



www.uclm.es/cesco

Tipicidad y habilitaciones en blanco a la Administración en la jurisprudencia constitucional

Encarna Cordero Lobato
Profesora Titular de Derecho Civil
UCLM

1. Introducción

Aunque en la jurisprudencia contencioso-administrativa no existen casos en los que el principio de tipicidad se hubiera vulnerado por el hecho que la ley dejara sin determinar la infracción y/o la consecuencia jurídica de la misma, encomendado esta tarea a la Administración, no obstante, al respecto deben tenerse en cuenta los criterios y reglas que han sido elaborados por el Tribunal Constitucional en sede de Derecho sancionador general, y que pasamos a exponer.

2. Predeterminación normativa de las infracciones y de las sanciones

El principio de tipicidad no se satisface con la simple conexión material entre la conducta de los administrados y la conducta sancionada. Como regla general –y con matizaciones en las llamadas normas penales en blanco- no basta que la norma, ni siquiera la norma con rango formal de Ley, sancione con carácter general el incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas. La tipicidad exige una descripción legal de la conducta específica a la que se

conectará una sanción específica¹. Lo ha explicado con claridad el TC: el principio de tipicidad consiste en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción, porque la norma establezca con el suficiente grado de certeza las conductas que constituyen la infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (cfr. SSTC 61/1990, 116/1993, 45/1994, 151/1997, 124/2000, 113/2002, 129/2003; entre las últimas, v. SSTC 297/2005, 301/2005, 129/2006). Así pues, las leyes sancionadoras han de configurarse llevando a cabo el «máximo esfuerzo posible» (STC 62/1982) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones (SSTC 151/1997, 218/2005).

De este modo, la función de garantía que está llamada a desempeñar el «tipo» de infracción se cumple, en términos generales, cuando la previsión normativa permite una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra (SSTS 5 diciembre 1990, RJ 1990\9910; 20 diciembre 1999, RJ 1999\9630). La exigencia de taxatividad en la predeterminación comporta que el legislador conforme los preceptos legales (integrados, en su caso, con el desarrollo reglamentario) de tal manera que de ellos se desprenda con la máxima claridad posible cuál es la conducta prohibida (STC 159/1986; STS 20 diciembre 1999, RJ 1999\9630).

Todo lo anterior no significa que esté vedada toda cláusula normativa pendiente de valoración, es decir, la introducción en la definición del tipo de conceptos jurídicos indeterminados, cuya delimitación permita un margen de apreciación, sin perjuicio de que la incidencia sobre la seguridad jurídica que ello supone deba tenerse en cuenta al valorar la culpabilidad y en la determinación de la sanción (STC 62/1982; STS 20 diciembre 1999, RJ 1999\9630). Lo cierto es que el uso de conceptos jurídicos indeterminados es

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA / T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, 1993., II, p. 176.

inevitable y constitucionalmente lícito, con el límite de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan predecir con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada (SSTC 306/1994, 151/1997, 218/2005; SSTS 5 de octubre 1990, RJ 1990\8006; 20 diciembre 1999, RJ 1999\9630).

Por ejemplo, no son predicables estas cualidades de la resolución que califica el incumplimiento de los horarios de cierre de espectáculos públicos como infracción por desobediencia a los actos de la Autoridad o de sus agentes en cuanto estén destinados a garantizar el orden público, pues entre los horarios de cierre y el concepto indeterminado de orden público que garantiza teleológicamente la actuación administrativa no existe la conexión manifiesta e indubitada que permita entender cumplidas las exigencias del principio de tipicidad, pues no parece que pueda haber una razonable y evidente inducción de que bajo la expresión orden público se debiera entender concretada y subsumida también toda conducta relacionada directa o indirectamente con el descanso de los ciudadanos y, en concreto, lo relativo al horario de cierre de los espectáculos públicos (SSTC 305/1993, 306/1994).

3. Tipicidad y habilitaciones en blanco a la Administración en la jurisprudencia constitucional

Puesto que la exigencia de tipicidad exige que la sanción haya sido impuesta en virtud de una habilitación legal en la que se determine también la infracción y la calificación que hay de darse a la misma, el TC ha considerado inconstitucionales las siguientes normas, por vulneración del art. 25.1 CE:

- La Ley que autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por la ley, así como para determinar las sanciones administrativas que sea necesario imponer para corregir las infracciones a la ley (STC 42/1987).
- También es inconstitucional la norma que difiere al momento de ejercicio de la potestad sancionadora la concreción de si una determinada conducta, aunque esté correctamente tipificada en una Ley, constituye infracción muy grave, menos grave, grave o leve, pues la graduación de las sanciones o la calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de tipicidad en cuanto 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 (aunque no eran problemas de consumo, cfr. SSTC 207/1990, 100/2003, 210/2005, 98/2006, 187/2006).

- En la situación anterior se encuentran también aquellas disposiciones legales que, por estar necesitadas de un desarrollo legislativo, carecen de reglas sobre graduación de sanciones, pues antes de tal concreción legal la graduación sería una decisión singular, es decir, una graduación *ad hoc* que en cada caso efectuaría la Administración sancionadora, lo que no resultaría acorde con el principio de taxatividad, pues ello no garantiza mínimamente la seguridad de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa. En estos casos, la Administración no puede proceder a aplicar directamente la norma necesitada de desarrollo sin infringir con ello el art. 25.1 CE. Cfr. la STC 100/2003.
- Es contraria al principio de tipicidad la norma que establece sanciones indeterminadas en su cuantía, por ejemplo, sin disponer una cifra máxima. Esta situación convierte en indeterminada la sanción administrativa imponible, pues impide que la norma cumpla el requisito de *lex certa*, lo que resulta incompatible con el alcance material del principio de legalidad enunciado en el art. 25.1 CE (STC 29/1989). En igual sentido, en la STS 15 noviembre 1999 (RJ 1999\8694) se estimó que contraría el principio de legalidad y tipicidad el precepto que deja al arbitrio de la Administración el límite máximo de la sanción que se puede aplicar.
- Contraviene el principio de tipicidad la norma que sólo establece criterios generales para la graduación de las sanciones y que limita su cuantía máxima en función de la autoridad administrativa competente para imponerlas, sin especificar en modo alguno la distinción entre las diferentes clases de infracciones en atención a su gravedad. En la STC 207/1990 se consideró que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados, pues sólo a

través de vías indirectas (la que resulta, por ejemplo, del principio de vinculación del precedente) y sólo para el caso de que exista y les sea conocido un precedente aplicable, podrán conocer cuáles son las consecuencias que se siguen de su acción u omisión. Además, la inseguridad se hace aún mayor cuando el precepto se limita a establecer el límite máximo de las sanciones en razón de cuál sea el órgano que las impone, lo que, además de potenciar la inseguridad dimanante del sistema de graduación *ad hoc*, infringe directamente el art. 25.1 CE, pues de éste, como consagración de la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella. Similar reproche de inconstitucionalidad fundó el amparo concedido en la STC 25/2002².

- Sin embargo, no atenta contra el art. 25.1 CE la norma que, dentro de ciertos criterios, atribuye a la Administración la potestad de decidir la imposición de una sanción accesoria. De acuerdo con lo sostenido en la STC 14/1998, la habilitación legal por la que se faculta a la Administración para ponderar el alcance de la sanción en los supuestos de infracciones leves que tipifica la Ley no es inconstitucional si la Administración carece de una facultad discrecional y enteramente libre, lo que sucede cuando la norma establece expresamente los criterios a tener en cuenta para la graduación de las sanciones. En este caso, se cumplen, pues, las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los citados preceptos constitucionales, puesto que la decisión de la Administración sobre la imposición de la sanción no es discrecional, sino que viene condicionada por la concurrencia de los criterios preestablecidos en la propia Ley. En un sentido parecido, la STC 113/2002, donde se concluye que la necesidad de que la Ley

² En esta sentencia se consideró que incurre en inconstitucionalidad la ley que no establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, a quien no se garantiza mínimamente la seguridad jurídica. A juicio del TC, esta técnica legislativa en sí misma infringe directamente el art. 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones.

predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta.