

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8493** *Sala Segunda. Sentencia 21/2010, de 27 de abril de 2010. Recurso de amparo 5751-2005. Promovido por don Alberto Navarro-Rubio Serrés frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que desestimó su demanda contra la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre sanciones disciplinarias. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: modificación de reglamento preconstitucional que introduce la sanción de postergación en la carrera notarial sin cobertura legal.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5751-2005 promovido por don Alberto Navarro-Rubio Serrés, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio de Palma Villalón y asistido del Letrado don Luis Muñiz García, contra la resolución sancionadora de 12 de febrero de 2001 dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado en expediente disciplinario, y contra la Sentencia de 13 de mayo de 2005 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 4733-2004 interpuesto contra la citada resolución sancionadora. Han sido parte el Abogado del Estado y el Colegio Notarial de Cataluña, representado por la Procuradora doña María Luisa Montero Correal y dirigido por el Letrado don Juan Carlos Maresca Cabot. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 28 de julio de 2005 el Procurador de los Tribunales don Antonio de Palma Villalón interpuso, en nombre y representación de don Alberto Navarro-Rubio Serrés, recurso de amparo contra las resoluciones administrativa y judicial citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) En el expediente disciplinario instruido por el Colegio Notarial de Barcelona, la Dirección General de los Registros y del Notariado, mediante resolución de fecha 12 de febrero de 2001, acordó corregir disciplinariamente al recurrente en amparo, don Alberto-Navarro-Rubio Serrés, Notario de Barcelona, entre otras, con dos sanciones de postergación en la carrera de setenta y cinco y veinticinco puntos, como responsable respectivamente de las faltas disciplinarias consistentes en una «conducta que dé lugar al desmerecimiento en el concepto público» y en el «acaparamiento de asuntos por medios reprobables», previstas y tipificadas respectivamente como muy grave y grave en los artículos 348.5 y 349.3 del Reglamento Notarial, y a corregir con la citada sanción de postergación en la

carrera, conforme a lo dispuesto en el art. 352 del citado Reglamento Notarial en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio.

b) Contra la citada resolución sancionadora el demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo denunciando, entre otros motivos de oposición, la infracción del principio de legalidad en materia sancionadora que garantiza el art. 25.1 CE, en su doble vertiente formal y material. Formalmente porque la sanción de «postergación en la carrera» fue introducida *ex novo* en el Reglamento Notarial de 1944 y sin la suficiente cobertura legal por el citado Real Decreto 1209/1984, que es una norma reglamentaria y, por tanto, incapaz en esas condiciones de satisfacer la exigencia formal que es exigible constitucionalmente con arreglo al art. 25.1 CE. Y materialmente también porque la subsunción de los hechos considerados en los tipos disciplinarios aplicados por la resolución sancionadora impugnada se funda en una interpretación extensiva *in malam partem* de los mismos.

Una vez concluso el pleito y pendiente sólo de señalamiento para su votación y fallo, el recurrente presentó el 17 de junio de 2003 un escrito ante el órgano judicial en el que alertaba sobre la necesidad de atender al nuevo régimen disciplinario de los Notarios previsto por el art. 43.2 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la medida que no comprende expresamente ninguna de las dos infracciones disciplinarias consideradas en su caso.

c) Por Sentencia de 13 de mayo de 2005 la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso interpuesto y, en consecuencia, confirmó la legalidad de la resolución sancionadora impugnada. En particular la Sentencia considera, de un lado, que la sanción discutida de «postergación en la carrera» no constituye, en contra del criterio del recurrente, ninguna sanción nueva sino por el contrario «simple minoración de la sanción, mucho más grave, de traslación forzosa» ya prevista en el Reglamento Notarial de 1944, de modo que el Real Decreto 1209/1984 no habría modificado en rigor el cuadro sancionador preexistente sino que simplemente lo habría matizado «adecuándolo a las nuevas necesidades profesionales», según el Tribunal Supremo ya antes había declarado en su Sentencia de 18 de noviembre de 2000, dictada a propósito del mismo núcleo de problemas y, en particular, a propósito de las modalidades de traslación forzosa simple y cualificada también introducidas *ex novo* en el Reglamento Notarial por el citado Real Decreto 1209/1984; un objetivo que la Sentencia considera además plenamente justificado a la luz de la sujeción especial que preside la relación de los Notarios con la Administración. Y, de otro, que la subsunción de los hechos considerados en los respectivos tipos disciplinarios aplicados por la resolución sancionadora se funda en una interpretación razonable y razonada de los conceptos de «desmerecimiento» en la imagen pública de los Notarios y de «acaparamiento de asuntos por medios reprobables» y, por tanto, que no puede ser calificada de extensiva o *in malam partem*.

3. Contra las citadas resoluciones administrativa y judicial el recurrente ha interpuesto el presente recurso de amparo con arreglo a los arts. 43 y 44 LOTC, y que funda en los siguientes motivos.

A la resolución sancionadora de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 12 de febrero de 2001, el demandante de amparo le reprocha, al igual que ya hiciera antes en la vía judicial y sustancialmente por los mismos motivos, la infracción del principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE, en su doble vertiente formal y material. A tal fin insiste en que la corrección disciplinaria impuesta de «postergación en la carrera» es una sanción introducida *ex novo* en el Reglamento Notarial por el Real Decreto 1209/1984, que carece del necesario rango de ley formal y que no puede considerarse, conforme se desprende de su propia exposición de motivos y frente a lo razonado en la Sentencia impugnada, simple minoración y matización del cuadro sancionador preexistente, de modo que la invocación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2000, que siguiendo ese razonamiento confirmó la legalidad del citado Real Decreto en los extremos entonces impugnados, resulta irrelevante por completo. Igualmente el recurrente insiste también en que los tipos disciplinarios aplicados en su caso se fundan en una

interpretación extensiva o *in malam partem* y, por tanto, imprevisible de los conceptos de «desmerecimiento en el concepto público» y de «acaparamiento de asuntos por medios reprobables» que respectivamente sancionan.

Por su parte, a la Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de mayo de 2005, que confirmó la legalidad de la citada resolución sancionadora, el recurrente le reprocha, con cita de la STC 99/2000, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE al prescindir del Derecho vigente como consecuencia de omitir toda consideración, advertida al órgano judicial en su escrito de 17 de junio de 2003, acerca del art. 43.2 de la Ley 14/2009, de 29 de diciembre, que era la norma sancionadora vigente al tiempo de dictarse la controvertida resolución sancionadora y que, según su particular criterio, estableció un régimen disciplinario de los Notarios más favorable en su caso, toda vez que entre el catálogo de infracciones que tipifica no figura expresamente ninguna de las infracciones consideradas por la resolución sancionadora, lo que, además de justificar probablemente su aplicación retroactiva, reclamaba en todo caso su oportuna y debida consideración por el órgano judicial.

4. Por providencia de 23 de julio de 2007 la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Dirección General de los Registros y del Notariado y a la Sección Séptima de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que en el plazo de diez días respectivamente remitiesen certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a la resolución sancionadora de 12 de febrero de 2001 y al recurso contencioso núm. 4733-2004, interesando al propio tiempo del citado órgano judicial que emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional de amparo. Lo que así efectivamente hicieron el Abogado del Estado, primero, mediante escrito de 25 de julio de 2007, y el Colegio Notarial de Cataluña, más tarde, por escrito registrado en este Tribunal el siguiente 3 de octubre de 2007.

5. Por diligencia de ordenación de la Sala de 19 de noviembre de 2007 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y a la Procuradora doña María Luisa Montero Corral en nombre y representación del Colegio Notarial de Cataluña y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, conceder a todas las partes personadas y al Ministerio Fiscal plazo común por veinte días para que, con vista de las actuaciones recibidas, formularan alegaciones.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de diciembre de 2007 el Abogado del Estado presentó sus alegaciones oponiéndose al amparo solicitado. A tal fin considera, en primer término, que la Ley del Notariado de 1862 presta a la resolución sancionadora impugnada la cobertura legal que el recurrente echa en falta, en la medida que su art. 43 ya corregía expresamente las faltas que pudieran afectar al decoro de la profesión (sic). El Abogado del Estado rechaza también, en segundo lugar, la tacha de aplicación extensiva o *in malam partem* de los tipos disciplinarios que denuncia el recurrente. En este caso porque esa pretendida vulneración constitucional es realmente artificiosa y toma pie en una comprensión equivocada del verdadero fundamento de la resolución sancionadora, que no contiene ningún rastro de interpretación extensiva o analógica *in malam partem*. Finalmente el Abogado del Estado niega asimismo que la Sentencia impugnada haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE al omitir toda consideración sobre el nuevo y, en su criterio, más favorable régimen disciplinario previsto en la Ley 14/2000. En forma concluyente también ahora, de un lado, porque formalmente se trata de una cuestión nueva, introducida en el debate procesal por el recurrente con posterioridad a la formalización de su demanda contenciosa y, por tanto, ajena a la *causa petendi*. Y materialmente, de otro, porque tampoco es cierto que las conductas corregidas en su caso no encajen en los nuevos tipos infractores previstos en la citada Ley 14/2000.

7. El 28 de diciembre de 2007 el Colegio Notarial de Cataluña presentó sus alegaciones interesando la íntegra desestimación del amparo solicitado por considerar que el presente recurso carece en forma manifiesta del imprescindible contenido constitucional y esconde en realidad un intento por forzar la revisión por parte de este Tribunal del pronunciamiento dictado en la vía judicial, según lo probaría el que el recurrente se limite a insistir en los mismos razonamientos que ya fueron debida y oportunamente rechazados por la Sentencia *a quo*, añadiendo simplemente ahora una pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE fundada en el silencio judicial acerca del nuevo régimen disciplinario introducido por la Ley 14/2000, pero que resulta, sin embargo, notoriamente infundada. Entre otras razones porque, además de que esa cuestión fue introducida en el debate procesal por el recurrente de forma extemporánea, una vez que el pleito restaba sólo pendiente de señalamiento para votación y fallo, y de que la citada Ley no resultaba tampoco aplicable al caso, la selección de la norma legal aplicable es, conforme a reiterada doctrina constitucional, una cuestión de simple legalidad ordinaria que corresponde dilucidar en exclusiva a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les atribuye el art. 117.3 CE.

De todas formas, el Colegio Notarial de Cataluña insiste en que la denunciada infracción del principio de legalidad del art. 25.1 CE, en su doble vertiente formal y material, carece de todo fundamento. Respecto de la garantía formal y principalmente porque, como ya le advirtiera al recurrente la Sentencia recurrida en amparo, haciéndose eco de la STS de 18 de noviembre de 2000, el Real Decreto 1209/1984 no innovó el régimen sancionador preexistente, sino que simplemente lo matizó, actualizándolo a la vista de las nuevas circunstancias del momento. Y en cuanto a la vertiente material porque, como también razonó la Sentencia recurrida, a cuyos fundamentos se remite nuevamente, los respectivos tipos infractores aplicados en el presente asunto cuadran perfectamente con los hechos considerados.

8. El 9 de enero de 2008 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones interesando el otorgamiento del amparo solicitado únicamente por el primero de los motivos alegados, esto es, por considerar que efectivamente la resolución sancionadora impugnada se dictó con infracción del principio de reserva de Ley en materia sancionadora al imponer una doble sanción de «postergación en la carrera» que fue introducida *ex novo* en el Reglamento Notarial de 1944 por el Real Decreto 1209/1984. A tal fin el Fiscal, después de resumir los antecedentes del caso y de recordar lo principal de la doctrina de este Tribunal sobre el principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE, niega en particular que la controvertida sanción de postergación en la carrera pueda considerarse, como sin embargo han entendido las resoluciones administrativa y judicial impugnadas, simple minoración o especificación de la sanción más grave de traslación forzosa ya prevista en la versión de 1944 del Reglamento Notarial, dadas las apreciables diferencias que a su juicio existen entre uno y otro tipo de sanción.

9. Por providencia de 22 de abril de 2010, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante de amparo impugna la resolución sancionadora de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 12 de febrero de 2001, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de mayo de 2005, que confirmó su legalidad. A la resolución administrativa el recurrente le reprocha la infracción del principio de legalidad en materia sancionadora que garantiza el art. 25.1 CE, en su doble vertiente formal y material. En su vertiente de garantía formal por considerar que la sanción impuesta de «postergación en la carrera» es una sanción introducida *ex novo* en el Reglamento Notarial y sin la imprescindible cobertura legal por el Real Decreto 1209/1984. Y en su vertiente material porque, en su criterio, la resolución sancionadora se funda en una interpretación de los tipos disciplinarios considerados tan amplia e irrazonable que resulta imprevisible para sus destinatarios. Por su parte, a la resolución judicial el recurrente le

imputa la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE por haber omitido toda consideración acerca de la Ley 14/2000, norma vigente al tiempo de dictarse la resolución sancionadora y relevante para el fallo en la medida que incorporaba un régimen disciplinario más favorable.

Tanto el Abogado del Estado como la representante del Colegio Notarial de Cataluña, personados en este proceso constitucional, rechazan la existencia de las infracciones constitucionales que denuncia el recurrente, que consideran, bien que por razones parcialmente distintas, notoriamente infundadas y, en consecuencia, interesan la íntegra desestimación del amparo solicitado.

El Ministerio Fiscal se pronuncia en cambio a favor del otorgamiento del amparo solicitado, bien que sólo por el primero de los motivos denunciados, al considerar que efectivamente, como se alega en la demanda, la resolución sancionadora vulneró la garantía formal del principio de legalidad del art. 25.1 CE, por cuanto el Real Decreto 1209/1984 que estableció la sanción disciplinaria de postergación en la carrera impuesta al recurrente es una norma simplemente reglamentaria que carece de la imprescindible cobertura legal.

2. Con arreglo al contenido de la demanda formulada no hay duda de que, frente a lo que opina la representante del Colegio Notarial de Cataluña, el presente recurso de amparo es del tipo que, en expresión normalizada, hemos denominado mixto, en la medida que la lesión del art. 24.1 CE que el recurrente reprocha por el cauce del art. 44 LOTC a la Sentencia que confirmó la legalidad de la sanción administrativa es claramente autónoma de las infracciones constitucionales que originariamente imputa a dicha resolución sancionadora por la vía del art. 43 LOTC. Con estos presupuestos, y al igual que hemos advertido en otras ocasiones semejantes (últimamente, por todas, SSTC 70/2008, de 23 de junio, FJ 3; 82/2009, de 23 de marzo, FJ 1; y 140/2009, de 15 de junio, FJ 1), debemos analizar en primer término las lesiones constitucionales que el recurrente imputa a la resolución administrativa para abordar luego, si fuera preciso, el examen de la infracción que reprocha a la Sentencia.

3. Conforme se ha recordado en los antecedentes, en el presente asunto, el recurrente fue sancionado, en lo que ahora exclusivamente importa, con dos sanciones de postergación en la carrera, de setenta y cinco y veinticinco puntos, previstas en el art. 352 del Reglamento Notarial de 1944, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, como autor respectivamente de las infracciones muy grave y grave que tipifican los arts. 348.5 y 349.3 del citado texto normativo.

El recurrente denuncia, en primer lugar, que la citada resolución sancionadora ha vulnerado el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), en su vertiente formal. Razona en particular, como ya hiciera antes en la vía judicial previa, que la doble sanción de «postergación en la carrera» aplicada en su caso fue introducida *ex novo* en el Reglamento Notarial de 1944 y sin la suficiente cobertura legal por el citado Real Decreto 1209/1984, que es una norma reglamentaria y, por tanto, a falta de la imprescindible habilitación legal, que a su juicio no consta, incapaz en esas condiciones de satisfacer la reserva de ley que es exigible constitucionalmente en virtud del art. 25.1 CE. Pues, con arreglo a la doctrina de este Tribunal que cita, si bien no cabe exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, la pervivencia de ese tipo de normas tiene no obstante como límite infranqueable la imposibilidad de que, a partir de la Constitución, dichas normas se modifiquen por la misma vía reglamentaria, salvo que la norma reglamentaria postconstitucional se limite, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar el sistema preestablecido. Una excepción que, sin embargo, el recurrente considera no es del caso. Concluyentemente en su criterio porque, según anuncia la propia exposición de motivos del controvertido Real Decreto 1209/1984, el mismo tiene por objeto «da[r] una nueva regulación a la materia disciplinaria con una mejor determinación y clasificación de las faltas, [y] de las sanciones, que se amplían», de modo que no se trata de una simple e inocua actualización del texto preconstitucional, como luego diría el Tribunal Supremo en su citada Sentencia de 18 de noviembre de 2000 a propósito de otros extremos del régimen disciplinario del



Reglamento Notarial, sino de una auténtica modificación del cuadro sancionador preexistente acordada por vía reglamentaria y sin la imprescindible cobertura legal. Así lo confirmaría, además, el hecho de que poco después la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que establece el régimen disciplinario de los Notarios, contemple ya de modo expreso, entre las sanciones que previene, la sanción de «postergación en la carrera».

Esta opinión es compartida por el Ministerio Fiscal quien, como más atrás se ha señalado, considera también que la sanción de postergación en la carrera impuesta al recurrente carece de la imprescindible cobertura legal. Por su parte, tanto el Abogado del Estado como el Colegio Notarial de Cataluña niegan esta conclusión. A juicio del primero porque el art. 43 de la Ley del Notariado de 1862 proporciona de modo implícito la necesaria cobertura legal a la sanción impuesta. Y para el segundo porque la controvertida sanción de postergación en la carrera que introdujo el citado Real Decreto 1209/1984 es simple especificación o minoración de la sanción de traslación forzosa que ya preveía el Reglamento Notarial de 1944, tal y como ya tuvo ocasión de precisar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, también ahora recurrida, haciéndose eco de la STS de 18 de noviembre de 2000.

4. Teniendo en cuenta las respectivas posiciones de las partes que se acaban de resumir, debemos dilucidar, pues, en primer término, si la sanción de postergación en la carrera impuesta al recurrente en el presente asunto vulneró o no el principio de legalidad del art. 25.1 CE, en su vertiente formal.

Sobre las exigencias del principio de reserva de ley en materia sancionadora existe ya una abundante doctrina constitucional (entre otras muchas, SSTC 2/1987, de 21 de enero, 42/1987, de 7 de abril; 219/1989, de 21 de diciembre, 83/1990, de 4 de mayo, 305/1993, de 25 de octubre, 132/2001, de 8 de junio, y 16/2004, de 23 de febrero, o, más recientemente, SSTC 229/2007, de 5 de noviembre, 162/2008, de 15 de diciembre, y 81/2009, de 23 de marzo). De acuerdo con esta doctrina, que comienza justo por subrayar que el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE no puede ser tan estricto en materia sancionadora como en relación con los tipos y sanciones penales en sentido estricto, hemos declarado que en el ámbito administrativo sancionador esa reserva de ley en todo caso «determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal», habida cuenta el carácter excepcional que presenta el *ius puniendi* en manos de la Administración. Lo que, en expresión normalizada, significa que «el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes», o, si se prefiere, como también acostumbra a decir la citada doctrina constitucional, que «la ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer».

De otra parte, por su directa conexión con el asunto que ahora consideramos, en esa misma jurisprudencia esta igualmente dicho que, si bien «no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones [sancionadoras] respecto de las cuales esa exigencia formal no existía de acuerdo con el Derecho anterior», en todo caso, «no es posible, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté predeterminado o delimitado por otra de rango legal», salvo que la norma reglamentaria postconstitucional se limite, «sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor», a aplicar el sistema preestablecido antes de la Constitución.

Finalmente, en lo que ahora más importa, hemos precisado asimismo (últimamente por todas, SSTC 229/2007, de 5 de noviembre y 113/2008, de 29 de septiembre) que «el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación [la impuesta por los arts. 54.1 a) y 138.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común], identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción».

5. De conformidad con esta doctrina constitucional y teniendo en cuenta los antecedentes que más arriba se han recordado y, en particular, advertido también que el Real Decreto 1209/1984 considerado es claramente una norma reglamentaria postconstitucional, el examen de si la controvertida sanción de «postergación en la carrera» prevista en el art. 352 del Reglamento Notarial, en la redacción dada al mismo por el citado Real Decreto, respeta la exigencia constitucional de reserva de ley obliga a apurar dos comprobaciones, de consuno, por otra parte, con lo interesado por las partes en el presente proceso constitucional.

En primer lugar, para comprobar si la sanción controvertida en este proceso de amparo cuenta con la adecuada cobertura legal, sea ya la que le prestan los preceptos legales invocados por la Administración para justificar su resolución sancionadora, o sea ya, como postula el Abogado del Estado, la que implícitamente le proporcionaría el art. 43 de la Ley del Notariado de 1862. Y en segundo lugar, y en caso negativo, para determinar, siguiendo ahora el criterio defendido por el Colegio Notarial de Cataluña, y que es el mismo que subyace en la mención que hace la resolución sancionadora a la STS de 18 de noviembre de 2000 y, por su parte, expresa ya en forma inequívoca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, también recurrida, si efectivamente la citada sanción de «postergación en la carrera» no es en rigor más que una simple especificación de la sanción más grave de «traslación forzosa» ya prevista en el Reglamento Notarial de 1944, de modo que no cabe hablar en rigor de innovación normativa acordada por vía reglamentaria y sí solo, en cambio, de simple reiteración de una norma preconstitucional y, portanto, constitucionalmente irreprochable.

6. En el presente asunto, como también se ha recordado en los antecedentes, aunque ciertamente la resolución sancionadora impugnada nada dice de modo expreso sobre la cobertura legal de los preceptos del Reglamento Notarial que aplica, según siempre es obligado, la parte dedicada a los fundamentos de Derecho comienza no obstante con la siguiente advertencia: «Vistos la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, el art. 681 del Código Civil, el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, el Reglamento Notarial, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2000».

Con arreglo a este planteamiento debemos descartar, en primer lugar, que la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, o el art. 681 del Código civil, que son, como se ha señalado, los únicos preceptos legales expresamente invocados por la Administración para justificar la doble sanción de postergación en la carrera impuesta, presten al citado art. 352 del Reglamento Notarial la cobertura legal que exige el art. 25.1 CE. Basta, en efecto, con repasar el respectivo contenido de las citadas normas legales para advertir de inmediato que ninguno de los preceptos que contiene el título IX de la Ley 30/1992, bajo la rúbrica «de la potestad sancionadora», ni el art. 681 del Código civil, que establece las prohibiciones para ser testigo en los testamentos, previene, ni siquiera remotamente, un verdadero cuadro de sanciones administrativas ni, menos aún, tipifican la sanción de «postergación en la carrera», ahora controvertida. Como tampoco, en fin, las citadas normas contienen ninguna habilitación legal al reglamento para la tipificación de sanciones en materia de régimen disciplinario notarial.

Por parecidas razones debemos descartar igualmente, incluso ahora con más razón, que la decimonónica Ley del Notariado de 1862 proporcione, siquiera implícitamente, la imprescindible cobertura legal a la sanción controvertida de postergación en la carrera. En forma manifiesta también ahora porque lo que se discute en el presente proceso constitucional no es, como equivocadamente razona el Abogado del Estado, la tipificación por vía reglamentaria de nuevas infracciones no previstas anteriormente, sino la previsión por el Real Decreto 1209/1984 de un nuevo tipo o clase de sanción. Y al respecto no hay duda de la citada Ley de 1862 no respalda la sanción considerada de postergación en la carrera, toda vez que, además de no contener habilitación al reglamento para la tipificación del

cuadro sancionador, las sanciones de amonestación, reprensión por escrito y multa que contempla su art. 43 no coinciden en absoluto con la citada sanción ahora controvertida.

7. También debemos descartar, en segundo lugar, en línea con el criterio que defiende el Ministerio Fiscal, que la sanción de «postergación en la carrera» prevista en los art. 351 y 352 del Real Decreto 1209/1984 sea una «minoración» o, en general, simple especificación de la sanción más grave de «traslación forzosa» que ya contemplaba el Reglamento Notarial de 1944.

Pues además de que, por esa vía, siempre cabría argumentar que una sanción por el hecho de ser más leve es simple especificación o minoración de otra más grave, de modo que bastaría con que la ley tipificara la sanción más grave imaginable para habilitar ya de forma automática al reglamento para que pudiera libremente añadir por su parte cualquier otra sanción, con independencia incluso de su clase o naturaleza, y con el único límite cierto de respetar esa sanción agravada, sucede también que las sanciones de postergación en la carrera y traslación forzosa no son desde luego las mismas.

Como ha destacado el Fiscal en su escrito de alegaciones, ambos tipos de sanciones no son efectivamente homogéneas ni, por lo mismo, tienen las mismas consecuencias en la carrera profesional del Notario sancionado. Pues, mientras la sanción de «traslación forzosa» determina el nombramiento, siempre que fuera posible, del Notario para servir en otra Notaría distinta de la servida hasta ese momento, y que por aquel entonces podía ser de la misma o inferior categoría o clase, según la sanción de traslación forzosa fuera simple o cualificada y, por tanto, en su caso, un descenso en la categoría del Notario, la sanción de «postergación en la carrera» determina el correspondiente descuento en la antigüedad en la carrera del Notario sancionado y, por consiguiente, un retraso en sus posibilidades de promoción dentro de la carrera notarial.

Con estos perfiles no hay duda de que el argumento que luce en la STS de 18 de noviembre de 2000, y al que, según se ha indicado, se remiten tanto la resolución sancionadora y la Sentencia aquí recurridas, como el Colegio Notarial de Cataluña en su escrito de alegaciones para confirmar la legalidad formal de la sanción que consideramos, si válido para justificar ex art. 25.1 CE las matizaciones introducidas por el citado Real Decreto 1209/1984 en la sanción de traslación forzosa, cuando distinguió entre traslación simple y cualificada, o para respaldar también el incremento que estableció en la cuantía de las multas previstas con anterioridad, no vale desde luego para sanar el déficit de legalidad formal ahora advertido. Sencillamente, como se ha razonado, porque la sanción de postergación en la carrera que tipificó por primera vez la citada norma reglamentaria, nada o muy poco tiene que ver en rigor con la sanción de traslación forzosa prevista hasta entonces en el Reglamento Notarial.

Por añadidura, como con acierto se subraya en la demanda de amparo, el propio Real Decreto 1209/1984 aclara en su preámbulo que una de las modificaciones que incorpora consiste precisamente en el diseño de «una nueva regulación [de] la materia disciplinaria», entre otros extremos mediante «una mejor determinación y clasificación de las faltas, [y] de las sanciones, que se amplían». Una precisión ciertamente muy significativa y que confirma que efectivamente la sanción considerada de «postergación en la carrera» no coincide en absoluto con la sanción de traslación forzosa prevista hasta entonces por el Reglamento Notarial.

Aunque todo lo anterior sea de por sí suficientemente concluyente, acaso no esté de más notar que, aun cuando se aceptara dialécticamente que la sanción de postergación en la carrera fuera simple especificación de la sanción más grave de traslación forzosa prevista en el Reglamento Notarial de 1944, dicha tesis debiera ser igualmente rechazada. En este caso porque semejante hipótesis obligaría a admitir el resultado indeseable y perverso, según este Tribunal ha advertido en repetidas ocasiones (por todas, SSTC 117/1995, de 17 de julio, FJ 3; y 50/2003, de 17 de marzo; FJ 4) de perpetuar un cuadro sancionador preconstitucional huérfano de la necesaria cobertura legal y, por tanto, en pugna con el principio de reserva de ley en materia sancionadora. Lo que naturalmente debe ser en efecto rechazado, como decimos.



8. Por las razones dichas y habida cuenta, según se ha comprobado, que en el presente asunto la sanción impuesta de postergación en la carrera al recurrente es una sanción tipificada por primera vez en una disposición reglamentaria posterior a la Constitución y sin respaldo legal suficiente, hay que concluir que la resolución impugnada vulneró el principio de legalidad del art. 25.1 CE, en su vertiente formal, lo que determina el otorgamiento del amparo solicitado, sin que sea necesario pronunciarse sobre el resto de las lesiones constitucionales denunciadas.

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado a don Alberto Navarro-Rubio Serrés y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho a la legalidad sancionadora, en su vertiente formal (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerle en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular la resolución sancionadora de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 12 de febrero de 2001, así como la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de mayo de 2005, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la citada resolución administrativa.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diez.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.