

# El principio de tipicidad durante el procedimiento sancionador a la luz de la jurisprudencia

*Encarna Cordero Lobato*  
Profesora Titular de Derecho Civil  
UCLM

## 1. Manifestaciones del principio de tipicidad en la regulación del procedimiento sancionador

Las exigencias del principio de tipicidad han de cumplimentarse en distintos momentos a lo largo del procedimiento administrativo sancionador. Además de la formulación general contenida en el art. 129 de la Ley 30/1992, el principio de tipicidad se manifiesta en los siguientes aspectos del procedimiento administrativo sancionador:

- En primer lugar, en la necesidad de motivación, lo que, según el art. 54 de la Ley 30/1992, exige una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho que funden la infracción y la sanción.
- El presunto responsable tiene derecho a ser notificado, entre otros extremos, de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer (art. 135 de la Ley 30/1992). Este derecho asiste al presunto infractor desde el inicio del procedimiento sancionador, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción (art. 13 del RD 1398/1993), sobre lo que también habrá de ser notificado, en caso de modificación de la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de

sanción (art. 16.3 del RD 1398/1993). Naturalmente, también habrá de serle notificada la propuesta de resolución (art. 19.1 del RD 1398/1993), así como la resolución sancionadora (art. 20.5 del RD 1398/1993).

- En caso de apreciar la existencia de infracción o responsabilidad, en la propuesta de resolución que formule, el órgano instructor habrá de fijar de forma motivada los hechos (especificándose los que se consideren probados) y su calificación jurídica, la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que se propone que se imponga (art. 18 del RD 1398/1993).
- En caso de apreciarse la existencia de infracción o responsabilidad, la resolución que ponga fin al procedimiento hará de ser motivada (art. 138 de la Ley 30/1992 y art. 20.2 del RD 1398/1993). La misma habrá de incluir la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen (art. 20.4 del RD 1398/1993).

## 2. Jurisprudencia contencioso-administrativa

**A) Los hechos que tipifican la infracción han de ser comunicados al infractor**, como exigen los artículos 54 y 135 de la Ley 30/1992 y 13 del RD 1398/1993. En relación con una infracción en materia de disciplina de mercado, y en un caso en que ni siquiera se habían indicado en el pliego de cargos los hechos concretos que se imputaban al presunto infractor, en la STS 8 abril 1989 (RJ 1989\2920) se estimó que esta omisión vulneraba el principio de tipicidad de las infracciones al no saberse los hechos concretos que tipificaban la infracción en cuestión, lo que evidentemente producía indefensión a la recurrente y vulneraba el art. 24 CE, pues ello impedía que sobre tales hechos se pudiera ejercer legítimamente su derecho de defensa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En el caso se había impuesto una sanción de multa como consecuencia de una presunta infracción en materia de disciplina de mercado consistente, respecto de un determinado producto lácteo, en la «declaración de propiedades que directa o indirectamente induzcan a las

**B) La resolución sancionadora también ha de identificar la norma infringida que sirve de base a la sanción.** Así se desprende de lo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo (cfr. arts. 54 y 135 de la Ley 30/1992 y 13, 16.3, 19.1 y 20.5 del RD 1398/1993) en la medida en que se exige que el responsable sea notificado –entre otros extremos- de las infracciones que los hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les puedan imponer. De este modo, no está ajustada a Derecho la resolución que sanciona en bloque con una sola multa por distintas “infracciones de consumo, sin distinguir, por tanto, la proporción de la cantidad que correspondería a cada una de las infracciones y, además, sin especificar la norma infringida (STS 29 enero 1994, RJ 1994\2038). Similar reproche merece la resolución que sanciona por la infracción prevista en “el artículo 34 LCU”, sin indicar el tipo escogido en el que es subsumible la acción u omisión, silenciando, de este modo, la infracción concreta de cuya omisión se hace responsable a la recurrente; de este modo, como quiera que el art. 34 LCU contiene diversos apartados y cada uno de ellos contempla entre dos y tres conductas diferentes, lo que arroja como resultado la descripción de más de veinte infracciones en el citado precepto, el acto recurrido, al no precisar, ni siquiera de manera aproximada, la concreta infracción atribuida al actor, estuvo claramente viciado de falta de motivación, causando así una real y efectiva indefensión a la recurrente (STSJ Canarias 9 abril 1999, RJCA 1999\891). Así también, aunque se admite la validez de la ley penal en blanco en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, ha de indicarse la norma reglamentaria de desarrollo infringida, so pena de indefensión (STSJ Madrid 25 marzo 2003, RJCA 2003\923). En un sentido similar a las sentencias anteriores, la STSJ Castilla y León 22 marzo 2001 (RJCA 2001\72). Ahora bien, los Tribunales han admitido que el hecho de que la resolución sancionadora contenga una relación completa de las normas infringidas por los hechos sancionados subsana el hecho de

---

madres a no amamantar a sus hijos o sugieran qué alimentos que reemplacen o complementen a la lactancia materna son superiores a ésta», vulnerando, así, el art. 15.1.3 del Real Decreto 1424/1982, de 18 de junio, en relación con los apartados 2.1.1 y 2.3.3 del art. 2.º del Real Decreto 1945/1983. En el expediente faltaba toda explicación sobre cuál era el hecho sancionado y únicamente se hacía referencia genérica a una publicación que, además, fue llevada al procedimiento sancionador como prueba por el propio recurrente.

que en algún momento de la resolución se haga una referencia a una norma legal que no guarde relación alguna con la materia objeto de controversia (STSJ Galicia 28 abril 2004, RJCA 2004\700). Por otra parte, también se ha estimado que el error en la indicación de la norma infringida no anula la sanción, por falta de tipicidad, si en el caso concreto no se ha producido indefensión y la sanción correspondiente sería equivalente (cfr. en un caso en que se apreció que el recurrente pudo alegar lo que a su derecho convino para rebatir los hechos incorrectamente tipificados, STSJ Andalucía 29 octubre 2001, JUR 2002\12256<sup>2</sup>). Además, los Tribunales han estimado que la motivación múltiple de la resolución sancionadora no constituye falta de tipicidad ni causa indefensión, aunque pueda ocasionar cierta confusión sobre la norma que se haya tipificado la conducta sancionada (en un caso de encefalopatías espongiiformes transmisibles, que afectaban tanto al ámbito de la sanidad animal como al ámbito de protección de los consumidores y del medio ambiente, así como al propio régimen establecido en su regulación específica, cfr. STSJ Castilla y León 12 mayo 2006, RJCA 2006\522<sup>3</sup>).

**C) Pese a no concretar el *quantum* de la sanción** (con infracción, pues, del art. 18 RD 1398/1993), **la propuesta de resolución es válida si especifica los hechos objeto de enjuiciamiento y el precepto legislativo determinante de su tipicidad.** Así se estimó en la STS 15 septiembre 1990 (RJ 1990\9026):

---

<sup>2</sup> Según esta sentencia, todo ello en modo alguno implica, como mantiene la recurrente, que se esté ante unos hechos no tipificados en ningún precepto, sino que los hechos o conducta típica sí están tipificados y de los mismos cuando le fueron imputados tuvo perfecto conocimiento como lo demuestra que ha hecho alegaciones para rebatirlos, todo lo cual nos lleva a que ha de mantenerse la sanción impuesta, y el error padecido por la Administración, en cuanto al encuadramiento de la conducta en unos apartados distintos, no tiene trascendencia alguna, toda vez que no se ha generado situación de indefensión, ni tiene trascendencia a efectos de la cuantía de la sanción, ya que se sanciona como leve.

<sup>3</sup> En esta sentencia se estimó que la exhaustiva cita de preceptos en los que podría encajar la conducta sancionada constituye una práctica administrativa que tiene como efecto cierta confusión sobre la norma que tipifica la conducta sancionada, lo que devalúa el fin que pretende (justificar con mayor intensidad la legalidad de la resolución sancionadora adoptada), pero que –en el caso- no justifica la ausencia de tipicidad ni la falta de ajuste de los hechos a los preceptos que tipifican la infracción, pues el que así se hiciera no ocasiona indefensión alguna a la parte recurrente.

“Ciertamente, la propuesta de resolución de 26 de mayo de 1982, no concreta ni el «quantum» de la sanción ni la «Autoridad competente», a la que se remite el expediente, pero no es menos cierto que en ella se especifican los hechos objeto del enjuiciamiento administrativo, así como el precepto legislativo determinante de la tipicidad antijurídica de aquellos, no menos que la expresa alusión a la gravedad de la infracción de acuerdo con el art. 5 del D. 3052/66 de 17 de noviembre, que tácitamente viene a prefigurar la competencia del Consejo de Ministros para la adopción del acuerdo sancionador. Por otra parte, los hechos aludidos en tal propuesta han sido sancionados en el acuerdo impugnado y conocidos por el recurrente desde el comienzo del expediente que los ha contemplado y rebatido exhaustivamente tanto en el propio expediente como en estos autos, por lo que en modo alguno ha existido ni la más mínima dosis o componente de indefensión para el mismo sin que la concreción de los datos omitidos en la propuesta de resolución hubiera variado en modo alguno el contenido de la sanción impuesta, por lo que han de entenderse cumplidos los fines y función legalmente perseguidos en la citada propuesta”.

**D) Si bien el órgano encargado de resolver está vinculado por los hechos determinados en la fase de instrucción del procedimiento (art. 20.3 del RD 1398/1993, salvo que previamente haya decidido la realización de actuaciones complementarias con la consiguiente audiencia de los interesados), no sucede lo mismo con respecto a las calificaciones y ponderaciones que se hagan en la propuesta de resolución, pues el órgano resolutorio dispone de libertad de juicio en la valoración de los hechos. De este modo, en el ejercicio de su insoslayable independencia, los órganos administrativos encargados de resolver disponen de libertad de juicio en la calificación jurídico-administrativa de los hechos (STSJ Aragón 24 octubre 1997, RJCA 1997\2217), aunque lo que ya no podrán hacer es imponer una sanción diversa y de mayor entidad que la que conste en la propuesta de resolución (STSJ Islas Baleares 23 noviembre 1999, RJCA 1999\4068).**