

NORMAS SANCIONADORAS EN BLANCO Y «REGLAS COMPLEMENTARIAS»

ÍÑIGO SANZ RUBIALES
Universidad de Valladolid
inigo.sanz@uva.es

Cómo citar/Citation
Sanz Rubiales, Í. (2024).
Normas sancionadoras en blanco y «reglas complementarias».
Revista de Administración Pública, 224, 63-94.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.03>

Resumen

La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa permite, con condiciones, que las leyes sancionadoras en blanco se remitan a reglamentos o a otros actos jurídicos no normativos para completar la descripción del tipo infractor. Esto se justifica en el hecho de que la potestad sancionadora protege el cumplimiento de la legalidad y de sus actos de aplicación, y en el carácter discrecional de la regla complementaria que integra el tipo, e implica que la modificación de esta regla no legislativa conlleva la modificación del tipo infractor, por lo que puede suponer la aplicación, en su caso, y con límites, de la retroactividad favorable.

Palabras clave

Normas en blanco; sanciones administrativas; retroactividad favorable; reglas complementarias.

Abstract

Constitutional and contentious-administrative jurisprudence allows, with conditions, that blank sanctioning laws be referred to regulations or other non-normative legal acts to complete the description of the offending type. This is justified by the fact that the sanctioning power protects compliance with the law and its implementing acts, and by the discretionary nature of the complementary rule that makes up the type, and implies that the modification of this non-legislative rule entails the modification of the offending type, which may imply the application, with limits, of favorable retroactivity.

Keywords

Blank laws; administrative sanctions; favorable retroactivity; complementary rules.

SUMARIO

I. LAS NORMAS SANCIONADORAS EN BLANCO: CONCEPTO. II. CONFIGURACIÓN Y EFECTOS: 1. La ley sancionadora. 2. La regla complementaria: 2.1. *A los solos efectos sancionadores, su contenido cobra fuerza de ley por remisión de esta.* 2.2. *Su régimen jurídico no es el de las leyes y su contenido no es sancionador.* 2.3. *Requisitos de la integración en el tipo.* 3. Efectos: unidad de tipo y retroactividad benigna. III. LA REGLA COMPLEMENTARIA PUEDE SER UN ACTO NO NORMATIVO: 1. Su reconocimiento: 1.1. *La jurisprudencia constitucional.* 1.2. *Algunos supuestos en la normativa.* 2. Justificación: 2.1. *La potestad sancionadora protege el cumplimiento de la legalidad administrativa y de sus actos de aplicación.* 2.2. *El contenido ordinariamente discrecional técnico o complejo de estos actos.* 3. Efectos. La facilidad de modificación del tipo y su posible aplicación retroactiva *in bonus*. IV. CONCLUSIÓN.

I. LAS NORMAS SANCIONADORAS EN BLANCO: CONCEPTO

Como señala el *Diccionario del Español Jurídico (DEJ)*, la «norma sancionadora en blanco» es una «técnica o forma de colaboración reglamentaria con la ley para tipificar infracciones administrativas», que constituye, más específicamente, una «modalidad de ejercicio de la reserva de ley caracterizada porque la ley, que es la norma sancionadora en blanco, regula lo esencial, la sanción y el núcleo esencial de la prohibición, y el reglamento de desarrollo se encarga de completar la descripción del tipo infractor. Su uso también es admitido en el derecho penal»¹.

La razón de la utilización de las normas sancionadoras en blanco reside en la especial complejidad técnica de ciertas materias y su vinculación a una coyuntura cambiante, que las hace refractarias a un tratamiento legal exclusivo². En estos

¹ A esta amplia definición, Rebollo Puig añade que la norma a la que se remite la ley establece un deber (cuyo incumplimiento sanciona la Ley sancionadora) y que esa otra norma puede ser legal o reglamentaria: M. Rebollo Puig (1999), *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid: MAP, pág. 475.

² T. Cano Campos (2018), *Sanciones administrativas*, Francis Lefevre, Madrid, pág. 45

casos hay una imposibilidad fáctica de la descripción exhaustiva del tipo, por lo que tiene que remitirse a otra disposición que viene a completar la descripción típica.

Al igual que las «leyes penales en blanco», imprescindibles en materia penal y justificadas doctrinal y jurisprudencialmente, estas disposiciones sancionadoras «en blanco» deben adecuarse al principio de legalidad, tanto formal como material, protegido por el art. 25 CE: el aspecto formal asegurando que la ley contiene el mínimo regulador constitucionalmente exigido; el material, comprobando que el conjunto norma remitente-norma remitida determina con precisión las infracciones, las sanciones y la correspondencia entre estas y aquellas³.

Desde el principio de legalidad una ley sancionadora (administrativa) «en blanco», entendida en sentido estricto, como norma carente de contenido, como «cheque en blanco», no se ajusta al ordenamiento constitucional: sería una deslegalización prohibida, sin más⁴, contraria al principio de legalidad; por eso, cuando hablamos aquí de «normas en blanco» estamos refiriéndonos a normas que no describen de forma completa un comportamiento infractor y que por ello deben ser completadas por las previsiones de otra norma. Se trata de leyes incompletas que incluyen una «tipificación remisiva expresa» en cuanto que el tipo «no se realiza a través de una descripción directa, sino que surge de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe y la que advierte que el incumplimiento es infracción»⁵.

En las normas sancionadoras en blanco hay, por tanto, una cierta deslegalización: no de la ley en general, sino exclusivamente de un elemento del tipo infractor. Como señala Santamaría Pastor, el concepto de deslegalización incluye,

³ I. López Cárcamo (1991), «Normas sancionadoras administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de legalidad del art. 25.1 CE (análisis crítico de la jurisprudencia más reciente)», *RVAP*, 29, pág. 209. Suay Rincón afirmaba igualmente la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre las leyes penales en blanco al ámbito sancionador administrativo (en la STC 3/1988): J. Suay Rincón (1989), *Sanciones administrativas*, Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, págs. 176-178.

⁴ Es muy clara, en este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional: véase, por todas, la STC 111/2014, de 26 de junio: «Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad “a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley”, criterio contradictorio con evidencia mediante cláusulas legales en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 5).

⁵ A. Nieto (2012), *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª edic. Madrid: Tecnos, pág. 277.

necesariamente, una degradación de rango de la norma deslegalizada y la posibilidad del pertinente control contencioso-administrativo sobre esta⁶. De acuerdo con ello, globalmente la ley sancionadora «en blanco» no está deslegalizada, porque mantiene el rango de ley y, como tal, solo es susceptible de control en vía constitucional: de hecho, ninguno de sus preceptos puede ser objeto de modificación por voluntad de la Administración; sin embargo, sí que hay una deslegalización parcial del tipo infractor por vía de remisión, en cuanto que el tipo configurado por la ley con remisión a un reglamento puede modificarse (parcialmente) en vía reglamentaria (porque el tipo está constituido por sendas disposiciones, legal y reglamentaria): la norma complementaria puede ser modificada al margen de la ley, por la voluntad administrativa sin necesidad de acudir al procedimiento de modificación legislativa⁷.

La ley, por tanto, renuncia a regular el contenido de las obligaciones sancionables, y lo hace por razones de imposibilidad material de aquella para regularlas.

Finalmente, es importante distinguir la colaboración reglamentaria que se da en estas normas en blanco de la que se da cuando la ley sancionadora se remite al reglamento para que concrete o especifique el tipo legal. Esta última técnica se utiliza habitualmente en derecho administrativo sancionador, está admitida por el Tribunal Constitucional como ajustada al art. 25 CE y recogida igualmente en la LRJSP (art. 27)⁸: el tipo está configurado exclusivamente por la ley, aunque el reglamento concreta, gradúa y especifica, dentro del marco de la conducta definida por la ley, diversas posibilidades infractoras, mientras que en las normas sancionadoras en blanco, estas contienen la parte principal de la descripción de la conducta típica, pero esa descripción tiene que ser completada por el contenido de otra disposición; ninguna de las dos, aisladamente, cumple con el mandato de tipificación, pero las dos juntas sí que lo hacen: el tipo está descrito en dos disposiciones diferentes: la ley sancionadora (que contiene la parte principal de la descripción de la conducta y la sanción correspondiente) y la disposición de

⁶ J. A. Santamaría Pastor (2023) «El confuso devenir de la deslegalización», *Revista de Administración Pública*, 222, pág. 22.

⁷ Alude a este mecanismo en el ámbito penal A. Doval Pais (1999), *Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales. El caso de las leyes en blanco*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 163.

⁸ Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, art. 27: 1. «Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril». 3. «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán *introducir especificaciones o graduaciones* al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

remisión, que incluye los deberes o mandatos en concreto cuyo incumplimiento sanciona la ley.

II. CONFIGURACIÓN Y EFECTOS

Como expone Villar Palasí⁹, la norma sancionadora responde a la estructura «*si quis*» (hipótesis-consecuencia), de tal manera que «si» una persona realiza una determinada conducta prohibida, será objeto de la correspondiente sanción. Ordinariamente, las normas contienen esa conexión efectiva conducta-consecuencia jurídica, pero existen, además, las denominadas «reglas jurídicas dependientes», que pueden definir un concepto legal o aclarar una consecuencia jurídica contenida en otra regla. Estas normas dependientes o «completivas» pueden ser supletivas, interpretativas, etc., pero también pueden ser integrativas (del supuesto de hecho regulado en otra norma a la que completan): es el caso de las disposiciones complementarias a las que se remiten las normas sancionadoras en blanco. Estas normas complementarias o «dependientes» no están configuradas según la estructura *supuesto de hecho-consecuencia jurídica*, por lo que no son sancionadoras, pero pueden integrar por remisión el supuesto de hecho infractor.

1. LA LEY SANCIONADORA

La norma sancionadora tiene que tener fuerza de ley, de acuerdo con los arts. 25 CE y el 27.1 y 2 LRJSP. Ahora bien, ¿cómo se configura la llamada de la norma sancionadora a la regla jurídica dependiente? En este caso podemos hablar de un «reenvío formal» o «no recepticio», en el que «el grupo normativo reclamado como contenido jurídico permanece extraño a la voluntad que reenvía». La ley sancionadora se remite al contenido que en cada momento tenga una determinada disposición (la regla complementaria)¹⁰. La ley no hace una remisión «estática», no se remite a un texto fijado, texto que quedaría incorporado «*in aliumde*» al de la ley, no; en nuestro caso, la ley «reclamante» o «reenviante» se autolimita y necesita y exige ser completada con lo que disponga otra autoridad, sin cuestionar su contenido. Esto supone, en definitiva, que la ley atribuye a la propia Administración la labor de completar el tipo¹¹: se trata de una remisión dinámica, porque el sentido de la norma sancionadora depende en cada momento del que posea la

⁹ Seguimos en este epígrafe a J. L. Villar Palasí (1972), *Curso de derecho administrativo. T. I, Introducción. Teoría de las normas y grupos normativos*, Universidad Complutense de Madrid, págs. 163 ss.

¹⁰ Villar Palasí (1972, pág. 179). Por el contrario, en el reenvío recepticio se congela el contenido de la norma reclamada, integrándose en el grupo normativo reclamante.

¹¹ Villar Palasí (1972, pág. 180).

disposición a la que se remite¹², y sin esa aportación de la regla complementaria no hay conducta sancionable.

Se trata de una remisión «a ciegas»: el legislador «confía» en la autoridad receptora de la remisión, en el sentido de que califica como infracciones los incumplimientos de las obligaciones descritas por esta, sean cuales sean y sufran las modificaciones que sufran, según la voluntad de la entidad pública competente; esta remisión a ciegas se basa en la incapacidad técnica del legislador para describir conductas de cierta complejidad técnica y con dinamismo suficiente para adaptarse a las circunstancias cambiantes y en la capacidad del órgano administrativo para elaborar la norma complementaria.

¿Qué requisitos debe cumplir la ley sancionadora «en blanco» para ajustarse al principio de legalidad sancionadora del art. 25 CE?

Como hemos señalado más arriba, el principio de tipicidad de las infracciones y sanciones está recogido en el art. 27 LRJSP. Pero en este precepto de la Ley 40/2015 no tienen cabida las normas sancionadoras en blanco. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha dejado de manifestar la constitucionalidad de las normas administrativas sancionadoras «en blanco», al menos desde la STC 3/1988, de 21 de enero, que recuerda (FJ 9º):

El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 C.E., pues, prohíbe la remisión al reglamento que «haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

Aunque no se menciona el concepto de «norma sancionadora en blanco», el Tribunal en esta sentencia se está refiriendo a este tipo de normas (en concreto, a un Real Decreto Ley que sanciona la infracción de varios decretos anteriores) y empieza así a conformar su doctrina sobre ellas: que los elementos esenciales de la conducta antijurídica y las sanciones estén descritos en la norma de rango legal.

Esta doctrina fue cuestionada por la amplitud de la remisión¹³, porque los límites establecidos eran mínimos.

Las sentencias constitucionales posteriores relativas a las normas sancionadoras administrativas en blanco (no penales) mantuvieron el criterio de la STC 3/1988 para permitir la remisión reglamentaria. En sus sentencias 104/2009, de

¹² Sobre estos tipos de remisiones, véase Doval Pais (1999, págs. 85-87, 121.)

¹³ Suay (1989, pág. 178) cuestiona, precisamente, la amplitud de la remisión posible por la escasez de requisitos que exige el Tribunal a la ley sancionadora en esta sentencia.

4 de mayo, o 135/2010, de 2 de diciembre, el Constitucional sigue manteniendo el criterio amplio para las normas sancionadoras-no penales en blanco.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional también analizó las denominadas leyes penales en blanco en su Sentencia 127/1990, de 5 de julio, y estableció una serie de exigencias de estas para avalar su constitucionalidad¹⁴. La doctrina del Constitucional establecida en la STC 127/1990 y relativa a las leyes penales, mucho más estricta en sus exigencias que la relativa a las normas sancionadoras en blanco prevista en la STC 3/1988, pasó a ser aplicada por la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo a las normas sancionadoras administrativas en blanco; así, la STS de 15 de septiembre de 1998 (rec. 4624/1992) establece en su FD 3º (citando, a su vez, al Tribunal Constitucional):

[...] La validez de la integración de las normas sancionadoras en blanco se halla circunscrita a que el reenvío sea expreso, que la norma en blanco contenga el núcleo esencial de la prohibición estando directamente relacionado con él la norma que cumple la función de integración y que se halle justificado en razón al bien jurídico protegido por una y otra y que con ello se satisfaga la necesaria exigencia de certeza para que la conducta calificada de infractora quede suficientemente precisada salvaguardando la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación disciplinariamente conminada (SSTC 127/90 y 93/92)¹⁵.

¹⁴ La sentencia exige (FJ 3º) que el comportamiento prohibido se encuentre expresado en la norma penal, que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado por razón del bien jurídico protegido y que la conducta delictiva quede suficientemente precisada con la remisión (certeza): «[...] es posible la incorporación al tipo de elementos normativos (STC 62/1982) y es conciliable con los postulados constitucionales la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco (STC 122/1987); esto es, de normas penales incompletas en las que la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentre agotadoramente prevista en ellas, debiendo acudir para su integración a otra norma distinta, siempre que se den los siguientes requisitos: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o, como señala la citada STC 122/1987, se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada». Por tanto, el Tribunal Constitucional asegura la legalidad formal cuando establece que la ley contenga el núcleo esencial y que el reenvío sea expreso y justificado; y la legalidad material o tipicidad la asegura al disponer que la conducta delictiva quede suficientemente precisada por el núcleo esencial legal y el complemento indispensable de la norma complementaria.

¹⁵ Siguen esta línea, con cita de la STC 127/1990, las SSTS de 10 de diciembre de 2002 (rec. 3048/1998), de 12 de mayo de 2003, rec. 2344/1999, etc. Sobre la necesidad de certeza en la remisión, véase la STC 181/2008, de 22 de diciembre, FJ 5º.

Como se ve, no se separa un ápice de la redacción de la STC de 1990 (menciona, incluso, el «bien jurídico protegido»).

2. LA REGLA COMPLEMENTARIA

2.1. *A los solos efectos sancionadores, su contenido cobra fuerza de ley por remisión de esta*

El mecanismo es claro: al completar la norma dependiente lo que falta a la norma sancionadora incompleta, aquella se incorpora a esta para formar el tipo, tipo que vendría a tener el valor —exigido por la ley: art. 27 LRJSP— de «ley sancionadora impropia». En definitiva, la incorporación de la regla jurídica dependiente dota a su contenido de fuerza de ley, porque es «llamada» por esta.

Por otra parte, en la medida en que la regla complementaria establece una obligación (cuyo incumplimiento, en virtud de la ley sancionadora, se convierte en sancionable), resulta que la ley sancionadora en blanco, tal y como es admitida por nuestros tribunales, *convierte una obligación existente en una obligación cuyo incumplimiento es sancionable*: añade la amenaza de sanción al incumplimiento de la obligación establecida. Y lo hace *sin conocer el contenido de esa obligación* (que conocerá la Administración, porque lo ha impuesto, y su destinatario).

2.2. *Su régimen jurídico no es el de las leyes y su contenido no es sancionador*

Aunque merced a la remisión el contenido de la regla complementaria se incorpora al tipo regulado por la ley, su régimen jurídico formal (habilitación legislativa¹⁶, creación, modificación, extinción, control de legalidad) responde al derecho administrativo y no al parlamentario¹⁷. Esta peculiaridad hace de estas reglas «dependientes» una fuente de problemas, como veremos a continuación.

La regla complementaria, de esta forma, aun careciendo de naturaleza legislativa, tiene dos tipos de efectos:

- a) El efecto reglamentario: configura deberes de comportamiento de los sujetos privados en un determinado sector de actividad.
- b) El derivado de la remisión: la mera obligación de comportamiento reglamentaria (a) pasa a ser una obligación cuya infracción va a ser sancionable (b).

¹⁶ Pero esa habilitación nada tiene que ver con la reserva de ley del art. 25 CE: cfr. C. Martín Fernández (2023), *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, Cizur Menor: Aranzadi, pág. 130.

¹⁷ También puede realizarse esta remisión a otra ley (véase, p. ej., la STS de 27 de septiembre de 2022, sala 4ª, rec. 4313/2019) o a otro precepto de la misma ley [STS, Sala 3ª, de 16 de enero de 1990 (165/1990)], aunque en estos casos no se plantean problemas respecto de la legalidad formal; solo con referencia, en su caso, a la legalidad material.

De esta forma, la eliminación de dicha obligación del mundo jurídico (por anulación, revocación, modificación) conlleva *ipso facto* la desaparición del tipo infractor aplicable al caso. Porque la parte «remitida», aunque no afecte a la descripción de la sanción ni del núcleo del comportamiento infractor, es imprescindible para configurar el tipo.

2.3. Requisitos de la integración en el tipo

No se exige una determinada jerarquía normativa de la regla complementaria, a diferencia de lo que viene exigiendo el Tribunal Constitucional en materia penal, que llega a prohibir que la norma complementaria se formalice en una orden ministerial, por la insuficiencia de rango: SSTC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 3º, 283/2006, de 9 de octubre, FJ 8º, para salvaguardar la función de certeza y seguridad de los tipos penales tutelada por el art. 25 CE¹⁸.

Tampoco se exige cláusula de remisión inversa, esto es, que la regla complementaria aluda a la ley sancionadora que la «llama»¹⁹.

Sí exigía la STS de 15 de diciembre de 1998 para la disposición complementaria, precisión y cognoscibilidad (garantías del principio de legalidad material)²⁰.

La STS de 4 de noviembre de 2011 (rec. 6062/2010) vuelve a citar al Constitucional y reconoce la existencia de estas normas sancionadoras en blanco, con flexibilidad siempre que se cumplan los requisitos señalados. Pero reduce claramente el contenido posible de la regla complementaria. Así lo señala con claridad en su FD 3º, que afirma lo siguiente:

¹⁸ Esta última sentencia afirma (FJ 3º) que «por esa vía se diluiría la función de garantía de certeza y seguridad jurídica de los tipos penales, función esencial de la reserva de ley en materia penal, que resultaría vulnerado el art. 25.1 CE»: M. Gómez Tomillo (2023) en M. Gómez Tomillo e I. Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte especial*, Cizur Menor: Aranzadi, pág. 168. No obstante, como afirma Gómez Tomillo, en el derecho administrativo sancionador debe aceptarse una flexibilización del citado criterio.

¹⁹ La cláusula de remisión inversa se exigió, por la STC 341/1993, de 18 de noviembre, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional alemán: véase, al respecto, Gómez Tomillo (2023, págs. 167-168). Sin embargo, se trata de una sentencia aislada en el derecho español (ni las anteriores o posteriores sentencias del Tribunal Constitucional la exigen; tampoco la jurisprudencia contencioso-administrativa). Es lógico que no se imponga la cláusula de remisión inversa, porque no podría exigirse su incorporación a las normas complementarias previgentes a la aprobación de la ley sancionadora y porque supondría que el autor de la norma complementaria tendría la capacidad de determinar cuáles de los contenidos de la citada disposición tendrían relevancia sancionadora y cuáles no, de forma que se convertiría en un legislador en materia sancionadora: cfr., en materia penal, E. Cury (1998), *La ley penal en blanco*, Bogotá: Temis, pág. 105. En sentido similar, Doval País (1999, pág. 208).

²⁰ Ya lo hacían las SSTC 131/2003, de 30 de junio, y 104/2009, de 4 de mayo.

[...] la existencia de normas sancionadoras en blanco [...] ha sido reconocida y confirmada por el Tribunal Constitucional siempre y cuando, [...] una norma con rango de ley describa la conducta ordenada o prohibida y la disposición o acto complementario se limite —como también ocurre en este caso— a concretar un elemento de la conducta descrita.

Por tanto, la disposición complementaria únicamente determina un elemento de la conducta sancionadora, a sabiendas de que, tanto la sanción como los elementos esenciales de la infracción quedan confiados a la ley. La regla complementaria no puede tener un papel «creativo», que venga a determinar los límites entre lo lícito y lo ilícito desde el punto de vista sancionador, porque esa determinación es competencia exclusiva del legislador (de la ley sancionadora)²¹.

Por la misma razón, la regla complementaria no puede ser sancionadora (no contiene decisión alguna sobre las consecuencias sancionadoras de su incumplimiento²²), sino que establece una previsión directa o indirecta de obligaciones o deberes; puede incluir obligaciones singularizadas (p. ej., en el caso de autorizaciones, concesiones o evaluaciones de impacto), o territoriales (zonas en las que se prohíben o condicionan actividades) o temporales (vedas o prohibiciones de realización de actuaciones determinadas). En todo caso, aunque existiría una «cierta ilicitud»²³ por el incumplimiento de estos deberes establecidos por la disposición o acto administrativo, la norma complementaria no determina infracciones ni sanciones por dicho incumplimiento porque dicho contenido corresponde exclusivamente a la ley, que no puede abdicar de él.

Tampoco puede contener la regla complementaria una remisión a otra norma o decisión. Las remisiones en cadena faltan a la certeza, y así lo ha venido a confirmar la jurisprudencia constitucional, flexible con la forma de la regla complementaria pero no con el contenido cuando puede reducir las exigencias de seguridad jurídica: véase en este sentido la citada STS de 4 de noviembre de 2011 (rec. 6062/2010)²⁴, en la línea de la jurisprudencia penal del Tribunal Constitu-

²¹ La Sentencia 134/2019, de la Corte Costituzionale italiana, describe, a su vez, los dos requisitos que la tipicidad o previsibilidad imponen a las remisiones al reglamento: «Como reiteró recientemente este Tribunal, este principio por un lado, quiere evitar que, a diferencia del principio de división de poderes, la autoridad administrativa o el juez “asuma un papel creativo, identificando, en lugar del legislador, los límites entre lo lícito y lo ilícito» (Sentencia 327 de 2008; sobre este punto también la ordenanza 24 de 2017); por otra parte, no muy diferente al principio de irretroactividad, pretende “garantizar la libre autodeterminación individual, permitiendo al destinatario de la ley penal apreciar a priori las consecuencias jurídico-penales de su propia conducta” (nuevamente sentencia n. 327 de 2008)» (sentencia 121 de 2018).

²² Cfr. M. Rebollo Puig (1999, pág. 477).

²³ *Ibid.*

²⁴ FD 4º: El resultado final de esta sucesiva y descendente remisión normativa es que, si se atiende únicamente a la redacción de los tipos infractores de la Ley de Aguas y su

cional (STC 283/2006, de 9 de octubre)²⁵; a pesar de ello, no ha faltado alguna sorprendente resolución judicial tolerante con la remisión en cadena (incluso doble), por el beneficio que eso suponía para el infractor: STS de 2 de julio de 2001 (rec. 7405/1996), FD 5º.

Finalmente, además de lo anterior —contenido de la regla complementaria—, la sentencia de 2011 incluye otro criterio formal: la naturaleza jurídica de esta regla, de ordinario reglamentaria, puede ser de acto administrativo: la sentencia alude a la disposición «o acto» como regla complementaria o de remisión. Se trata de la primera ocasión (que sepamos) que el Tribunal Supremo alude expresamente a esta posibilidad después de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y expone lo que viene a ser una práctica habitual en derecho administrativo: la remisión de la ley sancionadora al contenido de un acto administrativo incluso de deberes cuya transgresión sanciona la ley.

3. EFECTOS: UNIDAD DE TIPO Y RETROACTIVIDAD BENIGNA

Es indudable que el tipo infractor en las disposiciones sancionadoras en blanco está compartido por dos normas, la ley sancionadora, «castigadora», y la disposición complementaria, que incluye las obligaciones o deberes cuyo incumplimiento es calificado por la ley como infracción sancionable.

Ya tempranamente se pronunció sobre la configuración dual del tipo el Tribunal Supremo, por Sentencias de 22 de febrero de 1988 (1144/1988 y 15588/1988: ponente: Javier Delgado Barrio), y afirma con contundencia:

La respuesta, frente a lo que indica el Letrado del Estado, ha de ser afirmativa: el complemento que proporciona la norma no sancionadora es siempre parte integrante del tipo. Que éste se formule de una sola vez, en la regla sancionadora, o en dos momentos y normas distintas, resulta inoperante. La infracción se integra por el

Reglamento general de desarrollo, resulta imposible determinar con la mínima exactitud necesaria la concreta tipificación que se anuda a la realización de las conductas infractoras; haciéndose, pues, imprescindible integrar, a tal efecto, esas normas con la Orden Ministerial aquí concernida, que es la que realmente proporciona los datos para llevar a cabo tal labor de incardinación de la conducta en el tipo sancionador.

Es evidente que, por las razones expuestas en el anterior fundamento jurídico, plenamente proyectables sobre el caso que ahora nos ocupa, tal forma de regular el marco normativo sancionador en materia de aguas no respeta el principio de legalidad de las infracciones administrativas consagrado en el artículo 25 de la Constitución; por lo que hemos de estimar el primer motivo de casación.

²⁵ Gómez Tomillo (2023, págs. 171-172). Acoge, igualmente, la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo la posterior STS de 18 de mayo de 2020, rec. 3647/2018, aunque constata que, tras la modificación del Reglamento de Dominio Público, operada en 2013, ya no es aplicable dicha doctrina en relación con el citado reglamento.

tipo completo, es decir, el tipo exigido por el art. 25.1 de la Constitución sólo existe cuando ha sido completado.

Al margen de lo anterior, el principio de retroactividad favorable, aparte de discusiones doctrinales y judiciales sobre su fundamentación constitucional²⁶, tiene un expreso reconocimiento en la LRJSP (art. 26.2), que establece:

2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

Este principio se viene aplicando con naturalidad en materia sancionadora administrativa antes incluso de la vigencia de la Ley 30/1992, cuya redacción copia parcialmente y mejora el artículo transcrito.

Esta retroactividad favorable se aplica también cuando lo que se modifica no es la norma sancionadora, sino la norma de reenvío, la que aporta el complemento que rellena el tipo en blanco. Al incorporarse al tipo mediante la remisión, la norma a la que se remite la ley sancionadora forma parte del propio tipo, por lo que su cambio es equiparable al de la citada ley²⁷. Esta doctrina jurisprudencial asentada en lo contencioso-administrativo vino a ser confirmada por el Tribunal Constitucional en su STC 38/1997 de 27 de febrero, que entendió que la modificación de la norma complementaria (en el caso, tributaria), no de la sancionadora, conlleva la aplicación retroactiva *in bonus* aunque en sí misma no establezca infracciones ni sanciones²⁸: no sería aceptable que la técnica de las normas sancio-

²⁶ Gómez Tomillo (2023, págs. 206 ss); Nieto (2012, págs. 201 ss); M. Rebollo Puig (2021), «Sucesión de normas administrativas sancionadoras: irretroactividad y excepciones», *REALA*, 16, págs. 17ss.

²⁷ En el mismo sentido, entre otros, F. López Menudo (2010), «Principio de irretroactividad», en B. Lozano Cutanda (dir), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, pág. 724; M. J. Gallardo Castillo (2008), *Los principios de la potestad sancionadora*. Teoría y práctica, Madrid: Iustel, pág. 146. Un breve comentario a esta reciente sentencia puede verse en F.J. Sospedra Navas (2023), «Derecho Sancionador. La retroactividad de la norma sancionadora más favorable en las denominadas infracciones en blanco. Principio de retroactividad» en *La Administración práctica*, 8.

²⁸ FFJJ 5º y 6º. Dice este último: «Como veníamos diciendo, es evidente que el art. 15.3 de la Ley 20/1989, en tanto norma que integra otra de carácter sancionador (concretamente, el art. 87.1 L.G.T., que determina la sanción aplicable a las infracciones graves tipificadas en el art. 79 a) L.G.T.), supone la aplicación retroactiva de una norma de dicho carácter; sin embargo, no por ello vulnera los artículos 9.3 y 25 de la Constitución. [...] Determinando la Ley 20/1989 una sanción de cuantía inferior a la que correspondía antes de su entrada en vigor, hay que concluir necesariamente que su aplicación retroactiva —retroacción *in bonus*— no vulnera los arts. 9.3 y 25 C.E.».

nadoras en blanco, además de una reducción de exigencias derivadas del principio de reserva de ley, determinase una disminución del resto de garantías asociadas al principio de legalidad²⁹.

Ya con anterioridad, el Tribunal Supremo venía reconociendo lo mismo: por una parte, la jurisprudencia penal admitió la aplicabilidad de la retroactividad *in bonus* a las disposiciones no penales llamadas a integrar una penal (STS de 4 de abril de 1984, cdo 3º), pero en lo contencioso-administrativo es clave en esta doctrina las citadas SSTS de 22 de febrero de 1988, cuando, tras señalar la configuración del tipo mediante la integración de las dos normas, afirman (FD 4º):

Así las cosas, a los efectos de la retroactividad de la Ley más favorable, una vez que el tipo existe resulta intrascendente que su alteración o eliminación tenga lugar por modificación de la norma sancionadora en blanco o por modificación de la regla complementaria que viene a dar el último contenido al tipo. El fundamento de la retroactividad de la norma sancionadora más favorable se concreta en razones humanitarias o de estricta justicia, opera siempre que una modificación normativa —afecte a la norma en blanco o a la complementaria— evidencie que determinada conducta ha dejado de ser socialmente reprochable.

Esta doctrina se ha venido aplicando de forma reiterada. Recientemente, la STS de 12 de junio de 2023 (rec. 1444/2021), dictada en casación, tras citar numerosas sentencias del propio Tribunal Supremo (empezando por la de 1988), y en un lapso de tiempo amplio³⁰, concluye (FD 5º):

En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia formulada en el auto de la Sección 1ª de admisión a trámite de este recurso, la Sala reitera el criterio jurisprudencial de esta Sala, que considera que el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable ha de tener virtualidad no sólo cuando se modifica la norma sancionadora en sí misma, sino también

²⁹ Gómez Tomillo (2023, pág. 215).

³⁰ [...] En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de mayo de 1988 (ROJ: STS 3654/1988), que insiste en que el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable ha de tener virtualidad no solo cuando se modifica la norma sancionadora en sí misma sino también cuando la alteración afecta a aquella que aporta el complemento que viene a rellenar el tipo en blanco trazado por el precepto sancionador. Siguen el mismo criterio las SSTS de esta Sala [3º, de lo contencioso-administrativo] de 6 de noviembre de 1998 (recurso 535/1993) y de 15 de julio de 1999 (recurso 132/1993). Igual criterio es acogido por la Sala Quinta [de lo militar] de este Tribunal Supremo, que admite la plena aplicabilidad del principio de retroactividad de las normas penales favorables al reo en los supuestos de modificación de las normas sustantivas que complementan los ilícitos disciplinarios, como es de ver en las sentencias de dicha Sala de 1 de diciembre de 2004 (rec. 124/2003), 13 de diciembre de 2004 (rec. 1/2003) y 12 de diciembre de 2008 (rec. 47/2008)».

cuando la alteración afecta a aquella norma que aporta el complemento que viene a rellenar el tipo en blanco trazado por el precepto sancionador.

En definitiva, la disposición complementaria forma parte del propio tipo, por lo que su cambio es equiparable a la propia transformación de la ley sancionadora misma.

Ahora bien, hay límites infranqueables en esta aplicación retroactiva de la norma³¹: para que se aplique la retroactividad *in melius* es preciso que el autor de la norma complementaria modifique esta por un cambio de criterio en la valoración del hecho; es decir, por entender que la obligación que impone debe dejar de existir o debe relajarse³². Sin embargo, «en muchos de estos casos en que no cambia la norma sancionadora sino otras con las que se integra o le dan su contexto jurídico [...] la reforma no entraña un cambio en la valoración que la conducta merece al ordenamiento»³³; si lo que cambian son las circunstancias fácticas sin variar la valoración de la conducta sancionada, no resulta aplicable la retroactividad benigna³⁴.

Igualmente, a aquellas reglas complementarias que tienen vocación de temporalidad tampoco resultan aplicables la retroactividad *in bonus*, porque si se sabe que el incumplimiento de las normas temporales va a quedar sin efecto, nadie estaría estimulado a actuar conforme a lo dispuesto en la ley temporal³⁵.

Por otro lado, el Tribunal Supremo justificó (lógicamente) una aplicación amplia de este beneficio, incluso cuando la norma posterior y más beneficiosa no estaba todavía definitivamente aprobada, porque, al fin y al cabo, después de un reducido espacio de tiempo, ya se pudo aplicar (y el Tribunal conoció del asunto cuando ya estaba definitivamente aprobada)³⁶.

³¹ Una explicación más rigurosa, extensa y pormenorizada puede verse en Rebollo Puig (2021, págs. 22-26).

³² *Ibid.*

³³ Rebollo Puig (2021, pág. 25).

³⁴ Véase el ejemplo urbanístico que aporta Gómez Tomillo (2023, págs. 217-218). O el apuntado por Rebollo Puig: «¿Es justo que quede sin sanción quien vulneró las normas de un parque protegido porque después perdió la protección? ¿Lo es si perdió la protección precisamente porque los particulares, con su indisciplina, provocaron la degradación de sus valores ambientales?» (2021, pág. 23). Entendemos que la aplicación de la retroactividad favorable es lógica en el primer supuesto (si lo que hay, exclusivamente, es un cambio de valoración de la infracción), pero no es aceptable en el segundo, porque lo que cambió fue la realidad fáctica.

³⁵ Gómez Tomillo (2023, pág. 222). En sentido similar, Nieto (2012, pág. 207); Rebollo Puig (2021, pág. 24-25).

³⁶ La citada STS de 12 de junio de 2023 señala en su FD 2º: «El recurso presentaba la cuestión de interés objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia relativa a la aplicación retroactiva de las disposiciones administrativas sancionadoras más favorables, interpretando el artícu-

Aunque se ha propuesto *lege ferenda*, la eliminación de este beneficio cuando es la regla complementaria la que se modifica, y no la norma sancionadora, por una razón de justicia y tras analizar un buen número de pronunciamientos judiciales (Rebollo Puig³⁷), podría resultar más ajustado a las situaciones concretas que se vayan planteando y a la doctrina y jurisprudencia citadas, la valoración caso por caso de las circunstancias de la modificación de la regla complementaria y la situación existente, para determinar la aplicación, bien del principio de irretroactividad, o bien de retroactividad *in melius* en cada supuesto concreto.

III. LA REGLA COMPLEMENTARIA PUEDE SER UN ACTO NO NORMATIVO

1. SU RECONOCIMIENTO

Como se dejó señalado más arriba, el art. 27 LRJSP no alude a las leyes sancionadoras administrativas en blanco y por tanto su régimen y límites son deducibles exclusivamente de la jurisprudencia, que admite que la ley sancionadora puede remitirse para integrar el tipo no sólo a normas reglamentarias (las

lo 26.2 LRJSP, en supuestos en los que, en puridad, *no se ha producido una modificación de la norma sancionadora pero sí una modificación de las condiciones o presupuestos que integran aquella*; en particular, cuando dicha modificación es consecuencia de una actuación de la Administración (en este caso, del Consejo Regulador de la DOP) que anticipa la modificación del pliego de condiciones de la DOP (aprobada en posterior Reglamento de Ejecución de la Comisión Europea)». La sentencia, sin embargo, en los siguientes fundamentos de derecho no discute esta falta de un trámite necesario para la perfección de la norma; la propuesta se había convertido en norma años atrás (21 de octubre de 2020), así que confirma necesariamente la aplicación retroactiva de la modificación de la ya norma complementaria. (Los Pliegos de condiciones de las DDOO son los documentos normativos que establecen los requisitos que debe cumplir un producto procedente de una DOP o IGP, tal y como establece el art. 3 a) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.)

³⁷ «Lo que defiendo —dice Rebollo— es que, al menos, se constriña la obligada retroactividad favorable dentro de lo que inexorablemente imponen esas normas supraleales y el artículo 26.2 LRJSP. Es decir, que sólo juegue respecto a las normas estrictamente sancionadoras y que, por tanto, queden al margen de la imperativa retroactividad *in bonus* las otras con las que se integran o que ofrecen el contexto de antijuridicidad». De todas formas, aunque esta propuesta justificaría algunas de las resoluciones judiciales citadas, el autor reconoce que contradice algunas de las declaraciones generales de la jurisprudencia ordinaria: Rebollo Puig (2021, pág. 26). Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Supremo deberá volver a pronunciarse en casación sobre esta materia —aunque ya lo hizo por sentencia de 12 de junio de 2023— a la luz del recurso de casación admitido por Auto de 28 de febrero de 2024 (rec. 2309/2023).

mencionadas de ordinario por la jurisprudencia³⁸), sino también a otro tipo de actos jurídicos: actos administrativos, convenios, normas privadas, etc.

1.1. La jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional no exige la publicidad de la regla complementaria si pesa sobre el obligado el deber de conocerla, como implícitamente reconoce la STC 131/2003, de 30 de junio, FJ 5º, con referencia a la sanción impuesta por la comisión de una infracción consistente en «pastorear en zonas vedadas», zonas estas determinadas por los planes de aprovechamiento forestal³⁹:

5. El recurrente aduce la vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) por diversos motivos.

En primer término, alega que los planes de aprovechamiento forestal, en virtud de los cuales fue sancionado, carecen de rango de ley, a lo que añade que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, ni fueron publicados ni le fueron notificados. Frente a tal alegación cabe destacar que el recurrente fue sancionado en virtud de la prohibición de «pastorear en zonas vedadas», contenida en el art. 74.2 f) de la Ley de Cataluña 6/1988, de 30 de marzo, forestal, precepto que, obviamente, ostenta el rango requerido por la Constitución. La prohibición, cuya infracción se le imputa, se contiene en este precepto, según la Sala de lo Contencioso, sin que los planes de aprovechamiento forestal contengan otra cosa que los términos en los que el pastoreo, prohibido en principio en una reserva nacional de caza, puede llevarse a cabo. De modo que la vulneración de la seguridad jurídica que el recurrente anuda a la falta de publicación y notificación de dichos planes, no puede, desde la perspectiva constitucional, estimarse, dado que, conociendo la existencia de una prohibición inicial, era al recurrente al que correspondía cerciorarse de los términos en que la conducta que llevaba a cabo podía estar autorizada.

No estamos, pues, ante una resolución sancionadora que impida a los ciudadanos «programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas» [...] ⁴⁰.

Más clara es la STC 104/2009, que reconoce de forma explícita que la remisión realizada por la ley sancionadora a reglamentos sectoriales y *actos administra-*

³⁸ Inclusivas de las normas corporativas, como las «Normas Técnicas de Auditoría» (STS de 12 de mayo de 2003, rec. 2344/1999, STS de 18 de marzo de 2008, rec. 3219/2005, y otras). Según el art. 5.1 de la Ley 1/1988 de Auditorías de cuentas, estas normas técnicas se elaboran por las corporaciones de derecho público representativas de quienes realicen la actividad de auditoría de cuentas, y se publican por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).

³⁹ J. De Fuentes Bardají (2009), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador I*, Thomson Reuters Aranzadi, pág. 116.

⁴⁰ Véase, no obstante, el extenso voto particular de E. Gay Montalvo a la citada sentencia, en la que defiende, justamente, el necesario carácter normativo de los planes de aprovechamiento forestal, por razón de su contenido.

tivos singulares es, en ese supuesto, perfectamente ajustada al principio de legalidad (formal y material) protegido por el art. 25 CE:

5. Pues bien, desde el punto de vista de la garantía formal del art. 25.1 CE conviene recordar que este precepto constitucional no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta anti-jurídica.

[...] De este modo la diversidad y complejidad de las instalaciones nucleares, así como la peligrosidad de las sustancias manejadas por las empresas que despliegan su actividad en el sector de la energía nuclear, hacen indispensable la colaboración en la tarea de tipificación de las infracciones de las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley de energía nuclear y de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear [...], así como de las condiciones particulares impuestas a la actividad en las autorizaciones y licencias o en los documentos oficiales de explotación (que son de obligado conocimiento y cumplimiento precisamente porque tienen como destinatario único y concreto la empresa que ha obtenido autorización o licencia para el desarrollo de la actividad).

Es en este contexto en el que se enmarca el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear, que tipifica como infracciones graves «El incumplimiento de los preceptos legales o reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación, cuando no constituya falta muy grave, salvo los de escasa trascendencia».

Obsérvese que el Tribunal, al mencionar los actos administrativos singulares (autorizaciones, licencias y documentos oficiales de explotación), argumenta la licitud de la remisión, no en el carácter normativo de la «disposición complementaria» (que no tiene), sino en que dichos documentos «son de obligado conocimiento y cumplimiento» por sus destinatarios únicos.

Acto seguido, la citada sentencia alude a la «legalidad material», aunque, como acabamos de ver, ya ha justificado la remisión en este aspecto:

6. Tampoco desde la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas sancionadas, garantía material contenida en el art. 25.1 CE que se imbrica en el presente caso con la garantía formal del mismo precepto constitucional, puede dirigirse ningún reproche a la remisión, [...] pues no puede entenderse que la remisión que efectúa el precepto legal cuestionado impida a las empresas que realizan actividades reguladas en la citada Ley conocer las conductas sancionables, referidas al incumplimiento de las obligaciones a que vienen sujetas en el ejercicio de dichas actividades. Por el contrario, la redacción del tipo sancionador previsto en el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear permite con carácter general el conocimiento de las conductas sancionables».

«[...] son asimismo de obligado conocimiento y cumplimiento por estas empresas... los términos y las condiciones particulares impuestas a la actividad que desarrollan en las autorizaciones y licencias o en los documentos oficiales de explotación, que en este caso se contienen en el Reglamento de funcionamiento de la

fábrica, toda vez que estas condiciones tienen, como ya se dijo, como destinatario único y concreto a la empresa que ha obtenido autorización o licencia para el desarrollo de la actividad de que se trate.

En definitiva, también las obligaciones impuestas por actos administrativos (condiciones de la autorización) pueden ser objeto de remisión legal a efectos de integrar el tipo infractor. Y la justificación de su constitucionalidad no es otra que la previsibilidad y cognoscibilidad por los sujetos privados destinatarios de las conductas sancionables. Importa menos el carácter normativo de la regla complementaria que su certeza, su cognoscibilidad y la obligación de cumplirla (cuando los destinatarios de los actos administrativos a los que se remite la ley sancionadora tienen la posibilidad y la obligación de conocer su contenido)⁴¹.

No algo distinto dispone la Corte Costituzionale italiana. Aunque el reconocimiento de la constitucionalidad de las normas sancionadoras en blanco ha sido más bien tardío, no por ello es menos claro: la *sentenza* 134/2019, de 7 de mayo, de la Corte Costituzionale resolvió la impugnación del nuevo art. 30 de la Ley regional Abruzzo n. 28 de 2019, que prevé —entre otras cosas— la sanción a las infracciones de dicha Ley de 100 a 600 euros «para el que ejercita la pesca en periodos u horarios de veda en aguas en las que la pesca está prohibida». Se alegó por el recurrente (Gobierno italiano) que el precepto legal en cuestión infringía el principio constitucional de tipicidad en cuanto que los periodos u horarios de veda no están determinados por la ley. Faltaría, en este sentido, la necesaria «precisión, claridad y determinación» exigibles a las infracciones (también administrativas) por el art. 25 CI (principio de legalidad sancionadora), porque en este caso hay una remisión a normas subordinadas y sin concretar. El Tribunal entiende que también las leyes regionales que establecen sanciones deben garantizar a sus destinatarios la cognoscibilidad del precepto y la previsibilidad de las consecuencias sancionatorias, y concluye:

En realidad, el examen de todo el cuerpo de la ley regional en cuestión permite identificar fácilmente las disposiciones de prohibición individuales —distintas del art. 26, expresamente mencionado de la letra n)—, que regulan los períodos, horarios y aguas en que se permite o prohíbe la pesca. Deben considerarse, por ejemplo, el art. 3, párrafo 4, que confiere a la Región la facultad de prohibir pescar temporalmente, en todo o parte de los medios acuáticos, en presencia de «condiciones perturbadoras del equilibrio biológico de la población de peces autóctonos»; el art. 20, párrafo 5, que establece que la pesca de deportistas amateurs en aguas de categoría A «está permitida desde las ocho horas del primer sábado de marzo hasta la medianoche del último domingo de septiembre»; el art. 24, apartado 16, que pospone la fijación de los horarios de pesca según las «directrices emitidas por el

⁴¹ Todo ello sin perjuicio, lógicamente, de que en el caso concreto haya error de tipo o de prohibición.

Consejo Regional»; el art. 9, apartado 2, letra e), respecto de aguas en las que «existe una veda temporal de pesca».

El fácil conocimiento por parte de sus destinatarios de todas estas disposiciones, a las que implícitamente se refiere la letra w) en cuestión, está por otra parte garantizada por el calendario regional de pesca, en el que se reproducen todas las disposiciones sancionadas por la disposición impugnada, y que parece haber sido adoptada y publicada para el año 2019.

De ahí el carácter infundado de las imputaciones relativas a esta segunda disposición.

En concreto, el Alto Tribunal Italiano está permitiendo —en la línea de la doctrina del Constitucional español⁴²— las leyes sancionadoras en blanco cuando aseguran la cognoscibilidad del precepto y de las consecuencias sancionadoras, aunque se remitan a otras normas o reglas subestatales para integrar el contenido del tipo infractor. La referencia se hace al calendario regional anual de pesca, cuya naturaleza jurídica (acto administrativo o reglamento) ni se plantea: lo que importa es la facilidad de conocimiento: la «agevole cognoscibilità»⁴³.

En definitiva, las leyes (incluidas las regionales) que prevén meras sanciones administrativas pueden remitirse a actos sublegislativos a los efectos de integrar el precepto sancionado administrativamente, siempre que se garantice a sus destinatarios el conocimiento del precepto y la previsibilidad de las consecuencias sancionadoras⁴⁴.

⁴² En el último decenio la Corte Costituzionale ha ido edificando un nuevo estatuto constitucional de las sanciones administrativas con contenido marcadamente aflictivo, que incluye las principales garantías penales, como en el modelo constitucional español. Entre ellas, la determinación del ilícito —tipicidad de las infracciones— que se ha concretado sobre todo en la sentencia 121/2018 y en la parcialmente transcrita 134/2019. Cfr., D. Simeole (2022), «Le sanzioni amministrative “punitive” tra diritto costituzionale ed europeo», *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, pág. 54.

⁴³ Véase, sobre esta sentencia, A. Contieri (2019), «Principio di legalità e sanzioni amministrative: la Corte conferma la propria giurisprudenza a proposito di una legge della regione Abruzzo in materia di pesca», *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, págs. 1661ss. La jurisprudencia constitucional italiana, al referirse a las normas sancionadoras en blanco, muestra cómo su licitud pasa por la cognoscibilidad de la infracción y de la sanción; no depende de la naturaleza de la regla de remisión. De hecho, se habla de remisiones a «actos sublegislativos» (sentencia 134/2019, n. 3), «actos secundarios» (A. Contieri, 2019, pág. 1667), «actos administrativos» (Sentencia 115/20119), «reglamentos» y «provvedimenti» (Sentencia 282/1990, con referencia a las leyes penales), etc., sin especificar más. Lo importante es, como señala la citada Sentencia 134/2019, la fácil cognoscibilidad de la infracción, y la limitación de la regla complementaria a la integración del tipo, sin que pueda hacer valoraciones de lo que es o no lícito desde el punto de vista sancionador.

⁴⁴ Simeole (2022, pág. 56).

1.2. Algunos supuestos en la normativa

Son numerosos los ámbitos de infracciones en blanco en los que la regla complementaria o de remisión no es una norma (legal o reglamentaria) *sensu stricto*, sino una resolución o disposición generadora de deberes u obligaciones susceptibles de ser incumplidos⁴⁵. En algunos casos, se trata incluso de actuaciones no emanadas de la Administración pública y, por tanto, no sometidas a derecho administrativo, como los convenios colectivos⁴⁶, cuyo incumplimiento por los empresarios puede ser castigado por la Administración, según la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto⁴⁷; tampoco tienen naturaleza administrativa los acuerdos de órganos colegiados como la Asamblea General de las Federaciones Deportivas, que es el órgano de gobierno de estas, que son, a su vez —según la ley—, entidades privadas de carácter asociativo (art. 43 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte)—, cuyos actos tienen naturaleza jurídico-privada (art. 117); la infracción de estos acuerdos puede

⁴⁵ M. Rebollo Puig, M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. Bueno Armijo (2010), *Derecho Administrativo sancionador*, Valladolid: Lex Nova, pág. 130. Esta configuración de las normas sancionadoras en blanco las aproxima a la de los delitos de desobediencia a la autoridad, en la medida en que en aquellas se sanciona el incumplimiento de una obligación impuesta por un acto administrativo o reglamento, y en este, la inobservancia de lo ordenado por la autoridad. Pero al margen de otros matices, hay una diferencia esencial: mientras que en los delitos de desobediencia a la autoridad el bien jurídico protegido es el principio de autoridad, entendido funcionalmente (cfr., C. Juanatey Dorado (1997), *El delito de desobediencia a la autoridad*, Valencia: Tirant lo Blanch págs. 35 y ss.), lo que busca proteger la norma sancionadora en blanco es un sector concreto del ordenamiento jurídico que ella no es capaz de regular más que en el aspecto sancionador.

⁴⁶ Que el art. 82.1 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) define: «Los convenios colectivos, como resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva».

⁴⁷ Véanse, p. ej., los arts. 7.5, 7.7 y 7.10 del citado texto refundido. Son infracciones graves —según el art. 7—: «[...]5. La transgresión de las normas y los límites legales o pactados en materia de jornada, trabajo nocturno, horas extraordinarias, horas complementarias, descansos, vacaciones, permisos, registro de jornada y, en general, el tiempo de trabajo...»; 7: «La transgresión de los derechos de información, audiencia y consulta de los representantes de los trabajadores y de los delegados sindicales, en los términos en que legal o convencionalmente estuvieren establecidos»; 10: «Establecer condiciones de trabajo inferiores a las establecidas legalmente o por convenio colectivo [...]».

ser sancionada por la Administración, tal y como prevé la Ley del Deporte⁴⁸. Puede aludirse también a la sanción del incumplimiento de códigos de buenas prácticas jurídicas, de asunción totalmente voluntaria, una vez que se ha producido la adhesión: en este caso, el código se convierte en una disposición de obligado cumplimiento porque deviene vinculante su contenido para los adheridos. Así lo dispone el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, cuyo art. 15 califica como infracción susceptible de sanción administrativa el incumplimiento de algunos de los aspectos de los códigos de buenas prácticas establecidos en esa norma⁴⁹.

Pero también las actuaciones administrativas no reglamentarias pueden complementar el tipo de infracciones sancionables en la legislación administrativa. Se mencionan a continuación previsiones legales específicas recogidas por la legislación estatal, sin contar la abundantísima legislación autonómica sectorial que también recoge esta forma de tipificación en sus listados de infracciones. Y, por supuesto, conviene aclarar que no se justifica esta remisión en las denominadas «relaciones especiales de sujeción» a las que se ha pretendido vincular esta técnica, sino que se trata, en todos los casos, de relaciones generales en sectores concretos con administrados destinatarios y concededores de la normativa sectorial aplicable. En cuanto a los tipos de actos, cabe destacar:

- a) Las autorizaciones (y en menor medida, concesiones) —específicamente sus condicionamientos— cuyo incumplimiento por sus destinatarios

⁴⁸ La Ley del Deporte declara infracción muy grave «el incumplimiento de los acuerdos de la Asamblea general y de las normas estatutarias o reglamentarias» (art. 104.2 a) por parte de los presidentes de las federaciones deportivas y de otros miembros directivos.

⁴⁹ Cfr. J. M. Pemán Gavín (2022), *Derecho sancionador bancario. El régimen sancionador de las entidades supervisadas por el Banco de España*, Iustel, Madrid pág. 78. El art. 1 establece: 1. «El Código de Buenas Prácticas incluido en el Anexo será de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito o de cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios». Y el art. 5 afirma: 4. «Desde la adhesión de la entidad de crédito, y una vez que se produzca la acreditación por parte del deudor de que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión, serán de obligada aplicación las previsiones del Código de Buenas Prácticas»; 7. «El contenido del Código de Buenas Prácticas resultará de aplicación exclusiva a las entidades adheridas, deudores y contratos a los que se refiere este real decreto-ley [...]»; 9. «Las entidades adheridas al Código de Buenas Prácticas habrán de informar adecuadamente a sus clientes sobre la posibilidad de acogerse a lo dispuesto en el Código. [...]». El art. 15, por su parte, establece: Artículo 15. Régimen sancionador. «Lo previsto en los apartados 4, 7 y 9 del artículo 5 y en el artículo 6.5 tendrá la condición de normativa de ordenación y disciplina, conforme a lo previsto en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y el incumplimiento de las obligaciones que derivan de los mismos se considerará infracción grave, que se sancionará de acuerdo con lo establecido en dicha ley».

es sancionable en virtud de la legislación sectorial aplicable; en concreto, las autorizaciones en materia de seguridad nuclear⁵⁰, las autorizaciones (y concesiones, en su caso) vinculadas al uso del dominio público en general⁵¹ y del hidráulico en particular⁵²; las autorizaciones emitidas en materia de infraestructuras viarias, como ferrocarriles⁵³, carreteras⁵⁴, puertos⁵⁵ y aeropuertos⁵⁶; las autorizaciones ambientales integradas⁵⁷, etc. Como categoría

⁵⁰ Art. 86.a) de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «Son infracciones muy graves: 3. El incumplimiento de los términos, límites o condiciones incorporados a las autorizaciones, así como la no aplicación de las medidas técnicas, administrativas o de otro orden que se impongan a una actividad o al funcionamiento de una instalación [...]».

⁵¹ El art. 192.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas califica como infracción muy grave «e) El uso de bienes de dominio público objeto de concesión o autorización sin sujetarse a su contenido o para fines distintos de los que las motivaron».

⁵² Art. 116.3 c) TRLA: «Se consideran infracciones administrativas: c) El incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión»: cfr. De Fuentes Bardají, J. (2009, pág. 115).

⁵³ Véase, p. ej., el art. 106, párrafos 1.2, 1.7, 2.2 f) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, que califica como infracciones los incumplimientos de las condiciones impuestas por licencias, autorizaciones o certificaciones, así como —en determinados supuestos—, de las resoluciones dictadas por la autoridad responsable de seguridad ferroviaria.

⁵⁴ El art. 41, en sus párrafos 2 a) y 3 a) de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, sanciona el incumplimiento de las prescripciones impuestas en las autorizaciones otorgadas previstas por la ley.

⁵⁵ La Ley de Puertos (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), califica como infracción leve sancionables, entre otros comportamientos, «a) El incumplimiento de las condiciones de los correspondientes títulos administrativos, de las licencias que habiliten para la prestación de servicios portuarios o de los Pliegos de Prescripciones Particulares que los regulen, sin perjuicio de su caducidad o rescisión» (art. 306.2 a); numerosos preceptos similares en los párrafos siguientes configuran los tipos de infracciones graves (entre otros, art. 307.3: «n) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las concesiones o autorizaciones de prestación de servicios marítimos») y muy graves (entre otros, art. 308.5: «d) Incumplimiento grave o reiterado por los titulares de las licencias de las condiciones esenciales que se les imponga»).

⁵⁶ Los arts. 59, 60 y 61 de la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias, que califican como infracciones, entre otros comportamientos, el incumplimiento de las condiciones establecidas en las preceptivas autorizaciones y habilitaciones.

⁵⁷ Art. 31.2 Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación: «Son

específica, y por la problemática que plantea, debe aludirse a las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), que son —en términos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental— informes preceptivos y determinantes⁵⁸; no son, por tanto, vinculantes. Sin embargo, la Ley solo prevé que la infracción de la DIA por el promotor sea sancionada cuando los condicionamientos de esta hayan sido incorporados al proyecto sustantivo, que se autoriza —si es privado— por un acto administrativo⁵⁹. Por tanto, los actos administrativos definitivos cuyos condicionamientos ambientales incumplidos merecen sanción son también autorizaciones.

La autorización es el tipo más común de regla complementaria no-normativa en la legislación, pero curiosamente la jurisprudencia relativa al principio de legalidad en relación con la remisión tipificadora a autorizaciones es escasa. Además de alguna sentencia del Tribunal Supremo⁶⁰, resulta especialmente clara, por su alcance, la STSJ (Madrid) de 2 de julio de 2009 (rec. 394/2009), que afirma, en materia de explotación de taxis:

Podemos concluir que, en el ámbito de las actividades reguladas por la Ley y conforme a la reiterada doctrina constitucional antes citada, no vulnera la exigencia de *lex certa* la remisión que el precepto legal cuestionado realiza a disposiciones reglamentarias perfectamente identificables que imponen obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, así como a las condiciones particulares impuestas en las autorizaciones y licencias de explotación a cada empresa concreta en las actividades que desarrolla, de forma que la conculcación de tales disposiciones reglamentarias o condiciones particulares se asume como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siendo asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.

infracciones muy graves: b) Incumplir las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada. Véase, para las infracciones graves, la previsión del art. 31.3 b).

⁵⁸ «Informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto» (art. 5.3 d). Igualmente, el «Informe de Impacto Ambiental» es el «informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental simplificada» (art. 5.3 e) LEIA).

⁵⁹ Art. 55.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre: «Son infracciones graves: c) El incumplimiento de las condiciones ambientales, de las medidas correctoras o compensatorias establecidas en la declaración de impacto ambiental e incluidas en la resolución que aprueba o autoriza finalmente el proyecto, o el incumplimiento de las condiciones ambientales establecidas en el informe ambiental, e incluidas en la resolución que aprueba o autoriza finalmente el proyecto o, en su caso, en la declaración responsable o comunicación previa del proyecto».

⁶⁰ STS de 23 de mayo de 2007, rec. 232/2005, glosada por M. Rebollo Puig (2010, pág. 213).

b) No faltan otros tipos de actos, sin la incidencia ninguno de ellos comparable a la de las autorizaciones; en la medida en que imponen obligaciones, se vienen utilizando las órdenes, típicas de la policía administrativa, como recoge, p. ej., la Ley de Industria, que sanciona «el incumplimiento de las *prescripciones dictadas por la autoridad competente en cuestiones de seguridad* relacionadas con esta Ley y con las normas que la desarrollen» (art. 31.2 h) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria). Como señala Izquierdo, lo que este precepto está tipificando es el incumplimiento de actos administrativos que contengan un mandato para sus destinatarios (órdenes, requerimientos...⁶¹): esos actos son las «prescripciones» a los efectos de esta ley⁶²; en sentido similar se cita el incumplimiento de «instrucciones» (como la Ley de Puertos, en su art. 306.d) e i)⁶³, que viene a ser una expresión también genérica, pero inclusiva de mandatos a sus destinatarios; en esta línea, en algunos casos se prevé expresamente sancionar la desatención de «requerimientos» relativos a determinadas actuaciones (art. 279.1. b) de la ley del Mercado de Valores)⁶⁴, o el incumplimiento de «medidas cautelares» impuestas (art. 31.2 c) de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación) que, aunque puedan ser intraprocedimentales, imponen una obligación de cum-

⁶¹ M. Izquierdo Carrasco (2006), «Industria, potestad sancionadora», en B. Lozano Cutanda, *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, págs. 505-506.

⁶² Una terminología similar utiliza el art. 47.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que califica como infracciones: a) «El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria», y c) «El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública». La ley está haciendo referencia sobre todo a actos administrativos de policía (órdenes, prohibiciones), pero no impide aplicarlo también a normas reglamentarias, en su caso.

⁶³ Son infracciones leves: d) El incumplimiento de las ordenanzas establecidas o *instrucciones dadas* por la Autoridad Portuaria [...], o i) El incumplimiento de la normativa o de las instrucciones que en materia de seguridad marítima o de contaminación se dicten por los órganos competentes. Preceptos similares más agravados se encuentran en los arts. 307 y 308.

⁶⁴ Art. 279.1 b) Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión: «1. Se considerarán infracciones los siguientes incumplimientos de las normas del Capítulo II del Título I sobre registro de valores: b) “*el incumplimiento por los depositarios* centrales de valores, por las entidades participantes en los sistemas de registro y por las entidades responsables de la administración de la inscripción y registro de los valores negociables representados mediante sistemas basados en tecnología de registros distribuidos, *del requerimiento de autorización de la CNMV* para la reversión de la representación de valores a la que se refiere el artículo 6”».

plimiento⁶⁵. Hay otros actos administrativos, con diversas calificaciones según las leyes, pero que responden al mismo concepto: mandatos dirigidos a los destinatarios, cuyo incumplimiento es sancionado por la Ley.

c) Mención aparte merecen las actuaciones administrativas calificables como «cuasi-normativas». Los actos «cuasi normativos» carecen de alguno o algunos elementos para poder ser calificados como normas perfectas. Pero tendrían que ser, en todo caso, obligatorios para sus destinatarios, porque la infracción de una regla complementaria que no sea obligatoria (una directriz u orientación) no puede constituir un tipo infractor ni generar ninguna sanción, lógicamente⁶⁶.

En este sentido, la remisión a una circular (que, como es sabido, en el ordenamiento español carece de naturaleza jurídica normativa de orden general, en los términos del art. 6 LRJSP) solo sería posible si, a pesar del *nomen iuris*, no se limita a ordenar y regular la actuación de los propios funcionarios o agentes de la Administración, sino que incluye previsiones que pretenden ser de obligado cumplimiento para terceros y está elaborada mediante el procedimiento legalmente establecido para los reglamentos; es decir, si es un reglamento válido⁶⁷. En

⁶⁵ «Son infracciones muy graves: c) Incumplir las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 35 de esta (...)». Véase, igualmente, el art. 31.3.c).

⁶⁶ La STS de 17 de abril de 2018 (rec. 1883/2017) reconoció la validez de una sanción impuesta por aplicación de una ley sancionadora que se remite a guías (de la CNMV) que carecen de naturaleza normativa, a efectos de aclarar, especificar o detallar las obligaciones de los destinatarios. La utilización de las guías se preveía en la vieja Ley 24/1988 del mercado de valores (hoy derogada) en su art. 15.3: «La Comisión Nacional del Mercado de Valores podrá elaborar guías técnicas, dirigidas a las entidades y grupos supervisados, indicando los criterios, prácticas, metodologías o procedimientos que considera adecuados para el cumplimiento de la normativa que les resulte de aplicación (...)». La sentencia niega el carácter no solo reglamentario, sino incluso vinculante de estas guías, porque se refieren a aspectos meramente accesorios e instrumentales del cumplimiento de la obligación concernida, cuyos elementos se encuentran previamente definidos en la Ley y el Reglamento. No obstante, Lucía Alarcón defiende el carácter vinculante, en la medida en que integra el tipo infractor. En todo caso, entiende esta autora que la remisión no infringe el principio de legalidad, porque la jurisprudencia no exige que la norma complementaria en el caso de normas sancionadoras en blanco tenga que ser necesariamente reglamentaria. Cfr. L. Alarcón Sotomayor *et al.*, (2019), «Derecho Administrativo Sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 201, III.2).

⁶⁷ Véase, *in extenso*, la STS de 26 de abril de 2024, rec. 1991/2023 FD 3º, que recoge la jurisprudencia asentada y actual (desde la STS de 21 de junio de 2006, rec. 3837/2000) acerca del carácter vinculante *ad extra* de las circulares; respecto de las circulares internas del Banco de España, son también meras instrucciones de servicio a los agentes del Banco de España, aunque podrían tener en algún caso contenido normativo, de acuerdo con lo señalado anteriormente, como recuerda la citada sentencia.

definitiva, una circular «pura» no puede constituir una regla complementaria por remisión de una Ley sancionadora⁶⁸.

Por tanto, solo si los actos son válidamente vinculantes podrán configurarse como reglas complementarias.

2. JUSTIFICACIÓN

Mientras que el Tribunal Constitucional exige que las leyes *penales* en blanco se remitan a leyes o reglamentos, y estos de una elevada jerarquía normativa, no exige, como tampoco lo hace la jurisprudencia contencioso-administrativa, que las reglas complementarias, en el caso de normas sancionadoras en blanco, tengan naturaleza normativa. ¿Cuáles son las razones de fondo para obrar así?

2.1. *La potestad sancionadora protege el cumplimiento de la legalidad administrativa y de sus actos de aplicación*

Una razón por la que se reconoce que las normas sancionadoras puedan tipificar comportamientos por remisión a actos administrativos no normativos es que la potestad sancionadora administrativa constituye un instrumento que tiene como función la protección de la legalidad y el interés general en los diversos sectores de la vida económica y social⁶⁹ mediante, p. ej., el castigo de los incumplimientos de los deberes y límites propios de la actividad administrativa de limitación⁷⁰. Y esta «legalidad» se aplica por la Administración a través de una pluralidad de instrumentos jurídicos: además de los instrumentos normativos —reglamentos, planes urbanísticos—, la Administración reguladora de un sector social emite autorizaciones (que concretan *ad casum* la legalidad y el interés público),

⁶⁸ No obstante, alguna sentencia de nuestro Tribunal Supremo anterior a la citada jurisprudencia reconoció en su momento la legalidad de la remisión a este tipo de disposiciones no-normativas, al menos a efectos de favorecer al infractor: la STS de 2 de julio de 2001 (rec. 7405/1996), en relación con sanciones por incumplimientos de los horarios de cierre de establecimientos, reconoce que con las previsiones de la circular se configura el tipo aplicable: «[...] de la aplicación de la Circular surge un tipo más favorable que el resultante de la aplicación de la Orden de 1977».

⁶⁹ Cfr. J. C. Laguna de Paz (2023), *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, 5ª edic., Madrid: Civitas, págs. 1630-1631. Nieto (2012, pág. 152); igualmente, J. González Pérez y J. González Navarro (2012), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 5ª edic. Madrid: Civitas, pág. 1899.

⁷⁰ Matiza que no constituye una actividad de limitación, pero sí un castigo por el incumplimiento de deberes y límites típicos de dicha actividad: M. Rebollo Puig (2019), «La actividad administrativa de limitación», en M. Rebollo Puig y D. Vera Jurado, *Derecho Administrativo, III. Modos y medios de la actividad administrativa*, Madrid: Tecnos, págs. 43-44.

dicta órdenes, realiza declaraciones, etc. Todas estas actuaciones sirven para aplicar la normativa «de policía» del sector correspondiente, y el incumplimiento de las obligaciones que contienen dichos actos debe poder ser sancionado. Es constatable que la potestad sancionadora tiene, normalmente, un carácter auxiliar de la intervención administrativa⁷¹.

En estos supuestos, cuando las obligaciones se imponen caso por caso a los administrados y mediante actos administrativos, ni la ley ni el reglamento pueden materialmente hacer un elenco de los comportamientos prohibidos sancionables: es preciso, por ello, que la norma legislativa se remita a los actos en cuestión⁷²: «mediante la facultad otorgada a la administración de imponer sanciones... el legislador persigue garantizar la observancia de la [legalidad administrativa] y de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento: órdenes, requerimientos, denegación de autorizaciones, etc.»⁷³.

Ni que decir tiene que la cognoscibilidad de los comportamientos sancionables en estos supuestos no deriva de su naturaleza normativa, sino de la obligación de conocerlos y cumplirlos que tienen sus destinatarios.

En definitiva, el respeto de la normativa de policía por los ciudadanos pasa por la sanción de los incumplimientos de la normativa, pero también de sus actos singulares de ejecución. En caso contrario, la normativa podría devenir ineficaz.

Esto nos lleva de la mano a otra cuestión: la discrecionalidad de los actos administrativos que constituyen la regla complementaria

2.2. El contenido ordinariamente discrecional técnico o complejo de estos actos

De todos los supuestos de remisión a actos concretos previstos en las leyes, puede deducirse el carácter valorativo (normalmente con discrecionalidad técnica, o bien complejo) de los actos a los que se remite la ley sancionadora, según el tipo de acto obligatorio de que se trate. El motivo es claro: las actuaciones meramente regladas (sin conceptos jurídicos indeterminados⁷⁴) son simple aplicación automática de la norma jurídica, legal o reglamentaria, por lo que la remisión realizada por la ley «en blanco» podría y debería hacerse a la norma que vienen a concretar: el incumplimiento de obligaciones regladas incluidas en actos administrativos lleva de suyo al incumplimiento de la norma habilitadora de dichos actos. Por eso, en estos casos reglados no tiene razón de ser la remisión al acto, sino que basta con la que se hace a la normativa habilitadora.

⁷¹ A. Huergo Lora (2007), *Las sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, pág. 139.

⁷² Véanse, entre otros, Cano Campos (2018, págs. 15-16).

⁷³ M. Sánchez Morón (2023) *Derecho Administrativo. Parte General*, 18ª ed., Madrid: Tecnos, pág. 701.

⁷⁴ Cfr. Doménech García (2024, págs. 396-397).

Pero en los supuestos en que la Administración tiene potestad discrecional para adoptar actos creadores de obligaciones (p. ej., el contenido de una Declaración de Impacto Ambiental, que es de carácter discrecional técnico⁷⁵), resulta insuficiente la remisión legal a los reglamentos. En las potestades discrecionales la ley remite a la Administración (al órgano administrativo) la determinación del interés general en el marco de la ley, en vez de hacerlo la propia ley⁷⁶, por lo que la «regla complementaria», que es objeto de remisión de la ley sancionadora en cuanto a la configuración del tipo infractor, también lo es a la vez de la ley sectorial de la que trae causa, ley que se remite a la Administración para que configure ese interés general en condiciones de comportamiento u obligaciones determinadas.

3. EFECTOS. LA FACILIDAD DE MODIFICACIÓN DEL TIPO Y SU POSIBLE APLICACIÓN RETROACTIVA *IN BONUS*

Los efectos de la posibilidad de incluir como norma complementaria un acto administrativo no normativo son evidentes: la fácil posibilidad de modificación del tipo sancionador como consecuencia de la modificación o supresión del acto en cuestión.

Esto supone que un acto «ordenado», como tal acto administrativo, va a cumplir la función de complementar tipos infractores, función que corresponde ordinariamente a los actos ordenadores (reglamentos, pertenecientes al ordenamiento jurídico).

Significa también que la Administración, sin necesidad de utilizar el oneroso procedimiento de elaboración de reglamentos, va a poder ejercer dicha función de regla complementaria. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos, puede revocar actos no declarativos de derechos con un amplio margen de discrecionalidad (art. 109 LPAC); puede modificarlos, puede anularlos en vía de recurso... Tiene, por tanto, mayores y más ágiles posibilidades de alterar la regla complementaria. Junto con esto, también hay que señalar que, por tratarse de actos ordinariamente singulares, los efectos de su alteración únicamente afectan a los potenciales destinatarios de dichos actos. Por supuesto, a las situaciones futuras, pero... ¿podría incidir retroactivamente en la situación del destinatario ya sancionado antes de dicha alteración?

Resultan, como mínimo, de aplicación en toda su extensión las limitaciones jurisprudenciales y doctrinales a la retroactividad favorable por modificación de la disposición complementaria expuestas más arriba, que se confir-

⁷⁵ Cfr. Í. Sanz Rubiales (2021), *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 63 y ss.

⁷⁶ Cfr. M. Magide Herrero (2000), *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid: INAP, págs. 252 y ss.

man en la inaplicabilidad de la retroactividad si hay cambio de presupuestos fácticos⁷⁷.

La incidencia del régimen de los actos administrativos en la sanción impuesta admite diversas posibilidades de retroactividad⁷⁸, por razón de la revocación o, en su caso, de la anulación del acto administrativo que constituye la regla complementaria, sean parciales o totales.

En primer lugar, cuando el acto administrativo que constituye la «regla complementaria» sea revocado con el resultado de que el incumplimiento de algunas de las obligaciones en él incluidas en cuestión deje de serlo, se verá modificado el tipo sancionador por remisión y será posible reconocer a este, en su caso, eficacia retroactiva; ahora bien, se hace preciso distinguir entre las diversas actuaciones jurídicas que den lugar a la modificación y entre la oportunidad técnica o política de dichas actuaciones.

En concreto, en casos de actos con destinatario único parece lógico exigir una especial justificación de las razones técnicas que han llevado a la modificación del acto que constituye la regla complementaria⁷⁹, porque en caso contrario se estaría aplicando una medida de gracia individualizada por vía indirecta.

Cabría también, y con más razón, la eliminación o modificación favorable de un acto administrativo-regla complementaria por motivos de legalidad; en estos casos son evidentes los efectos retroactivos, salvo que se trate de un

⁷⁷ La exigencia de que no cambien los presupuestos fácticos se reconoce también, en otro orden de cosas, en el art. 39.3 LPAC, relativo a la retroactividad de los actos administrativos: «podrá otorgarse ... siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a la que se retrotraiga».

⁷⁸ Hay que entender que, en los casos en que no estemos ante actos administrativos, sino ante convenios colectivos, normas privadas, etc., la modificación de la regla complementaria se someterá al derecho laboral o mercantil, etc., pero los efectos retroactivos favorables de dichas modificaciones seguirán, en líneas generales, lo señalado por la doctrina y la jurisprudencia para la retroactividad *in bonus* de la norma complementaria. En un supuesto en el que la norma complementaria era un convenio colectivo, el tribunal no tuvo ningún problema en reconocer la retroactividad favorable: véase la STSJ de Cantabria de 27 de abril de 2001 (rec. 441/2000): Rebollo Puig (2021, pág. 23).

⁷⁹ Es clarificador el supuesto de la legislación de evaluación ambiental. La Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo cuasivinculante y dictado con discrecionalidad técnica. Si el titular de la actividad evaluada incumple alguna condición de la DIA puede ser objeto de sanción (arts. 55.2 b) y c) y 55.3 b) y c) LEIA). Ahora bien, el art. 44 c) prevé la posibilidad de modificación de las condiciones de la DIA «cuando durante el seguimiento del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental se detecte que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias son *insuficientes, innecesarias o ineficaces*». Si se elimina una medida por innecesaria, deja de ser sancionable y parece lógico aplicar retroactivamente la nueva configuración del tipo —más favorable— al sancionado por incumplirla en algún momento del desarrollo del proyecto.

supuesto de ilegalidad sobrevenida; pero además, si la anulación de ese acto administrativo responde a una causa de nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPAC), la sanción impuesta con anterioridad debe eliminarse del mundo jurídico, no solo por efecto de la retroactividad favorable, sino por la inexistencia del supuesto de hecho de la sanción: sería, p. ej., el supuesto de una condición especial de una autorización, cuyo incumplimiento es sancionado, cuando posteriormente se declara nula de pleno derecho. En este caso, la sanción impuesta lo será porque el tipo infractor ha quedado «vaciado». Se produce una peculiar nulidad en cascada⁸⁰.

IV. CONCLUSIÓN

Las normas sancionadoras en blanco en el ámbito administrativo siguen el modelo de las leyes penales en blanco, pero su configuración es más flexible. Carecen de regulación en la LRJSP, aunque han sido objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que las admiten y condicionan.

La ley sancionadora se remite, en principio, a una norma reglamentaria que establece obligaciones, para calificar como infracción el incumplimiento de estas. Esta norma complementaria se somete al régimen jurídico de los reglamentos, pero a la vez se integra en un tipo infractor, de forma que la configuración de este, en sus elementos esenciales, se hace por ley, pero esta se remite a una disposición complementaria, imprescindible para completar el tipo, lo que implica que la modificación de la disposición complementaria conlleva, a su vez, la modificación del tipo. Y si resulta este más benigno, tendrá efectos retroactivos (con límites).

Frente al mayor rigor exigido a las leyes penales en blanco, la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa permite que las leyes sancionadoras administrativas «en blanco» puedan incluso remitirse a «reglas» complementarias, que son meros actos jurídicos no normativos, siempre que estos incluyan obligaciones que sean claras y precisas, y de obligatorio conocimiento y cumplimiento por sus destinatarios; es decir, siempre que «sea satisfecha la exigencia de certeza», por la previsibilidad de la conducta sancionable: la «publicidad» queda sustituida por la fácil cognoscibilidad por el destinatario en estos casos.

También en estos casos, la «regla complementaria» tiene su régimen jurídico propio (no sancionador) y su anulación o revocación modifica igualmente el tipo, y en su caso sería de aplicación la retroactividad benigna, eso sí, más condicionada.

Esta flexibilización —que no tiene que ver con las relaciones especiales de sujeción— se justifica, por una parte, en la función de la potestad sancionadora

⁸⁰ Sobre la nulidad en cascada por actos previos declarados nulos, véase A. Picón Arranz (2022), *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración legal y aplicación práctica*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 346-347.

administrativa, que se dirige también a asegurar la eficacia de las medidas de limitación o policía, tanto normativas como no normativas; por otra, en el hecho que los actos en cuestión son valorativos —discrecionales, complejos—, cuyo contenido no puede determinarse totalmente por las normas jurídicas generales y, finalmente, en la naturaleza no sancionadora *per se* de la norma complementaria (aunque la ley la integre a los exclusivos efectos sancionadores).

En definitiva, la fácil cognoscibilidad y el obligatorio conocimiento y cumplimiento de la conducta infractora resultan suficientes para «disculpar» el papel tipificador (por remisión de la ley) de la regla «complementaria», sea esta normativa o no.