



H

**Tribunal Constitucional (Sala Primera).**  
**Sentencia núm. 181/2008 de 22 diciembre**

[RTC\2008\181](#)

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA LEGALIDAD PENAL:** Contenido: garantía material de «lex certa»: integra el derecho a no ser sancionado en aplicación de una disposición imprecisa, por lo que el déficit de taxatividad vulnera el derecho fundamental; Principio de tipicidad: leyes administrativas sancionadoras en blanco: sanción por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 37.c) de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Canarias, de Ordenación Sanitaria, consistente en la realización de intervenciones quirúrgicas sin poseer el título de médico especialista en cirugía plástica y reparadora, que vendría exigido por el Real Decreto 127/1984, de 11 de enero: la integración de estas dos normas en el precepto sancionador no alcanza a configurar un tipo de infracción suficientemente determinado, cual sería el de intrusismo en el ámbito de la cirugía plástica y reparadora: vulneración existente.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Amparo núm. 8581/2006

**Ponente:** Doña maría emilia casas baamonde

Recurso de amparo contra Sentencia, de 01-06-2006, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, desestimatoria de recurso interpuesto contra Orden, de 10-09-2002, de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias, confirmatoria en alzada de sanción administrativa. Vulneración del derecho fundamental a la legalidad penal: existencia: otorgamiento parcial de amparo.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8581-2006, promovido por don E. R. C., representado por la Procuradora de los Tribunales doña Almudena Gil Segura y asistido por el Abogado don Ricardo Ibáñez Castresana, contra la [Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 151/2006, de 1 de junio \( PROV 2007, 3668\)](#), desestimatoria del recurso contra la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias de 10 de septiembre de 2002, confirmatoria en alzada de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 200-TF, de 26 de marzo de 2002, sancionadora por infracción grave. Ha comparecido la Comunidad Autónoma de Canarias. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1

Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de septiembre de 2006, la Procuradora de los Tribunales doña Almudena Gil Segura interpone recurso de amparo en nombre de don E. R. C. contra la Sentencia mencionada en el encabezamiento.

2

Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, sucintamente expresados, los siguientes:

a) Mediante su Resolución núm. 200-TF, de 26 de marzo de 2002, la Dirección del Servicio Canario de la Salud sancionó al demandante de amparo con una multa de 9.015, 18 euros por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 37 c) de la [Ley 11/1994, de 26 de julio \(LCAN 1994, 213\)](#), de ordenación sanitaria de Canarias («La realización de cualquier actividad sin previa autorización administrativa o al amparo de autorización no en vigor o infringiendo las condiciones de la concedida, siempre que ésta sea preceptiva, así como el ejercicio de cualquier actividad para la que se exija título o habilitación profesionales sin contar con el que sea exigible»). Se le atribuía el que, sin poseer la titulación de médico especialista en cirugía plástica y reparadora, hubiera realizado intervenciones quirúrgicas que exigían tal título.

Procede reseñar que la imputación mencionaba el artículo legal finalmente aplicado «complementado por el [Real Decreto 127/1984, de 11 de enero \(RCL 1984, 278, 542\)](#), que regula la obtención del título de médico especialista», y que en las consideraciones de la resolución relativas «a si las intervenciones realizadas pueden ser llevadas a cabo por un Licenciado en Medicina y Cirugía» se transcribían fragmentos de diversas resoluciones judiciales. En una de ellas se mencionaba el citado Real Decreto 127/1984. Se transcribía también un fundamento de una sentencia del Tribunal de Defensa de la Competencia en la que se aludía a una resolución, que no se especificaba, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación acerca del programa de estudios para la obtención del título oficial de Especialista de Cirugía Plástica y Reparadora.

b) Esta Resolución resultó confirmada por la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias de 10 de septiembre de 2002, en respuesta al recurso de alzada del sancionado. Esta confirmación se fundamenta, en síntesis y en lo que ahora interesa, en lo siguiente: del anexo III.3 del [Real Decreto 63/1995 \(RCL 1995, 439\)](#) se deriva que ciertos actos de cirugía estética están cubiertos por el Sistema Nacional de Salud, lo que excluiría la falta de cobertura como rasgo diferenciador respecto a la cirugía plástica y reparadora; la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 3 de diciembre de 2001 afirma que «los actos médicos característicos de la cirugía estética pertenecen al ámbito de especialización propio de la especialidad oficial de Cirugía Plástica y Reparadora» y que «es necesario encontrarse en posesión de este título para ejercer habitualmente como médico especialista en dicha rama de la Medicina»; el procedimiento administrativo no está vinculado al sentido del fallo del proceso penal; y, en fin, «no existe lesión del derecho a la libre profesión, por cuanto dicho ejercicio está supeditado a la Ley que lo regula, descartándose haberse producido algún tipo de indefensión».

c) El recurso contencioso-administrativo interpuesto por el sancionado fue desestimado en la [Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 151/2006, de 1 de junio \(PROV 2007, 3668\)](#). Considera para ello la Sala, en primer lugar, que «los hechos objeto de sanción ... se refieren a intervenciones realizadas entre los días 28 de febrero de 1997 y 26 de diciembre de 1997» y están tipificados en el artículo aplicado en cuanto «realización de actividad profesional sin el título o habilitación profesional exigido por el RD 127/1984, de 11 de enero», norma reglamentaria que, al determinar las actividades que exigen título o habilitación profesional, puede contribuir a la correcta identificación de las conductas sancionadas, según el art. 129 de la [Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) (F. 2). Y así, en relación con «la habilitación del actor para realizar las intervenciones quirúrgicas que realizaba (lifting, rinoplastia, liposucciones, ...)», recuerda la Sentencia que aquel Real Decreto dispone, en su art. 1, que «el título de Médico Especialista expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las facultades que asisten a los Licenciados en Medicina y Cirugía, será obligatorio para utilizar de modo expreso la denominación de Médico Especialista, para ejercer la profesión con este carácter y para ocupar un puesto de trabajo en establecimientos o instituciones públicas o privadas con tal denominación», y que en el anexo de esta norma se establece que «la especialidad de Cirugía Plástica y Reparadora requiere básicamente de formación hospitalaria, al estimarse sinónimos Cirugía Plástica y Cirugía Estética» (F. 4).

3

La pretensión del extenso escrito de demanda es que se declare la vulneración de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia (art. 24.2 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE), y que se anulen tanto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias como la sanción impuesta. En la exposición de los hechos se denuncia también «la incongruencia omisiva de la Sentencia al omitir la posible nulidad por ser objetivamente parcial el instructor del expediente».

La violación «del principio de legalidad se fundamenta en que los hechos probados no son constitutivos de infracción en cuanto al supuesto intrusismo profesional». Lo que falta es «un elemento del tipo (la definición de una especialidad de estética)». Tras invocar «el principio de confianza legítima, dado que ha

venido haciendo lo mismo desde hace años con pleno conocimiento y aquiescencia de la Consejería de Sanidad» —y en ello radicaría la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, «puesto que se sanciona por falta de capacidad a un cirujano cuando se le ha admitido la misma durante años»—, reseña que «resulta inconstitucional que la Ley remita a lo que disponga una simple Orden Ministerial cuestiones que afectan particularmente a la libertad de ejercicio del médico». Destaca que la profesión médica es una sola, lo que, según la jurisprudencia penal del Tribunal Supremo —cita extensamente la [STS 1612/2002 \( RJ 2003, 2871\)](#) —, excluye el intrusismo, y que «para que hubiera tipo sería necesario que el [RD 127/1984 \( RCL 1984, 278, 542\)](#) delimitase bien las materias de cada especialidad, lo cual no hace». «¿Puede imponerse una pena a partir de un tipo en blanco (art. 403 [CP \[ RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777\]](#) ) [sic] que se remite a un Real Decreto, el cual a su vez se remite a un programa de formación MIR de una especialidad que es elaborado por los propios especialistas?».

Continúa alegando la demanda que las actuaciones que realizó el recurrente no estaban vedadas a su formación, pues «un médico estético es un médico general titulado que realiza actos estéticos, los cuales no forman parte de ninguna especialidad, aunque tienen concomitancias con varias». De hecho los cirujanos plásticos se forman en el sistema MIR, que «no comprende las prestaciones estéticas». La cirugía estética queda fuera de su ámbito de formación, que tiene como fin la reparación curativa. Considera por ello el recurrente que se la ha impuesto una sanción «por practicar actos estéticos que corresponderían» a la especialidad de cirujano plástico, cuando en realidad el sancionado tiene la formación precisa para realizar los actos que practicaba, sin que los mismos pertenezcan a una especialidad en exclusiva y sin que él se haya atribuido nunca la condición de cirujano plástico. La estética no existe como especialidad hasta el [Real Decreto 139/2003 \( RCL 2003, 441\)](#) , por lo que no se puede sancionar a nadie por carecer de una especialidad que no se había aún regulado.

En otra línea de alegaciones, argumenta que el Real Decreto 127/1984 regula las especialidades médicas «sin perjuicio de las facultades que asisten a los licenciados en Medicina» y que tales facultades han de determinarse a partir de la libertad de ejercicio de la Medicina, de la integridad de la profesión médica en su conjunto y de la habilitación profesional mediante grado. «Es el título de Licenciado en Medicina el que habilita para el ejercicio de la profesión médica, y sólo la Ley formal puede afectar a elemento tan substancial de la profesión titulada... Los Licenciados en Medicina y Cirugía pueden ejercer con carácter general todas las ramas de la Medicina, por lo que es indudable que también pueden dedicarse de manera habitual al ejercicio de una sólo de estas ramas, máxime si pueden acreditar, como es el caso, disponer de la capacidad y experiencia necesarios». Debe así interpretarse que el Real Decreto 127/1984 no atenta a la integridad del conjunto de la profesión médica, tal como se ha configurado hasta ahora y cuya modificación sustancial está reservada a Ley formal por la Constitución.

4

Mediante providencia de 12 de diciembre de 2007, la Sección Primera de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo y, conforme a lo previsto en el art. 51 [LOTIC \( RCL 1979, 2383\)](#) , interesa del Tribunal Superior de Justicia de Canarias la remisión de testimonio de las actuaciones en las que se inserta la Sentencia recurrida, y el emplazamiento de quienes fueron parte en el mismo para posibilitar su comparecencia en el presente proceso constitucional.

5

Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 4 de febrero de 2008, la Sección Primera tiene por personado al Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias en representación dicha Comunidad. Asimismo acuerda dar vista de las actuaciones del presente proceso al Ministerio Fiscal y a las partes, con concesión de un plazo de veinte días para la presentación de las alegaciones previstas en el art. 52.1 [LOTIC \( RCL 1979, 2383\)](#) .

6

Mediante escrito de 11 de febrero de 2008 la representación del recurrente se ratifica en el contenido de la demanda, «al haberse sancionado a mi cliente por hechos que el Tribunal Constitucional ya ha señalado en resoluciones anteriores que carecen de base típica y legal suficiente».

7

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias concluye su escrito de alegaciones, de 25 de febrero de 2008, solicitando principalmente la inadmisión de la demanda y, subsidiariamente, su desestimación.

En relación con su petición principal argumenta, en primer lugar, que la demanda es extemporánea, pues notificada la Sentencia recurrida el 18 de julio de 2006 aquella se presentó el 14 de septiembre, que

a su juicio era el vigésimotercer día hábil para tal presentación. Además, en segundo lugar, la queja por incongruencia omisiva no ha agotado la vía judicial, pues no fue objeto de incidente de nulidad de actuaciones. Se afirma además en el recurso de amparo que frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia se formalizó un recurso de apelación del que se dice que fue inadmitido, sin que conste que frente al Auto de inadmisión se hubiera interpuesto recurso de súplica.

Respecto al fondo de la demanda, descarta el Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias que se haya producido la aducida incongruencia omisiva, «porque la Sentencia dio respuesta justa, razonada y razonable a las pretensiones de las partes en vía judicial». En lo que respecta a la queja atinente al principio de legalidad la pregunta clave sería si «el hoy demandante, careciendo de título de Médico especialista en Cirugía Plástica y Reparadora, puede realizar las veintinueve intervenciones quirúrgicas en un corto período de tiempo que constan señaladas en el acta que da origen al expediente sancionador». Y para la respuesta se ampara en la [Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 3 de diciembre de 2001 \( PROV 2002, 60587\)](#), que señala que los licenciados en Medicina y Cirugía están autorizados para ejercer libremente la profesión médica, entendida como una sola, pero sin anunciarse como especialistas ni ejercer habitualmente como tales si no se encuentran en posesión del título de la especialidad médica de que se trate. No es cierto que el recurrente esté capacitado «desde tiempo inmemorial, por sus hábitos de estudio y trabajo, para realizar la actividad de "Profesional Estético"», pues, la denominación de las especialidades es competencia del Gobierno de la Nación, que por medio del [Real Decreto 1497/1999 \( RCL 1999, 2433\)](#) reguló un procedimiento excepcional de acceso al título de médico especialista. No se ha producido, en fin, la vulneración denunciada, pues «el tipo está definido legalmente» y se ha producido una colaboración reglamentaria válida en el mismo, sin que por lo demás se constate, ni siquiera en vía administrativa, violación del derecho a la presunción de inocencia, pues el denunciado pudo comparecer, alegar y probar en el expediente correspondiente.

8

El Fiscal concluye su escrito de alegaciones, de 27 de mayo de 2008, considerando que no se ha producido vulneración del derecho a la presunción de inocencia, pues el propio recurrente «reconoce como ciertos los hechos por los cuales se le sancionó», pero sí del derecho a la legalidad penal, por lo que procedería declarar la nulidad de la Sentencia y de las resoluciones administrativas recurridas.

Reseña en primer lugar que el tipo aplicado fue el del art. 37 c) de la [Ley 11/1994 \( LCAN 1994, 213\)](#), de ordenación sanitaria de Canarias, por lo que «se cumplió con el requisito de reserva de Ley de la predeterminación normativa de la conducta infractora y de la sanción aneja a la misma», dado que dicho artículo «define el núcleo de la conducta infractora por la que se ha sancionado al demandante de amparo (ejercicio de la profesión médica sin la correspondiente habilitación profesional o título exigido)». Tampoco resulta atendible la falta de rango legal, ex art. 36.1 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#), de la norma en que se apoya como reguladora del ejercicio de las profesiones tituladas ([Real Decreto 127/1984 \[ RCL 1984, 278, 542\]](#)), puesto que tal cuestión es ajena a las garantías propias del art. 25.1 CE ([STC 283/2006, de 9 de octubre \[ RTC 2006, 283\]](#)). Distinta es, sin embargo, la cuestión relativa a si tal Real Decreto «posee la predeterminación y concreción necesaria de la conducta infractora», de modo que resulte previsible para el infractor que su comportamiento sea sancionado. Recuerda al respecto el Fiscal que en este caso «la norma sancionadora, para su aplicación, exige un complemento y la interpretación de cuáles son las actividades propias de cada rama de la especialización médica para poder determinar cuáles son los actos propios de la cirugía estética y en qué medida el ejercicio de dicha cirugía, fuera de los supuestos establecidos en el art. 1 del RD 127/1984, puede ser desarrollada por aquellos que sin poseer la especialidad en Cirugía Plástica y Reparadora, son licenciados en Medicina y cirugía general, y si debe considerarse la cirugía estética comprendida en la cirugía plástica, ya que el órgano judicial las considera sinónimas».

A juicio del Fiscal la cuestión planteada fue ya resuelta por la [STC 283/2006 \( RTC 2006, 283\)](#), al señalar, que el Real Decreto 127/1984 «no recoge un elenco de las actividades médicas que habrían de corresponder a cada una de las especialidades, limitándose a formular con carácter genérico, en su artículo 1, la obligatoriedad de obtener el título de médico especialista para ejercer la profesión con dicho carácter». Esta norma no determina las conductas prohibidas en tanto que no delimita la actividad profesional reservada a quienes posean un título oficial de cirujano estético, circunstancia ésta que afecta a la exigencia de certeza en la integración de la tipificación de la conducta sancionada. Así, «resulta que la interpretación realizada por el órgano judicial ... conduce ... a una solución opuesta a la finalidad de la norma utilizada como integradora», que es la de «regular la formación médica especializada», por lo que al destinatario de la norma le era imprevisible, dada la falta de certeza de la misma, conocer la conducta prohibida: qué actos médicos se reservan a cada especialidad médica; en concreto, qué actos de cirugía estética está reservados a qué especialidad, máxime cuando por aquel entonces no existía como tal la de

cirugía estética.

9

Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de 30 de octubre de 2008 la Sección Primera requiere la remisión de copia de las resoluciones administrativas impugnadas. Se tienen por recibidas en la diligencia de ordenación de 11 de noviembre de 2008, que da vista de las mismas al Ministerio Fiscal y a las partes y concede un plazo de alegaciones de diez días.

En su escrito de 17 de noviembre de 2008 la representación del recurrente reitera en esencia sus argumentos acerca de que «el caso es idéntico a otros sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional con anterioridad, puesto que se trata de un médico general con formación sobrada, que realiza intervenciones embellecedoras y se le sanciona al entender que ello sólo es propio de una especialidad, lo cual no se desprendía de Ley alguna cuando se adoptó la medida».

El Ministerio Fiscal concluye su escrito de 2 de diciembre de 2008 negando que pueda haber concurrido una vulneración del principio non bis in idem

. En primer lugar, porque la resolución penal fue absolutoria, y en segundo lugar porque en el procedimiento administrativo «no se colige un apartamiento de los hechos analizados en el proceso penal, sino de una valoración diferente por parte de la Administración sancionadora» consistente en apreciar habitualidad en la actuación médica investigada.

10

Mediante providencia de 18 de diciembre de 2008, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1

El demandante de amparo ha sido sancionado con una multa por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 37 c) de la [Ley del Parlamento de Canarias 11/1994, de 26 de julio \(LCAN 1994, 213\)](#), de ordenación sanitaria de Canarias, consistente en la realización de ciertas intervenciones quirúrgicas sin poseer el título de médico especialista en Cirugía Plástica y Reparadora que vendría exigido para las mismas por el [Real Decreto 127/1984, de 11 de enero \(RCL 1984, 278, 542\)](#), por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista. La queja principal de su demanda, que cuenta con el apoyo del Ministerio Fiscal y con la oposición del Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias, tiene por contenido la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)). Considera el recurrente que el tipo de infracción aplicado requiere

ex

art. 36 CE el complemento de una norma con rango de Ley; que el Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista, que ha servido para la integración de tal tipo, no delimita los actos médicos propios de cada especialidad médica; y, en fin, que, de entenderse que sí lo hace, esta norma no vedaría operaciones como las realizadas, de cirugía estética, a los licenciados en Medicina.

2

Antes de aclarar algunos términos acerca de la concreción del debate procesal, procede rechazar el óbice de extemporaneidad opuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias. El cómputo que propone para sustentar que fue tardía la presentación de la demanda de amparo olvida que, tras la reforma operada por la [Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre \(RCL 2003, 3008\)](#), la [Ley Orgánica del Poder Judicial \(RCL 1985, 1578, 2635\)](#) establece en su art. 182.1 que los sábados son inhábiles a efectos procesales, y que esta disposición es aplicable al proceso de amparo constitucional en virtud de lo establecido en el art. 80 [LOTIC \(RCL 1979, 2383\)](#) (por todas, [STC 232/2006, de 17 de julio \[RTC 2006, 232\]](#), F. 2).

3

La primera de las aclaraciones anunciadas consiste en que la vulneración del derecho no ha de atribuirse sólo, como concluye la demanda, a la Sentencia que desestima el recurso contra las resoluciones administrativas sancionadoras —de sanción y de confirmación enalzada de la sanción—, sino también y originariamente a estas dos decisiones, de modo que el recurso de amparo interpuesto en un recurso mixto, correspondiente tanto a la previsión del art. 44 como a la del art. 43 [LOTIC \(RCL 1979,](#)

[2383](#)). La segunda aclaración concerniente al objeto de amparo se refiere a la denegación inicial de sus otras dos quejas atinentes a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva de la Sentencia recurrida (art. 24.1 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#) ) y a la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

La incongruencia omisiva, en efecto, se reprocha a la resolución que ponía fin al procedimiento judicial, pero no fue objeto de la promoción de un incidente de nulidad de actuaciones, manifiestamente procedente

ex

art. 241.1 de la [Ley Orgánica del Poder Judicial \( RCL 1985, 1578, 2635\)](#) (LOPJ) en la versión entonces vigente. Se trata así de una queja que, además de su dudoso planteamiento, pues falta como causa de la pretensión de amparo tanto en el encabezamiento como en el suplico de la demanda, no ha agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial y debe por ello resultar inadmitida [art. 44.1 a) LOTC]. No sobra señalar, en cualquier caso, en cuanto a su contenido, que la incongruencia la refiere la demanda a la cuestión de la parcialidad del instructor del expediente administrativo, y que esta cuestión no formaba parte del recurso contencioso-administrativo, con lo que falta notoriamente ya el presupuesto esencial de la incongruencia omisiva, que es el planteamiento de la cuestión que se dice falta de respuesta.

Ninguna duda ofrece tampoco la desestimación de la queja relativa a la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, ésta sí correctamente formulada pero carente de fundamentación congruente. El recurrente no sólo no expone alegación alguna acerca del modo en el que la Administración determinó los hechos que se le atribuían, sino que incluso acepta los mismos —la realización de determinadas operaciones quirúrgicas— como presupuesto de lo que en realidad constituye la única impugnación de la demanda, que es su catalogación como constitutivos de una infracción administrativa grave por intrusismo profesional.

4

Como ya ha quedado reseñado, el recurrente se queja, en esencia, de que la sanción que se le ha impuesto no respeta su derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Siquiera de forma dispersa, invoca distintos contenidos de este derecho para sustentar el insuficiente rango de la norma finalmente aplicada, su falta de concreción suficiente, y la interpretación irrazonable que de la misma han realizado la Administración y el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Forma parte, en efecto, del derecho a la legalidad sancionadora tanto la garantía de tipicidad de la conducta sancionada como la garantía de determinación de la norma sancionadora aplicada. El art. 25.1 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) exige «no sólo la sujeción de la jurisdicción sancionadora a los dictados de las Leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente pero similares a los que sí contempla». Esta garantía de tipicidad «no es más que el reverso, el complemento y el presupuesto de la garantía de determinación que ha de preservar el legislador y, en su caso, la Administración, con normas "concretas, precisas, claras e inteligibles" ( [STC 34/1996, de 11 de marzo \[ RTC 1996, 34\]](#) , F. 5)» ( [SSTC 137/1997, de 21 de julio \[ RTC 1997, 137\]](#) , F. 6; [151/1997, de 29 de septiembre \[ RTC 1997, 151\]](#) , F. 4). Se trata de una vertiente «cuya posible infracción debe ser igualmente fiscalizada en amparo». Así, «la garantía material de lex certa integra asimismo el derecho a no ser sancionado en aplicación de una disposición imprecisa, por lo que el déficit de taxatividad ... encuentra un cauce idóneo en el recurso de amparo» ( [STC 283/2006, de 9 de octubre \[ RTC 2006, 283\]](#) , F. 6).

No atañe al derecho a la legalidad sancionadora, sin embargo, la falta de rango que

ex

art. 36 CE pueda tener la norma que integre los tipos de intrusismo profesional. La invocación de una específica previsión constitucional al respecto, la del art. 36 CE («La Ley regulará ... el ejercicio de las profesiones tituladas»), no convierte esta cuestión en una cuestión propia del art. 25.1 CE. Así lo recordábamos en la STC 283/2006: se trata de una «cuestión que, por sí misma, es ajena al derecho fundamental concernido, por cuanto el mero hecho de que la norma de complemento aplicada para integrar la Ley penal en blanco carezca de rango legal no incide en las garantías que acoge el art. 25.1 CE. Baste recordar, a estos efectos, que, como reiteradamente hemos afirmado, "la reserva de Ley que rige para las disposiciones penales no excluye la posibilidad de que éstas tengan remisiones a los reglamentos administrativos" ( [STC 120/1998, de 15 de junio \[ RTC 1998, 120\]](#) , F. 3; en igual sentido, [SSTC 24/2004, de 24 de febrero \[ RTC 2004, 24\]](#) , F. 3; [34/2005, de 17 de febrero \[ RTC 2005, 34\]](#) , F. 3)» (F. 5).

5

La alegación relativa al modo en el que se interpretó la norma aplicada es, en la demanda de amparo, subsidiaria de la que se refiere al carácter inconstitucionalmente impreciso de la misma. Esta tacha no la refiere la demanda ya al art. 37 c) de la [Ley canaria 11/1994, de 26 de julio \(LCAN 1994, 213\)](#), de ordenación sanitaria de Canarias, que es el precepto de partida, sino a la norma finalmente conformada por éste y por el [Real Decreto 127/1984, de 11 de enero \(RCL 1984, 278, 542\)](#), por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista, que es con el que la Administración integra la remisión de la norma legal. Esta remisión no es expresa, pero sí indubitadamente implícita y necesaria para la regulación de la materia (la sanción del intrusismo). Como afirmamos en nuestra [STC 283/2006, de 9 de octubre \(RTC 2006, 283\)](#), en relación con el tipo del delito de intrusismo, la conclusión de que estamos ante «una estructura de Ley penal en blanco» está «avalada por la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo» y «sostenida no sólo en el incontestable carácter jurídico de los elementos a que remiten nociones como "título oficial" o que "habilite legalmente para su ejercicio", sino esencialmente debido a que el régimen español de las profesiones tituladas —materia que conforma el sustrato de regulación del delito de intrusismo y cuyos aspectos más esenciales ("títulos oficiales", "actos propios de una profesión", etc.) son los que han de servir de complemento exegético al mismo— se configura como un sistema cerrado de reglamentación, con una consiguiente vinculación entre títulos y la actividad profesional correspondiente que, con mayor o menor concreción, debe ser legalmente determinada, tal como viene a establecer el artículo 36 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#) al exigir que sea la Ley la que regule el ejercicio de las profesiones tituladas. En esa medida, habrán de ser precisamente normas jurídicas las que determinen qué deban ser actos propios de una profesión para cuyo ejercicio habilite un título oficial» (F. 7).

No es ciertamente la propia técnica de tipificación del precepto sancionador aplicado la cuestionada ex principio de legalidad, sino el resultado impreciso de la integración del precepto legal sancionador que se aplicaba. Y cuestionado con razón. Ni la vaga alusión de las resoluciones administrativas al Real Decreto 127/1984 —sólo en la referencia a la imputación en los antecedentes de la primera resolución—, ni la más concreta de la Sentencia a su art. 1 y a su anexo configuran una norma que transmita con una precisión mínima qué actividades médicas son propias de la Cirugía Plástica y Reparadora y en qué casos su realización exige el título correspondiente de Médico Especialista. Dicho artículo establece que «[e]l título de Médico, Especialista expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las facultades que asisten a los Licenciados en Medicina y Cirugía, será obligatorio para utilizar, de modo expreso, la denominación de Médico Especialista, para ejercer la profesión con este carácter y para ocupar un puesto de trabajo en establecimientos o instituciones públicas o privadas con tal denominación. En el Ministerio de Sanidad y Consumo existirá un Registro Nacional de Médicos Especialistas y de Médicos Especialistas en formación»; por su parte el anexo, en la redacción vigente en el momento de los hechos, tenía, en lo que ahora importa, el siguiente contenido: «Especialidades que requieren básicamente formación hospitalaria: ... Cirugía Plástica y Reparadora». Es notorio que la integración de estos dos textos en el precepto sancionador no alcanza a configurar un tipo de infracción suficientemente determinado pues «el citado Real Decreto no recoge un elenco de las actividades médicas que habrían de corresponder a cada una de las especialidades, limitándose a formular con carácter genérico, en su artículo 1, la obligatoriedad de obtener el título de médico especialista para ejercer la profesión con dicho carácter» ( [STC 283/2006 \[RTC 2006, 283\]](#), F. 7).

En suma, la norma finalmente aplicada no expresa con la determinación constitucionalmente requerida en qué consistía la infracción (intrusismo en el ámbito de la cirugía plástica y reparadora) por la que se le sancionó al recurrente, que debe por ello ser ahora amparado.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por don E. R. C. y, en consecuencia:

1º

Reconocer su derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)).

2º

Declarar la nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 200-TF, de 26 de marzo de 2002; de la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias de 10 de septiembre de 2002; y de la [Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo](#)

[Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 151/2006, de 1 de junio \( PROV 2007, 3668\) .](#)

3º

Inadmitir la queja referente a la incongruencia omisiva (art. 24.1 CE).

4º

Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil ocho.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.