

VULNERACIÓN DE “DERECHOS LINGÜÍSTICOS”, IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN EL ÁMBITO DE CONSUMO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA¹

A propósito de la STC de 1 de octubre de 2012

Miguel Fernández Benavides

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

1. Sanción a empresa por vulneración de “derechos” lingüísticos, posterior impugnación y cuestión de inconstitucionalidad

La resolución que procedemos a analizar, tiene su origen en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona, respecto del artículo 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del Consumidor (en adelante LPC 3/1993). A su vez, los hechos que dieron lugar al procedimiento abreviado seguido ante el juzgado señalado, consistieron en la imposición a una empresa, por parte de la Agencia Catalana de Consumo, de dos sanciones, de 600 y 2000 euros respectivamente. La primera castigaba una infracción en materia de derechos lingüísticos -no ofrecer, al menos en catalán, la información relativa a los servicios ofertados-, mientras que la segunda había sido impuesta por la inclusión de cláusulas contractuales lesivas o abusivas para los consumidores.

Concretamente, el inciso del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, establece que “Las infracciones a la presente Ley se calificarán como leves, graves o muy graves en función del riesgo que supongan para la salud o seguridad de los consumidores, con especial atención a las de los que están especialmente protegidos por la presente Ley, en función de la cuantía del beneficio obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción, en

¹ Trabajo realizado con la ayuda del proyecto “Grupo de investigación y centro de investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo” concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, DER 2011-28562 (Resolución de 23 de diciembre de 2011).

función de la situación de predominio del infractor en algún sector del mercado y en función de su reincidencia". Según entiende el Juez que eleva la cuestión de inconstitucionalidad, la norma transcrita no concreta cuándo las infracciones reguladas son leves, graves o muy graves, relegando esta tarea a la fase de aplicación en sede administrativa. En consecuencia, la duda reside en si el artículo 30 de la LPC 3/1993 podría estar vulnerando la garantía de taxatividad inherente al principio de legalidad en materia sancionadora proclamado en el artículo 25.1 de la CE.

2. Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad: declaración de nulidad del artículo 30 de la LPC 3/1993

Ciertamente, el análisis sobre el fondo del asunto no presenta una especial complejidad. El Tribunal Constitucional recuerda -en alusión a sentencias dictadas con anterioridad en esta materia- que no puede encomendarse por entero a la discrecionalidad de los órganos administrativos la labor de establecer la correspondencia entre infracciones y sanciones, pues ello "equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio" (STC 113/2002, de 9 de mayo, RTC 2002/113). Por otra parte, "la graduación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa" (STC 252/2006, de 25 de julio, RTC 2006/252).

En aplicación de la doctrina expuesta, El Tribunal Constitucional entiende que la norma cuestionada ha de ser declarada inconstitucional, en tanto que se difiere la calificación de la gravedad de la infracción (leve, grave y muy grave), al momento en el que el órgano administrativo sancionador deba aplicar la norma. De esta forma, se produciría una evidente vulneración del derecho a la legalidad sancionadora -en su vertiente material- recogido en el artículo 25.1 de la CE. En definitiva, el Tribunal Constitución estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona, y declara inconstitucional y nulo el artículo 30 de la LPC 3/1993.

3. Conclusiones

Primera. No podemos dejar pasar desapercibido el hecho de que la disposición, cuya nulidad declara el Tribunal Constitucional, ya había sido derogada hace más de dos años por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña. Más allá de lo anecdótico del dato, no deja de ser ciertamente revelador de la excesiva lentitud de que hoy adolecen los procesos constitucionales en nuestro país, que no es sino el reflejo de un problema que afecta al conjunto de la administración de justicia, y que

repercute notablemente, en el derecho a la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución reconoce en su artículo 24.

Segunda. Como hemos podido observar, la resolución del Tribunal Constitucional versa exclusivamente sobre la incompatibilidad del 30 de la LPC 3/1993 con el principio de legalidad previsto en el artículo 25 de la CE. Sin embargo, no debemos olvidar que una de las multas impuestas por la Agencia Catalana de Consumo castigaba a una empresa por no ofrecer, al menos en catalán, la información relativa a los servicios ofertados. En efecto, el artículo 26 de la derogada LPC 3/1993, establecía el derecho de los consumidores "a recibir en catalán las informaciones pertinentes para el consumo y el uso de los bienes, productos y servicios". Y, por su parte, el artículo 29.f de la misma norma consideraba infracción "vulnerar los derechos lingüísticos reconocidos por la presente Ley a los consumidores o impedir su ejercicio".

Desafortunadamente, no nos encontramos ante un supuesto aislado, pues la Administración catalana ha impuesto cientos de sanciones a empresas, durante los últimos años, con motivo de la vulneración de los denominados "derechos" lingüísticos -fundamentalmente, por no rotular o atender a los clientes en catalán en los establecimientos-. Frente a esta situación, cabe recordar varias cuestiones: En primer lugar, que han sido interpuestos dos recursos de inconstitucionalidad frente a la vigente Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña. En segundo lugar, que el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en su célebre sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, al establecer que "el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos" (STC núm. 31/2010 de 28 de junio, RTC 2010/31).

Tercera. Respecto del fondo de la cuestión de inconstitucionalidad -es decir, de la eventual nulidad del precepto cuestionado por vulnerar la garantía de taxatividad inherente al principio de legalidad en materia sancionadora- entendemos que el Tribunal Constitucional ha ofrecido una respuesta adecuada ante un supuesto ciertamente claro de violación del artículo 25.1 de la CE por parte de la norma autonómica. En efecto, según abundantísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a la legalidad sancionadora -desde su perspectiva material- "refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica (...) y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes", así como del establecimiento previo de reglas de correspondencia entre las primeras y las segundas (entre otras, STC 42/1987 de 7 de abril, RTC 1987/42).

Una mera comparación de los artículos 29 y 30 de la Ley catalana con el régimen de infracciones y sanciones previsto en los arts. 49 y ss. del TRLGDCU, es suficientemente reveladora de la excesiva parquedad con que se expresa la norma autonómica a la hora de graduar la calificación de las conductas en cuanto a su gravedad. En este sentido, hemos de admitir que la aplicación de las normas sancionadoras no puede gozar de un absoluto automatismo, es decir, con exclusión de cualquier poder de apreciación por parte de los órganos administrativos. Sin embargo, una práctica legislativa de esta naturaleza, resulta contraria al principio de seguridad jurídica, y deja al ciudadano indefenso ante la absoluta discrecionalidad del órgano administrativo encargado de aplicar la norma sancionadora. En definitiva, como señala el Tribunal Constitucional, el precepto traslada la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior, lo cual no puede resultar compatible con el principio de legalidad reconocido en el artículo 25 de nuestra Constitución.