

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**901** *Sala Segunda. Sentencia 219/2016, de 19 de diciembre de 2016. Recurso de amparo 7461-2014. Promovido por doña Teresa Hualde Juvera en relación con la resolución sancionadora del Ministerio de Economía y Hacienda y la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 12, desestimatoria del recurso interpuesto frente a aquella. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción administrativa resultante de una irrazonable subsunción de la conducta de la habilitada de clases pasivas en el tipo aplicado.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 7461-2014, promovido por doña Teresa Hualde Juvera, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Maestre Gómez y asistida por el Abogado don Miguel Jesús Sánchez Iniesta, contra el Auto de 20 de noviembre de 2014 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 12, desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia de 27 de febrero de 2014, dictada en el procedimiento abreviado núm. 781-2012, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo presentado contra la resolución de 13 de junio de 2011 de la Subdirectora General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia del Ministerio de Economía y Hacienda, esta a su vez desestimatoria del recurso de alzada formalizado contra la resolución de 8 de marzo de 2011 del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, que impuso a la demandante una sanción de 18.120 € según lo establecido en la disposición final primera 3.1, letra a) de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1987, y en el artículo 47 y 49.3 del Real Decreto 1678/1987. Ha sido parte el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de diciembre de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Maestre Gómez, en nombre y representación de doña Teresa Hualde Juvera, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales y administrativas que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se funda el presente proceso constitucional son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 28 de junio de 2010, el Servicio de inspección de habilitados de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía

y Hacienda comunicó a la demandante de amparo que, como habilitada de clases pasivas, sería sometida a inspección a efectos de verificar el cumplimiento de la obligación contenida en la disposición final primera del Real Decreto 193/2010, sobre sistemas de pago en haberes de clases pasivas. Dicha norma, bajo la rúbrica «desglose de transferencias», obliga al habilitado a transferir íntegramente a sus mandantes el importe recibido de la Administración en concepto de pensión, de modo que las «comisiones, gastos de gestión o impuestos derivados del ejercicio de la actividad profesional» que el habilitado deba repercutir a su mandante sean cobrados «de forma separada».

b) La inspección fue realizada, sobre una muestra de cuarenta pensionistas, en relación con las nóminas de los meses de abril, mayo y junio de 2010. En el curso de la misma, el servicio de inspección comprobó que, en los tres meses citados, el abono de las pensiones de los mandantes incluidos en el muestreo se había efectuado con aplicación simultánea de deducciones derivadas de la actividad profesional de la recurrente de amparo. Por esta razón, en fecha 29 de noviembre de 2010, el servicio emitió informe definitivo de inspección desfavorable que dio lugar a que la Dirección General acordara, en fecha 30 de noviembre de 2010, la iniciación de un expediente sancionador contra la actora.

c) En el seno del expediente sancionador incoado, el órgano instructor formuló, en fecha 2 de febrero de 2011, una propuesta de resolución en la que, considerando probado que la recurrente de amparo había incumplido la obligación de abonar a sus mandantes el importe íntegro de su pensión «sin practicar deducción alguna», consideró aplicable la infracción prevista en el art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987. Dicha norma prevé como conducta sancionable el «incumplimiento concreto» por parte del habilitado de su deber de «prestar los datos e informaciones que le sean requeridos por la Administración respecto de sus mandantes y colaborar en el sentido que ésta le requiera en relación con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas».

d) Ante la referida propuesta, la ahora demandante de amparo formuló alegaciones el 23 de febrero de 2011 poniendo de manifiesto, como alegación sexta, la falta de tipicidad de la conducta, pues, según razonaba, el deber de colaborar a que alude el artículo 47 a) «debe entenderse ... necesariamente vinculado o subordinado al deber de informar sobre los mandantes ... bajo la fórmula de requerimiento previo ... pues de su redacción no podría desprenderse una suerte de deber genérico de colaborar con los fines de interés público en materia de clases pasivas, desvinculado del de informar, sin riesgo de caer en un vaciamiento del principio de tipicidad». Por ello, la sanción impuesta con base a dicho precepto incumplía, según afirmaba la recurrente con cita de la doctrina general del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, las exigencias de certeza (*lex certa*) derivadas del derecho a la legalidad sancionadora previsto en el art. 25.1 CE.

e) Mediante resolución de 8 de marzo de 2011, el Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas declaró a la recurrente de amparo responsable de «una conducta administrativamente sancionable, al incumplir la obligación de colaborar en el sentido requerido por la Administración en relación con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas, tipificada como falta grave, según lo establecido en la disposición final primera 3.1, letra a) de la Ley 21/1986 y en el artículo 47 y 49.3 del Real Decreto 1678/1987», imponiéndole en consecuencia «la sanción de multa por importe de 18.120 €, de acuerdo con lo previsto en el art. 49.3 del Real Decreto 1678/1987». Según razona la resolución, aunque la infracción aplicada tiene carácter leve, en la instrucción del procedimiento «se ha apreciado la existencia de intencionalidad en el incumplimiento de la citada obligación», ya que la misma irregularidad se detecta «en la totalidad de la muestra inspeccionada, 40 pensionistas, y en los tres meses analizados, lo que permite apreciar una conducta deliberada, voluntaria y reiterada», razón por la que la infracción recibe la calificación de grave y se impone una multa de 151 € por cada pensionista (alcanzando el importe total de 18.120 €).

En relación con las alegaciones de la demandante de amparo sobre la falta de tipicidad de los hechos, la resolución considera que «el incumplimiento de la obligación de abonar

a sus mandantes el importe íntegro de la pensión o pensiones de Clases Pasivas que le haya sido pagado por la Administración, sin practicar deducción alguna, supone, de hecho, incumplir una norma y, por tanto, la obligación de colaborar con la Administración en un fin de interés público en materia de Clases Pasivas, y, de derecho, es una conducta tipificada legalmente como antijurídica». En este sentido, se afirma que «dado que con la nueva regulación se pretende proteger un interés público, que es el del ciudadano receptor de Clases Pasivas, la habilitada, incumpliendo esa norma de carácter imperativo y dotada de presunción de legalidad, está incurriendo en un incumplimiento de la obligación de “colaborar en el sentido que la Administración le requiera en relación con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas”, recogido como conducta sancionable tanto en la ley 21/1986, como en el Real Decreto 1678/1987».

A mayor abundamiento, la resolución acaba señalando que «[s]i se atendiera a las alegaciones de la habilitada, resultaría que el incumplimiento de una norma sobre cómo los habilitados deben abonar las prestaciones de Clases Pasivas quedaría impune por no estar expresamente tipificada. Sin embargo, no existe mayor obligación de colaborar con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas que cumplir las normas que se dictan sobre esta materia».

f) La demandante de amparo interpuso el 30 de marzo de 2011 recurso de alzada frente a la resolución sancionadora, alegando nuevamente, entre otros motivos de queja, la falta de tipicidad de la conducta. Dicho recurso fue desestimado en resolución de 13 de junio de 2011 de la Subdirectora General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia del Ministerio de Economía y Hacienda. En la misma se confirman los argumentos incluidos en la resolución impugnada, a los que se añade ahora que el Tribunal Constitucional ha señalado que la ley administrativa sancionadora puede utilizar «conceptos abiertos» y remitirse a «normas de rango inferior para una ulterior concreción». Se alude específicamente, como ejemplo significativo de ello, a que el Tribunal Supremo ha avalado «la sanción impuesta por el Ministerio de Justicia a un notario por una infracción tipificada en el art. 348.4 del Reglamento Notarial como “competencia ilícita reiterada en cualquiera de sus formas”, sin describir éstas». La resolución de alzada concluye, por ello, que «nos encontramos con un incumplimiento claro y reiterado de la obligación de colaborar con la Administración en un fin de interés público en materia de Clases Pasivas, cual es el desglose de las transferencias en los términos del Real Decreto 193/2010, por lo que se trata de un supuesto típico y antijurídico».

g) En fecha 21 de junio de 2011 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la actora. Tras diversas vicisitudes derivadas de la aplicación de las normas de reparto, el asunto fue, finalmente, turnado a la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho tribunal, que, en Auto de 9 de marzo de 2012 inadmitió el recurso al considerarse objetivamente incompetente para conocer del mismo, remitiendo las actuaciones al Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

h) Turnado el asunto al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 (en adelante, el Juzgado), el recurso interpuesto por la demandante fue admitido mediante decreto de 21 de enero de 2013 de la letrada de la Administración de Justicia, dándosele la tramitación de procedimiento abreviado (núm. 781-2012). En fecha 27 de febrero de 2014, el Juzgado dictó Sentencia desestimatoria. En ella, el órgano judicial realiza una larga cita de los fundamentos de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2011, en la que se considera que el Real Decreto 193/2010 y, en particular, su regulación del llamado «desglose de transferencias» (disposición final primera) resultan conforme a Derecho. Una vez concluida la extensa reproducción literal del aludido pronunciamiento del alto tribunal, la Sentencia impugnada se limita a señalar que «[p]or todo lo expuesto se desestima la demanda contra esa resolución sancionadora pues de lo actuado en el procedimiento ha quedado evidenciada que la misma es conforme con los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad».

i) La demandante de amparo promovió incidente de nulidad de actuaciones entendiendo que la Sentencia dictada incurría en incongruencia omisiva por haberse limitado a resolver acerca de la correcta interpretación legal de la cláusula de «desglose de transferencias» de la disposición final primera del Real Decreto 193/2010, sin realizar, en cambio, ninguna consideración relativa a la tipicidad de la conducta sancionada al amparo del art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987. Para la recurrente, la Sentencia «omitiendo cualquier manifestación al respecto, no tiene en consideración que en el ámbito del derecho sancionador, las exigencias de tipicidad, vinculadas a la legalidad, pero sobre todo a la seguridad jurídica, requieren máxima precisión en la determinación del tipo de infracción; algo que, como es obvio, no se da en este caso». Asimismo, la actora denuncia en su escrito de interposición del incidente que «se ha producido una manifiesta infracción del principio de igualdad ante la ley, o ante una interpretación en la aplicación de la ley, como consecuencia de [que] la Sentencia impugnada haya confirmado una sanción en rotunda contradicción con lo resuelto al respecto, ante idénticas situaciones, por todos los Juzgados Centrales referidos, en una materia especialmente sensible a la disparidad de criterio como lo es la sancionadora», realizándose la correspondiente cita de resoluciones dictadas por otros Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

j) Mediante Auto de 20 de noviembre de 2014, el Juzgado desestimó la nulidad de actuaciones interesada afirmando, en relación con la incongruencia denunciada, que «la sentencia que resuelve el procedimiento abreviado 781-2012 se pronuncia sobre todos los elementos que pudieran constituir un vicio de nulidad de la resolución administrativa sancionadora considerando que la misma después de su estudio y análisis es conforme a los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad». En relación con la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley el Juzgado añade que «[e]l hecho o circunstancia de que haya habido otros órganos jurisdiccionales que han dictado resoluciones distintas a la de la sentencia que resuelve este procedimiento abreviado no puede ser considerada como vicio que termine [sic] la nulidad de la sentencia, pues este órgano jurisdiccional considera que lo jurídicamente correcto es lo que constituye el contenido de esta Sentencia, y que la dictada por esos otros órganos jurisdiccionales carece de eficacia jurídica vinculante para este Tribunal».

3. En la demanda de amparo se consideran vulnerados los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), de acuerdo con los siguientes argumentos:

(i) En cuanto a la infracción del art. 14 CE, la recurrente señala que la Administración impuso numerosas sanciones, por idéntica infracción, a «otros habilitados por clases pasivas», lo que dio lugar a una multitud de pronunciamientos judiciales, la mayoría de los cuales concluyeron con la revocación de la sanción impuesta. Así, en la demanda se citan varias resoluciones del resto de Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (seis sentencias del Juzgado núm. 2, dos sentencias del Juzgado Central núm. 3, ocho del Juzgado núm. 4, cinco del Juzgado núm. 5, tres del Juzgado núm. 6, cinco del Juzgado núm. 9, cuatro del Juzgado núm. 10, y seis del Juzgado núm. 11). A estos pronunciamientos se suma la cita de varias Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Salas de Sevilla y Málaga) que habrían estimado idénticas pretensiones a las formuladas por la actora. Ésta afirma que todos los pronunciamientos citados «tienen su fundamento en la insuficiente tipificación de la infracción imputada, lo cual produce una manifiesta vulneración del derecho de igualdad en la aplicación de la ley, nada menos que en un ámbito como el sancionador, habida cuenta de que se produce un resultado judicial distinto en procesos idénticos». La infracción del art. 14 CE radicaría, pues, en la «rotunda contradicción con lo resuelto al respecto, ante idénticas situaciones, por todos los Juzgados Centrales referidos y también señalados Tribunales Superiores de Justicia, en una materia especialmente sensible a la disparidad criterio, como es la sancionadora».

Especial hincapié hace la demandante de amparo en la circunstancia de que ella misma haya resultado absuelta por otro Juzgado Central «en otro procedimiento contencioso-administrativo sobre un objeto y fondo idéntico al seguido ante este Juzgado»,

lo que determina, a su juicio, que se den resoluciones dispares «sobre una base fáctica en la que ni el nombre de pila constituye una variante como tampoco el resto de circunstancias, objetivas y subjetivas, que permanecen, si se nos permite, *ceteris paribus*».

(ii) En cuanto a la infracción del art. 25.1 CE, la actora afirma que su conducta no era subsumible en la infracción regulada en el art. 47 del Real Decreto 1678/1987 en relación con disposición final primera del Real Decreto 193/2010. A su juicio, la resolución administrativa y la Sentencia impugnadas no tuvieron en consideración, al realizar la subsunción, «las exigencias de tipicidad, vinculadas a la legalidad, así como la seguridad jurídica», que exigen «la máxima precisión en la determinación del tipo de infracción». Según razona la demandante, el precepto permite sancionar a quienes «sean requeridos por la Administración», por lo que existe una exigencia típica de «requerimiento previo» que no puede ser confundida con un «deber genérico de colaborar con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas». Otra conclusión llevaría, añade, a una ilegítima confusión de los conceptos de legalidad y tipicidad, siendo claro que la segunda «requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción, y la igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse», todo ello como corolario de la exigencia constitucional de *lex certa* contenida en el art. 25.1 CE. En apoyo de esta tesis, la recurrente invoca nuevamente las numerosas Sentencias dictadas por otros Juzgados Centrales que llegan a la conclusión de que la conducta sancionada no tiene amparo en la norma aplicada.

4. Por providencia de 10 de mayo de 2016, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la demanda, y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dirigir atenta comunicación al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 12, para que remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 781-2012 y para que emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días.

La aludida providencia aclara que el recurso de amparo «ofrece especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTIC)» porque «la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 e)]» y porque «el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 f)]».

5. Una vez recibidos los testimonios solicitados y cumplimentados los emplazamientos requeridos, la Sala Segunda, por diligencia de ordenación de su Secretaría de Justicia de fecha 10 de junio de 2016, tuvo por comparecido al Abogado del Estado, tal y como éste había solicitado en escrito registrado en este Tribunal el 25 de mayo de 2016, y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTIC.

6. En fecha 11 de julio de 2016 fueron registradas en este Tribunal las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, que interesa la desestimación del recurso de amparo. Para el representante de la Administración, ni el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (I) ni el derecho a la legalidad penal (II) han resultado vulnerados.

I. En cuanto al derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, el Abogado del Estado afirma que no se dan los requisitos necesarios para apreciar su vulneración, pues, siendo cierto que hay una «diferencia de criterio judicial» entre la Sentencia impugnada y las que la actora aporta como contraste, la realidad es, no obstante, que esa diferencia es «constitucionalmente legítima» pues «las resoluciones judiciales invocadas por la parte recurrente no emanan, ninguna, del mismo órgano jurisdiccional que ha dictado ahora la Sentencia objeto de impugnación y el Auto desestimatorio del incidente de nulidad de

actuaciones». No se cumple, por tanto, con un requisito esencial fijado en la doctrina del Tribunal Constitucional.

II. En relación con la violación del art. 25.1 CE, el Abogado del Estado, tras extenderse sobre el contexto normativo en el que se insertan las normas aplicadas en el caso que nos ocupa, afirma que la exigencia constitucional de *lex certa*, que deriva del art. 25.1 CE, es, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, una exigencia de predeterminación normativa de la conducta punible que no impide la utilización de conceptos jurídicos indeterminados siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y características de la conducta constitutiva de la infracción tipificada (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1). Siendo suficiente una «predeterminación inteligible» de la infracción y la sanción para que se cumpla con la garantía aludida, «lo trascendente a la hora de determinar si el incumplimiento de la obligación contenida en la disposición final primera del Real Decreto 193/2010 constituye una conducta sancionable pasa por determinar qué debe, o qué puede entenderse claramente por colaborar por parte del habilitado con la Administración, en el sentido que ésta le requiera en relación con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas».

Con este presupuesto, el Abogado del Estado entiende que la conducta sancionada podía incardinarse en el tipo del art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987 sin merma del derecho a la legalidad sancionadora por las siguientes razones:

(i) Porque la dicción legal «colaborar en el sentido en que ésta (la Administración) le requiera» es susceptible de ser interpretada «en sentido material», esto es, no como la necesidad de que exista «un requerimiento previo o intimación formal dirigido o expedido por el órgano administrativo competente al sujeto pasivo» sino como «exigencia que la norma impone en el momento de efectuar el pago el habilitado a su mandante».

(ii) Porque, aun cuando se interprete que dicho requerimiento previo es exigido en el tipo, tal intimación formal ha de considerarse implícita en la transferencia de la pensión que la Administración realiza al habilitado. Según afirma «la Administración, al efectuar el pago o la transferencia al habilitado del importe de la pensión, creemos que contiene, al menos implícito, el mandato (implícito en la orden de pago en sí, explícito en la norma directamente aplicable desde el 1 de abril de 2010 y que el habilitado sin duda conoce) en el sentido de que aquella le requiere, y le efectúa el pago, se lo libra para que el habilitado receptor de las cantidades correspondientes, actúa a su vez de conformidad con lo dispuesto en la ley, es decir, conforme con la regulación, los requisitos, que la ley establece, entre ellos el de no practicar retención o deducción alguna».

(iii) Porque, además, y en cualquier caso, hubo, según afirma el Abogado del Estado, requerimiento formal de la Administración a la recurrente de amparo, teniendo tal consideración, a su juicio, la comunicación de 28 de junio de 2010 de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en que se anunciaba una inspección concretamente referida a verificar el cumplimiento de la obligación de desglose. Considera, así, que, a través de esta actuación, «la Administración comunica a la habilitada recurrente, la apertura de una inspección a los efectos de comprobar lo dispuesto en esa norma», lo que supone, según afirma, una intimación o requerimiento a que la cumpla. También podrían considerarse intimaciones formales, en la misma línea, el requerimiento a la habilitada de clases pasivas de «una muestra de 40 pensionistas de las nóminas de los meses de abril, mayo y junio de ese año 2010», documentación «que fue remitida por la interesada en el plazo otorgado», así como el subsiguiente informe provisional desfavorable, efectuado el 18 de octubre de 2010 sobre la muestra analizada. Todas estas «primeras comunicaciones» de la Administración con la habilitada «pueden calificarse administrativamente, a juicio de esta Abogacía del Estado, como efectivos requerimientos de actuación, de actos de instrucción, es decir, para presentación o facilitación de datos e informaciones requeridos por la Administración respecto de sus mandantes».

Por todo ello, el Abogado del Estado concluye que tampoco el derecho a la legalidad en materia sancionadora ha resultado conculcado.

7. El 12 de julio de 2016 fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones de la actora, en el que se reproducen, sintéticamente, las manifestaciones ya efectuadas en la demanda, si bien añade que la lesión del art. 25.1 CE va ligada también a una lesión concomitante del art. 24.1 CE, ya que la resolución judicial es irrazonable y arbitraria.

8. En fecha 21 de julio de 2016 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, en el que se interesa la estimación del recurso de amparo por vulneración del derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

Señala, en primer lugar, el Ministerio Fiscal que la pretendida vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) encubre una alegación materialmente referida a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1). Según razona, la recurrente de amparo no denuncia que el órgano judicial haya resuelto de manera contradictoria con otras resoluciones propias sino que plantea una pura discrepancia de criterio hermenéutico con Sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales distintos, lo que es ajeno al ámbito normativo del art. 14 CE. Entiende, por ello, que la cita de las resoluciones contradictorias no tiene más virtualidad que la de atacar, desde el plano propio del art. 24.1 CE, la razonabilidad de la interpretación del tipo sancionador seguida por el órgano actuante. Semejante vulneración del art. 24.1 CE –que no del art. 14 CE– carecería, no obstante, según añade el Fiscal, «de sustantividad propia», pues «se formula en apoyo de la vulneración del principio de legalidad del art. 25.1 CE por falta de tipicidad de la conducta sancionada». Concluye, por todo ello, el Ministerio Fiscal que la vulneración que se denuncia es, en realidad, única, pues «[e]l eje central argumentativo de la pretensión deducida en la demanda de amparo se refiere a la falta de tipicidad de la conducta del recurrente de amparo, como pretende acreditar con las sentencias de otros órganos judiciales que consideraron en supuestos iguales la vulneración del principio de tipicidad, esto es, la vulneración del principio de legalidad del art. 25.1 CE».

Circunscribiendo, pues, sus alegaciones a la posible violación del derecho a la legalidad penal, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional estima que la posible lesión de dicho derecho se localiza, en el caso planteado, «en la aplicación del tipo sancionador a un supuesto de hecho manifiestamente ajeno al sentido de los elementos que integran aquél», manifestando al respecto que «la simple lectura de los preceptos sancionadores aplicados por la Administración ... permite advertir un supuesto de hecho en que el habilitado de clases pasivas no habría realizado la conducta por la que ha sido sancionado».

Para el Ministerio Fiscal el art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987, de 30 de diciembre, «exige que, entre el incumplimiento de la obligación de colaborar y la sanción administrativa por no colaborar con la Administración, medie un requerimiento administrativo de colaboración en el sentido que señale la Administración». En ese marco de relación bilateral, el propio precepto se refiere a la necesidad de un incumplimiento «concreto» de lo requerido. Es preciso, en suma, según razona el Fiscal, que «previamente medie una actuación de la Administración tendente a que la conducta del habilitado de clases pasivas se adecue a la norma que regula la materia sobre el pago de pensiones», actuación que la norma identifica con «un requerimiento claro, concreto y específico dirigido al habilitado de clases pasivas, de manera individual, que especifique claramente la colaboración que se le requiere en orden a cumplir los fines públicos en materia de clases pasivas en la forma indicada por la disposición final primera del real decreto 193/2010». En consecuencia, entiende el Ministerio Fiscal que la Administración sancionó un comportamiento no previsto en la norma, interpretando ésta de un modo completamente ajeno a su significado, lo que supone una violación del art. 25.1 CE.

Consumada dicha vulneración en sede administrativa, el Ministerio Fiscal estima que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de 27 de febrero de 2014 se limitó a señalar, en relación a la controversia realmente suscitada, que «por todo lo expuesto se desestima la demanda contra esa resolución sancionadora pues de lo actuado en el procedimiento ha quedado evidenciado que la misma es conforme con el principio de legalidad, tipicidad y culpabilidad», fórmula genérica que nada dice sobre el juicio de

subsunción en la norma y que deja, por tanto, incólume la vulneración acaecida en vía administrativa.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa que se estime el recurso de amparo, declarándose la vulneración del derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora con la consiguiente anulación de todas las resoluciones impugnadas, administrativas y judiciales.

9. En su escrito de alegaciones, y mediante «otrosí digo», el Fiscal interesó que se recabara el expediente administrativo, lo que efectivamente se hizo en diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de 22 de julio de 2016. Recibido el expediente el 11 de agosto de 2016, mediante diligencia de ordenación de 5 de septiembre de 2016, la Secretaría de Justicia acordó dar vista de copia del mismo a las partes y al Ministerio Fiscal por un plazo común de 20 días.

10. En fecha 26 de septiembre de 2016, la recurrente presentó nuevo escrito de alegaciones, ratificando las ya efectuadas en su escrito previo y en la propia demanda.

11. El 3 de octubre de 2016, el Abogado del Estado presentó igualmente un nuevo escrito en el que ratifica las alegaciones efectuadas en el anterior y añade, como «alegación adicional», ciertas consideraciones sobre el expediente administrativo sancionador, descartando la posible violación del principio de personalidad de la sanción, cuestión suscitada exclusivamente en dicho expediente y ajena, en cualquier caso, al ámbito del presente recurso de amparo.

12. El 4 de octubre de 2016 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Ministerio Fiscal, en el que señala que, una vez examinado el expediente administrativo, ratifica las alegaciones ya efectuadas en su informe previo.

13. Por providencia de 15 de diciembre de 2016, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la resolución de 8 de marzo de 2011, del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y contra la resolución de 13 de junio de 2011 de la Subdirectora General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia del Ministerio de Economía y Hacienda. Estas resoluciones administrativas consideraron, tal y como se ha explicado con detalle en los antecedentes, que la demandante de amparo, en su calidad de habilitada de clases pasivas, incumplió el deber de transferir íntegramente a 40 de sus mandantes el importe completo de sus pensiones, sin realizar cargos sobre el mismo, deber que resultaba de lo previsto en la disposición final primera del Real Decreto 193/2010, de 26 de febrero. Estimaron, asimismo, las citadas resoluciones que el incumplimiento de dicha obligación era subsumible, por las razones que han sido detalladamente consignadas, en la infracción administrativa que sanciona el «incumplimiento concreto» de la obligación de «prestar los datos e informaciones que le sean requeridos por la Administración respecto de sus mandantes y colaborar en el sentido que ésta le requiera en relación con los fines de interés público en materia de clases pasivas» [art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987 y disposición final primera 3.1 a) de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1987]. La recurrente de amparo estima que estas dos resoluciones administrativas violaron su derecho a la legalidad penal, pues sancionaron una conducta que no estaba contemplada en la concreta infracción aplicada.

El recurso también se dirige contra la Sentencia de 27 de febrero de 2014 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 12, a la que la recurrente imputa no sólo el no haber reparado la vulneración previamente acaecida en vía administrativa sino también, y de manera específica, la violación de su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). Considera, en este sentido, que la Sentencia se contradice abiertamente con



otras resoluciones dictadas por órganos distintos en casos, en su opinión, completamente idénticos. Esta vulneración, atribuida de manera exclusiva al órgano judicial, fue pertinentemente denunciada a través del incidente de nulidad de actuaciones, dando lugar a un Auto desestimatorio de 20 de noviembre de 2014, frente al que igualmente se dirige el presente recurso de amparo.

El Abogado del Estado interesa, por su parte, la desestimación del recurso mientras que el Ministerio Fiscal considera que debe otorgarse el amparo solicitado al entender que ha resultado vulnerado el derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora.

2. Aunque ninguna de las partes ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, caso *Arribas Antón c. España*, apartado 46) obligan a explicitarla para hacer reconocibles los criterios empleados por este Tribunal en la apreciación de dicho requisito de orden público (entre otras, STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas).

En el presente caso, la especial trascendencia constitucional concurre por un doble motivo. De un lado, la recurrente ha acreditado suficientemente en su demanda la existencia de resoluciones judiciales contradictorias en la aplicación del art. 25.1 CE [STC 155/2009, FJ 2 e)]. De otro, el asunto suscitado trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión [STC 155/2009, FJ 2 f)], ya que la interpretación realizada por el órgano judicial tiene, como después se verá, una potencialidad expansiva que permite convertir, en vía interpretativa, cualquier tipo de incumplimiento existente en nuestro ordenamiento en una suerte de cláusula sancionatoria universal.

3. Antes de examinar el fondo del presente recurso, hemos de realizar tres consideraciones previas sobre el objeto del mismo, pues, en última instancia, éste se circunscribe a una única vulneración de derechos fundamentales. Así:

(i) Formalmente, nos encontramos, en efecto, ante un amparo mixto en el que la violación del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) se imputa exclusivamente a las resoluciones dictadas por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo. Se achaca, en cambio, la vulneración del derecho a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) a las resoluciones administrativas antecedentes. Esta circunstancia haría, en principio, que nuestro análisis debiera comenzar por esta última vulneración, pues, tal y como hemos señalado en otras ocasiones, «puede sostenerse como criterio general que en los amparos mixtos la pretensión deducida por la vía del art. 43 LOTC es autónoma y su examen resulta, en principio, preeminente», preeminencia que «tiene su fundamento en que la comisión de una lesión constitucional en el transcurso del proceso judicial no impide que el acto administrativo siga siendo el verdadero objeto del proceso de amparo que finalmente deviene en mixto» (SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3; 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 2).

(ii) Sin embargo, tal y como apunta el Ministerio Fiscal, puede observarse de antemano que la alegación de vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley carece, a todas luces, de sustantividad jurídica suficiente, ya que, bajo tal *nomen iuris*, se imputa al órgano judicial, no una contradicción con lo decidido en una resolución previa propia, sino el haber utilizado un criterio interpretativo que, a la luz de los razonamientos incluidos en otras resoluciones contradictorias dictadas por órganos distintos, ha de reputarse arbitrario, por carecer de soporte razonable en la norma sancionadora que se aplica. En este sentido, como apunta el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, se denuncia, en realidad, que el órgano judicial ha incurrido en una violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y así parece reconocerlo la propia demandante de amparo que, en su escrito de alegaciones de fecha 12 de julio de 2016, plantea la posibilidad de que la actuación judicial impugnada sea constitutiva de una violación del art. 24.1 CE, al resultar irrazonable la interpretación efectuada por el órgano judicial.

(iii) Imputándose, en definitiva, al órgano judicial una posible violación, no del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14), sino del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ha de señalarse que el examen de esta última queja debe quedar subsumido en el análisis, más amplio, de la pretendida vulneración del derecho sustantivo en juego (art. 25.1 CE), pues, de acuerdo con nuestra doctrina, el canon de razonabilidad que impone el art. 25.1 CE es «más exigente que el que, por norma general, caracteriza al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)», razón por la cual, en la aplicación judicial del tipo sancionador, el examen de la lesión del derecho fundamental a la legalidad sancionadora lleva siempre implícito el escrutinio de la razonabilidad de la motivación empleada por el órgano judicial, convirtiéndose, por ello, el art. 25.1 CE en parámetro único de constitucionalidad (STC 2/2015, de 19 de enero, FJ 8).

De todo lo anterior se infiere, en definitiva, que el presente proceso constitucional ha de ser resuelto examinando, en exclusiva, la queja sobre la que, en realidad, orbita todo el recurso de amparo, que es la posible vulneración del derecho a la legalidad sancionadora.

4. Quedando circunscrito nuestro análisis a la queja aludida (art. 25.1 CE), resulta pertinente señalar, en primer lugar, cuál fue la conducta sancionada y los preceptos que sirvieron de sustento a la sanción impuesta.

Como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, la actora fue sancionada por cargar las deducciones correspondientes a su intervención profesional directamente sobre el importe recibido de la Administración en concepto de pensión, cuando su obligación era transferir dicho importe, en su totalidad, a sus mandantes, procediendo de forma separada a cargarles tales deducciones. Dicha conducta fue objeto de subsunción en las siguientes normas:

(i) De un lado se encuentra el precepto que establece la infracción aplicada, que es el art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987, por el que se reglamenta la profesión de habilitado de clases pasivas en los aspectos de la misma relacionados con los fines administrativos en materia de clases pasivas y con el interés general, y que dispone lo siguiente:

«De conformidad con la disposición final primera, número 3, de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, las conductas que darán origen a sanción administrativa serán las de incumplimiento concreto por el Habilitado de las siguientes obligaciones: a) Prestar los datos e informaciones que le sean requeridos por la Administración respecto de sus mandantes y colaborar en el sentido que ésta le requiera en relación con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas...»

Cabe señalar que esta norma reglamentaria, como se indica expresamente en su texto normativo, tiene soporte legal directo en la disposición final primera, núm. 3, regla primera, de la Ley de presupuestos del año 1987 (ley 21/1986, de 23 de diciembre), que, al habilitar la reforma de la reglamentación de la profesión de habilitado de clases pasivas, dispone específicamente para el ámbito sancionador que «[l]as conductas que darán origen a sanción administrativa serán las de incumplimiento concreto por el Habilitado de las siguientes obligaciones: a) Prestar los datos e informaciones que le sean requeridos por la Administración respecto de sus mandantes y colaborar en el sentido que ésta le requiera en relación con los fines de interés público en materia de Clases Pasivas».

(ii) De otro lado se encuentra la norma que establece el deber de colaborar con la Administración que se ha reputado singularmente incumplido, que es la disposición final primera del Real Decreto 193/2010, de 26 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 227/1981, de 23 de enero, sobre sistemas de pago de los haberes de clases pasivas del Estado, que, bajo la rúbrica «desglose de transferencias», señala a su vez:

«Respecto de las prestaciones de Clases Pasivas solicitadas antes de la entrada en vigor del presente real decreto, los habilitados de clases pasivas estarán obligados a abonar a su mandante, ya sea mediante transferencia bancaria o mediante cheque, el importe íntegro de la pensión o pensiones de Clases Pasivas que le haya sido pagado por la Administración, sin practicar deducción alguna. Las comisiones, gastos de gestión o

impuestos derivados del ejercicio de la actividad profesional que repercuta en su cliente deberán cobrarlos de forma separada.»

5. Una vez que ha sido delimitado el objeto del recurso y que han quedado expuestos los elementos fácticos y jurídicos que sirven de referencia inexcusable para resolver el mismo, ha de procederse a un adecuado encuadramiento de la queja planteada por la actora dentro de las diversas facetas que comprende el derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

En este punto, la propia recurrente realiza una primera delimitación en la demanda de amparo, en la que considera que las resoluciones impugnadas han vulnerado la garantía constitucional de *lex certa*. Sin embargo, dicha garantía, como faceta específica del derecho a la legalidad sancionadora, se desenvuelve, en nuestra doctrina (*vid*, por todas, STC 146/2015, de 25 de junio, FJ 2), en dos ámbitos distintos:

a) De un lado, la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación *ex ante* de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador objeto de escrutinio; vulneración que afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5).

b) En cambio, aun cuando la redacción de la norma sancionadora resulta suficientemente precisa, la garantía de *lex certa* puede verse afectada por la aplicación irrazonable de dicha norma, vertiente que se desdobra, a su vez, en dos planos, (i) el de la indebida interpretación *ad casum* del alcance semántico del precepto, más allá de su sentido literal posible (analogía *in malam partem*), y, (ii) el de la subsunción irrazonable, en el precepto ya interpretado, de la conducta que ha sido considerada probada. En estos casos, pese a la «calidad» de la ley, su aplicación irrazonable se proyecta sobre la exigencia de previsibilidad del alcance de su aplicación.

Nos corresponde ahora determinar cuál de estas ópticas está realmente en juego en el presente caso.

6. Como acaba de apuntarse, el principio de legalidad penal, en su vertiente material, proyecta, en primer lugar, sus efectos sobre el legislador, pues, al reflejar la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), «comporta el mandato de taxatividad o de certeza que se produce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones (*lex certa*) en virtud del cual el legislador debe promulgar normas concretas, precisas, claras e inteligibles, para que los ciudadanos deban conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (SSTC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 8, y 146/2015, FJ 2).

Esta primera dimensión de la garantía de *lex certa* es invocada por la Administración (en la resolución de alzada) y por el Abogado del Estado, en sus alegaciones, para descartar la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, pues consideran, en síntesis, que la doctrina de este Tribunal sobre la predeterminación normativa de la conducta sancionable no es incompatible con la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, siempre que estos queden después suficientemente concretados con el auxilio de otras normas, aunque éstas sean de rango infralegal. La realidad es, sin embargo, que la demanda de amparo no contiene reproche alguno que se refiera específicamente a la redacción normativa de las normas en juego, pues:

(i) Es claro que la actora considera en su demanda que el art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987 tiene un ámbito de aplicación normativa claramente determinado *ex ante*, pues entiende que el tipo aludido exige, sin oscuridad alguna en este punto, la existencia previa de un requerimiento concreto de colaboración que se haya visto desatendido por el individuo requerido. La norma aludida no es, pues, en sí misma, objeto de tacha alguna de inconstitucionalidad por la utilización de conceptos excesivamente abiertos o indeterminados. Al contrario, la demandante considera que las expresiones

típicas explicitan suficientemente la exigencia de un requerimiento de colaboración, habiendo desbordado la Administración, en su opinión, ese concreto ámbito de aplicación.

(ii) Resultan, por ello, intrascendentes a efectos de este amparo los argumentos de la resolución administrativa de alzada (en los que vuelve a incidir el Abogado del Estado en sus alegaciones) relativos a la admisibilidad, en la configuración de tipos sancionadores, de conceptos jurídicos indeterminados que puedan ser concretados con el auxilio de otras normas, ya que el problema que la actora plantea no versa sobre la utilización, por parte de la norma misma, de conceptos excesivamente abiertos. Al contrario, se denuncia la manipulación interpretativa, por parte del aplicador, de elementos típicos que, en la redacción del precepto, se entiende que son notablemente precisos.

(iii) Tampoco parece, finalmente, que, en el recurso de amparo, se dé relevancia alguna al rango infralegal de las normas aplicadas (Real Decreto 1678/1987 y Real Decreto 193/2010), siendo manifiesto, en cualquier caso, tal y como queda ya dicho, que la norma sancionadora *stricto sensu*, contenida en el Real Decreto 1678/1987, era reproducción literal de la disposición final primera, núm. 3, regla primera, de la Ley de presupuestos del año 1987 (Ley 21/1986, de 23 de diciembre), que le daba, de este modo, una cobertura evidente.

En definitiva, no es este primer aspecto de la garantía de *lex certa* el que se pone en entredicho en el presente recurso de amparo, aunque ciertas consideraciones incluidas en los fundamentos de las resoluciones impugnadas o en las alegaciones del Abogado del Estado puedan inducir a equívoco al respecto. Antes bien, en el presente caso, la queja de la recurrente se residencia en el ámbito del juicio aplicativo, pues se imputa a la Administración una utilización irrazonable de la norma. En este sentido, lo que la recurrente afirma es que la actuación de la Administración haciendo uso de esa norma constituye una violación patente del derecho a la legalidad sancionadora, que proscribía que «nadie pueda ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente, en el momento de la comisión del hecho, quebrándose este derecho cuando la conducta enjuiciada, la ya delimitada como probada, es subsumida de un modo irrazonable en el tipo que resulta aplicado» (SSTC 57/2010, de 4 de octubre, FJ 3; 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8; 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 5, y 146/2015, de 25 de junio, FJ 3).

7. Entrando, pues, en la faceta del art. 25.1 CE que constituye el auténtico núcleo de la queja planteada, ha de recordarse que, una vez que el autor de la norma ha cumplido suficientemente con el mandato al dar una redacción precisa al precepto sancionador, la garantía de certeza exige igualmente de los órganos sancionadores que están llamados a aplicarlo «no sólo la sujeción ... a los dictados de las leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente pero similares a los que sí contempla» (SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 6, y 146/2015, de 25 de junio, FJ 2). En efecto, tal y como hemos señalado en nuestra doctrina, el derecho fundamental a la legalidad penal, reconocido en el art. 25.1 CE, ha de reputarse vulnerado cuando la conducta que ha sido declarada probada en la Sentencia «es subsumida de un modo irrazonable en el tipo penal» (SSTC 91/2009, de 20 de abril, FJ 6; 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8; y 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 5). En este segundo plano, que es el de la aplicación concreta de la norma, la violación del derecho a la legalidad sancionadora puede producirse, como hemos anticipado, en dos ámbitos distintos:

a) De un lado, la violación del art. 25.1 CE «puede proceder de la interpretación misma del precepto sustantivo aplicado, ya que el Juez puede atribuir a la norma penal un contenido que exceda, en perjuicio del acusado, del tenor literal posible del precepto, incurriendo en tal caso en una analogía *in malam partem* que ha de entenderse constitucionalmente proscribida» (STC 2/2015, de 19 de enero, FJ 8).

b) De otro lado, «cuando la interpretación de la norma sustantiva resulta, en cambio, compatible con el tenor literal posible de la norma aplicada, la lesión del art. 25.1 CE

puede derivar del juicio de subsunción que se realiza con base a los hechos probados», juicio que hemos señalado que «debe respetar un doble parámetro de razonabilidad: (i) el metodológico, que exige que no incurra en quiebras lógicas y que sea acorde con los modelos de argumentación aceptados dentro de la comunidad jurídica, y (ii) el axiológico, que requiere que se ajuste a los criterios y valores que informan nuestro ordenamiento constitucional (SSTC 138/2004, de 13 de septiembre, FJ 3; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 4; 9/2006, de 16 de enero, FJ 4; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 4; 262/2006, de 11 de septiembre, FJ 4, 129/2008, de 27 de octubre, FJ 3; 91/2009, de 20 de abril, FJ 6; 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8, y 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 5)» (STC 2/2015, de 19 de enero, FJ 8).

Este es, pues, el doble escrutinio que debe ser empleado para examinar la queja que ahora nos ocupa. Debe determinarse, en suma, si la aplicación de la norma sancionadora ha sido irrazonable, bien porque, en el ámbito de juicio interpretativo, se haya desbordado el límite del sentido literal posible del precepto, bien porque, con ocasión del juicio de subsunción, no se hayan respetado los criterios metodológicos comúnmente reconocidos o los parámetros axiológicos que derivan de nuestro ordenamiento constitucional.

8. Comenzando nuestro análisis por la interpretación del alcance del precepto sancionador a la vista de su tenor literal posible, puede comprobarse que las resoluciones impugnadas parten, como reconoce el Abogado del Estado en sus alegaciones, de una interpretación «material» de los preceptos en juego, según la cual la dicción literal del art. 47 a) del Real Decreto 1687/1987 puede ser entendida, no como la necesidad de que exista «un requerimiento previo o intimación formal dirigido o expedido por el órgano administrativo competente al sujeto pasivo», sino como «exigencia que la norma impone en el momento de efectuar el pago el habilitado a su mandante».

La mera lectura del precepto sancionador [art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987] pone de relieve, sin embargo, que la conducta que en él se contempla tiene dos elementos objetivos: (i) la existencia de una comunicación antecedente, realizada por la Administración al interesado para exigirle una determinada colaboración activa (de la que el propio precepto ejemplifica el supuesto de facilitar información sobre los mandantes) y (ii) el incumplimiento subsiguiente, por parte del habilitado, de aquello que la Administración le ha exigido previamente. Estamos, por ello, tanto en la estructura como en la semántica del precepto (que incluye, como verbos rectores, «requerir» y «colaborar»), ante la formulación característica de un tipo de incumplimiento que se consuma, necesariamente, en el seno de una relación bilateral entablada, de forma concreta, entre la Administración actuante y el sujeto obligado a obedecer el mandato singular que ésta le dirige. Así resulta, a todas luces, tanto de la exigencia típica de requerimiento previo, que el precepto establece con claridad meridiana, como del hecho de que la conducta sancionable se concrete, con idéntica evidencia, en la omisión de la colaboración requerida y no en el incumplimiento genérico de un deber directamente dimanante de la ley.

Puede, pues, descartarse, frente a lo alegado por el Abogado del Estado, que estemos ante un tipo (abierto) de incumplimiento de deberes normativamente establecidos en la gestión de los haberes de las clases pasivas, en el que el deber de colaborar del habilitado pueda ser inmediatamente completado por cualquier norma de la que derive una obligación de comportamiento. Un tipo de esas características, que se refiriese con carácter general al incumplimiento de tales deberes, podría, en efecto, ser complementado con la concreta y precisa formulación, en otras normas distintas, de cada una de las obligaciones que pesan sobre el profesional actuante. Sin embargo, la estructura y dicción del tipo no es, manifiestamente, esa, ya que en el mismo no se alude en ningún momento, ni siquiera de forma genérica, al incumplimiento directo de los deberes normativamente impuestos al habilitado —entre ellos, el desglose de las transferencias— sino a la falta de colaboración ante un requerimiento expreso previamente formulado por el ente administrativo. El sustrato típico que legitima la imposición de la sanción exige, pues, de forma nítida, esa relación específica entre la Administración y el habilitado.

De este modo, la interpretación efectuada en las resoluciones impugnadas, que identifica el mero incumplimiento de un deber de conducta normativamente impuesto con

una inobservancia concreta a un requerimiento de colaboración efectuado por el poder gubernativo, desborda, a todas luces, los límites estructurales y semánticos de la infracción seleccionada, que queda convertida, en vía aplicativa, en un tipo de alcance universal. Es patente, por ello, no sólo la lesión del art. 25.1 CE, sino también la necesidad objetiva de que este Tribunal declare expresamente, con ocasión de tal vulneración, la inadmisibilidad constitucional de esa concepción expansiva del tipo de incumplimiento como una suerte de cláusula sancionatoria general.

9. Lo hasta ahora señalado es suficiente para estimar el recurso interpuesto, ya que la Administración y el órgano judicial prescindieron, en su interpretación del sentido literal posible del precepto aplicado, de elementos típicos claramente exigidos por la norma. Esta circunstancia nos eximiría, en principio, de evaluar la corrección del juicio de subsunción, que, al no haber tenido en cuenta dichos elementos, no puede considerarse idóneo para aplicar aquella.

Sin embargo, el Abogado del Estado plantea un argumento adicional para descartar la vulneración del derecho fundamental previsto en el art. 25.1 CE. En su opinión, aun aceptándose que el tipo sancionador exige un requerimiento concreto de colaboración, el examen del caso demuestra, a su juicio, que dicho requerimiento existió de facto, circunstancia que haría legítima, según razona, la subsunción de la conducta de la recurrente en el art. 47 a) del Real Decreto 1678/1987. Dicho de otro modo: el error en la comprensión interpretativa del alcance del tipo sancionador resultaría intrascendente ya que en el expediente figuraban elementos fácticos suficientemente acreditados que habrían permitido aplicar la norma sancionadora de acuerdo con sus estrictos términos.

Considera, en ese sentido, el representante de la Administración que en la transferencia de la pensión que la Administración realizó al habilitado se contenía, implícito, el requerimiento concreto que resultó, después, incumplido. Adicionalmente, afirma el Abogado del Estado que la comunicación de 28 de junio de 2010 de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en que se anunciaba una inspección concretamente referida a verificar el cumplimiento de la obligación de desglose, contenía una intimación o requerimiento, igualmente implícitas, de cumplimiento. Y también estima, finalmente, que podrían considerarse intimaciones formales, en este sentido, tanto el requerimiento a la habilitada de clases pasivas de «una muestra de 40 pensionistas de las nóminas de los meses de abril, mayo y junio de ese año 2010», como el subsiguiente informe provisional desfavorable, efectuado el 18 de octubre de 2010 sobre la muestra analizada.

Pues bien, cabe señalar, en primer lugar, que esta alegación del Abogado del Estado desborda claramente el objeto del presente recurso, que versa sobre las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas, que no razonan, en ningún momento, que las comunicaciones administrativas aludidas por el representante procesal de la Administración constituyeran los requerimientos exigidos por el tipo sancionador aplicado. Al contrario, dichas resoluciones consideraron que tal requerimiento no era necesario y que bastaba un simple mandato legal para suplirlo. El Abogado del Estado reconstruye, pues, los fundamentos fácticos y jurídicos de la sanción en su día impuesta, reconstrucción *ex post facto* que, obviamente, resulta improcedente en esta sede.

No obstante, cabe señalar, a mayor abundamiento, que la tesis del Abogado del Estado sobre la corrección (accidental) del juicio de subsunción tampoco cumple, en cualquier caso, con las mínimas exigencias de razonabilidad que derivan del art. 25.1 CE. En este sentido, es obvio que las comunicaciones efectuadas en el procedimiento de inspección fueron posteriores a la realización de la conducta que resultó sancionada. No pueden, por tanto, ser consideradas como requerimientos previos de colaboración sin forzar con ello, más allá de lo metodológicamente admisible, el juicio de subsunción en la norma, incurriendo en una quiebra lógica evidente. De otra parte, de todas estas comunicaciones, sólo la petición de información sobre la muestra de nóminas concretamente seleccionada constituyó un auténtico requerimiento de colaboración, susceptible de ser atendido, requerimiento que el propio Abogado del Estado reconoce en sus alegaciones que fue puntualmente cumplido por la recurrente de amparo y que, por

ello, mal puede convertirse en el sustrato fáctico de una sanción por incumplimiento. Finalmente, el único acto de los señalados por el Abogado del Estado que antecede a la conducta sancionada, la transferencia a la habilitada del importe de la pensión de los mandantes, es una actuación puramente material de la que no puede inferirse, sin incurrir en irrazonabilidad manifiesta, la existencia de un requerimiento implícito.

En suma, aun cuando los argumentos aportados –como se ha dicho, *a posteriori* y al margen de lo que razonan las resoluciones impugnadas– por el Abogado del Estado pudieran ser tomados en consideración, la conclusión no podría ser otra que la irrazonabilidad de la subsunción de la conducta en el tipo sancionador que le fue aplicado, con la consiguiente vulneración del derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE.

10. Lo anteriormente expuesto debe conducir a la estimación del recurso de amparo y, con ello, a la declaración de nulidad de las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas, que vulneraron el derecho fundamental de la demandante.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Teresa Hualde Juvera, y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a la legalidad sancionadora, reconocida en el art. 25 CE.

2.º Restablecer su derecho y, a tal fin, anular el Auto de 20 de noviembre de 2014 y la Sentencia del 27 de febrero de 2014 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 12, dictados en el procedimiento abreviado núm. 781-2012, así como la resolución de 13 de junio de 2011 de la Subdirectora General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Justicia del Ministerio de Economía y Hacienda, y la resolución de 8 de marzo de 2011 del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

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

Dada en Madrid, diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.