

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5861 *Sala Segunda. Sentencia 59/2014, de 5 de mayo de 2014. Recurso de amparo 5324-2011. Promovido por don Joaquín Ruiz de Andrés en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Granada que desestimaron su demanda contra resolución administrativa sancionadora en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Vulneración de los derechos a la defensa y a ser informado de la acusación: emplazamiento por edictos en procedimiento administrativo sancionador sin agotar las posibilidades de notificación personal (STC 291/2000).*

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 Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5324-2011, promovido por don Joaquín Ruiz de Andrés, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Natalia Martín de Vidales Llorente y asistido por el Letrado don Gaspar José Hernández Mesa, contra la resolución del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía de 25 de febrero de 2003 que impuso al recurrente la sanción de 30.050,61 euros de multa como responsable de una infracción del art. 14.c) y disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/1999, de 15 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía, así como contra la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Granada desestimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado por el demandante contra la anterior resolución administrativa y contra la Sentencia dictada el 18 de julio de 2011, por la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) desestimatoria del recurso de apelación formulado por el demandante contra la anterior sentencia, han comparecido y formulado alegaciones el Ministerio Fiscal y la Letrada de la Junta de Andalucía. Ha sido Ponente el Magistrado don Enrique López y López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito con entrada en el Registro General de este Tribunal el 3 de octubre de 2011, doña Natalia Martín de Vidales Llorente, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Joaquín Ruiz de Andrés, asistido por el Letrado don Gaspar José Hernández Mesa, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales citadas en el encabezamiento de la presente.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por resolución de 25 de febrero de 2003 se le impuso al hoy demandante de amparo una sanción de 30.050,61 euros como responsable de una infracción muy grave contemplada en el art. 19.12 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/1999, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía.

b) El 22 de mayo de 2006 recibió, por primera vez, comunicación en su domicilio de la Agencia Provincial de la Administración Tributaria de la Diputación de Granada, por la cual se ponía en su conocimiento la existencia de un procedimiento ejecutivo de apremio por la cantidad ya mencionada, si bien a fecha de 19 de junio de 2006, la deuda ascendía, con recargo de apremio e intereses, a la cantidad de 40.522,02 euros.

c) El 14 de julio de 2006 se interesó la revisión de oficio por nulidad de pleno Derecho contra la resolución de 25 de febrero de 2003. Mediante resolución de 13 de junio de 2008 la Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía acordó no admitir dicha solicitud.

d) El 12 de mayo de 2009 se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la última resolución citada aduciendo el recurrente la caducidad del procedimiento sancionador y defectos en la notificación. Por sentencia de 24 de noviembre de 2010, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Granada, se desestimó íntegramente el recurso.

e) Contra dicha sentencia se formuló recurso de apelación que fue desestimado por sentencia de 18 de julio de 2011. Entiende el órgano judicial que al haberse realizado la notificación en el domicilio del establecimiento donde se cometió la infracción que figuraba en el boletín de denuncia, la notificación era correcta y constituiría a lo sumo un supuesto de anulabilidad y no nulidad, caso de conculcarse el art. 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). Además entiende que no se ha evidenciado como incorrecto el domicilio pues el servicio postal siempre ha hecho constar en todos los intentos de notificación la mención de «ausente»; máxime cuando el recurrente –no único interesado– cambia de domicilio con facilidad, como se aprecia en el expediente administrativo, aunque esa localización se consiga finalmente por el órgano de recaudación, ante el cual pudo alegarse la falta de notificación, como causa de oposición en el procedimiento de apremio.

f) Contra las citadas resoluciones se interpone el presente recurso de amparo.

3. En la demanda de amparo se alega que la resolución administrativa y las resoluciones judiciales recurridas han vulnerado el derecho a la defensa del recurrente y a ser informado de la acusación, previstos en el art. 24.2 CE, como consecuencia de la falta de notificación del procedimiento sancionador según los estándares constitucionales, ya que las notificaciones se llevaron a cabo por edictos sin haber agotado las posibilidades de notificación personal a la que está obligada la Administración.

4. Por diligencia de ordenación de 30 de noviembre de 2012 del Secretario de Justicia de la Sección Tercera de este Tribunal, se acordó dirigir atenta comunicación a la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Granada, a fin de que, a la mayor brevedad posible, remitiera a este Tribunal certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes, lo que verificaron ambos órganos judiciales en fecha 12 de diciembre de 2012.

5. Mediante providencia de 28 de febrero de 2013 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, así como, a tenor de lo establecido en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), requerir atentamente al citado Juzgado, a fin de que en el plazo de diez días se emplazase a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que pudieran comparecer en el recurso de amparo. Mediante escrito de 27 de marzo de 2013 la Letrada de la Junta de Andalucía en la representación que de ésta ostenta por ministerio de la ley, solicitó se le tuviera por comparecida y parte en el presente recurso

de amparo. Por diligencia de ordenación de 15 de abril de 2013, se tuvo por personada y parte a la antedicha Letrada en la representación con que comparece y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para realizar las alegaciones que estimaren pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

6. El Ministerio Fiscal en fecha 17 de mayo de 2013 presentó escrito de alegaciones interesando se dictara Sentencia estimando el recurso de amparo, declarando que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (arts. 24.1 CE), a la defensa y a ser informado de la acusación en el procedimiento administrativo sancionador (art. 24.2 CE), anulando las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas y retro trayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de la notificación del acuerdo de 4 de abril de 2002, de iniciación de procedimiento sancionador, a fin de que éste se tramite en términos respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados. El Ministerio Fiscal, con cita de la doctrina constitucional sobre las notificaciones edictales, entiende que no se agotaron por la Administración las modalidades de notificación personal razonables, antes de acudir a la notificación por edictos, realizándose además los intentos de notificación personal en horario incompatible con la actividad del establecimiento en que se intentó la notificación. Destaca que la Administración intenta la notificación personal en el domicilio del recurrente y no en el establecimiento cuando le notifica la resolución recaudatoria por la vía de apremio, comprometiendo de manera esencial con la notificación edictal los derechos de defensa y contradicción. Afirma el Ministerio Fiscal que la indefensión sufrida es constitucionalmente relevante al determinar la firmeza del acto administrativo por no recurrido y el dictado de la providencia de apremio, sin conocimiento del recurrente, privándole de su derecho a ejercer la defensa en el expediente administrativo.

7. Mediante escrito con entrada en el Registro General de este Tribunal el 21 de mayo de 2013, el Letrado de la Junta de Andalucía en la representación que por su cargo ostenta formuló alegaciones en las que estimó en primer lugar concurrente una causa de inadmisibilidad del recurso de amparo en virtud del art. 43 LOTC por no haberse agotado la vía judicial procedente al entender que debió recurrirse previamente la providencia de apremio, tanto en reposición, como en vía económico administrativa y finalmente ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sobre el fondo del recurso de amparo, no aprecia la defensa letrada de la Junta de Andalucía la vulneración denunciada de la tutela judicial efectiva al haberse intentado la notificación en el domicilio del establecimiento en el que se cometió la infracción que era el que figuraba en el boletín de denuncia, con el resultado de «ausente», dejando caducar el recurrente el aviso dejado por el funcionario de correos para su retirada en la correspondiente oficina, por lo que, a su juicio, es válida la notificación edictal, conforme a lo establecido por el art. 59 LPC.

8. El recurrente en amparo presentó escrito de 22 de mayo de 2013 dando por reproducidas cuantas alegaciones y fundamentos jurídicos esgrimió en su escrito de demanda.

9. Por providencia de 30 de abril de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 de mayo del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación de la resolución del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía de 25 de febrero de 2003 que impuso al recurrente la sanción de 30.050,61 euros de multa como responsable de una infracción del art. 14 c) y disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/1999, de 15 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía, así como contra la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Granada, desestimatoria del recurso

contencioso-administrativo formulado por el demandante contra la anterior resolución administrativa, y contra la sentencia dictada el 18 de julio de 2011, por la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) desestimatoria del recurso de apelación formulado por el demandante contra la anterior sentencia.

El demandante de amparo estima vulnerado su derecho a la defensa y a ser informado de la acusación en el procedimiento administrativo sancionador, previstos en el art. 24.2 CE, como consecuencia de la falta de notificación personal del procedimiento sancionador, según los estándares constitucionales, ya que las notificaciones se llevaron a cabo por edictos sin haber agotado las posibilidades de notificación personal. En primer lugar, el recurrente aduce que no se cumplió con los intervalos horarios necesarios para los distintos intentos de notificación y además no consta se efectuara la entrega de los avisos de los intentos de notificación en el buzón del negocio del demandante donde se efectuaron dichos intentos. En segundo lugar, denuncia que la primera noticia que tuvo del procedimiento sancionador fue a finales de junio de 2006, cuando recibió en su domicilio particular una comunicación de fecha 22 de mayo de 2006 de la Agencia Provincial de la Administración Tributaria de la Diputación de Granada por la que se le notificaba la existencia de procedimiento ejecutivo, de lo que el demandante deduce que la Junta de Andalucía conocía el domicilio del recurrente y sin embargo realizó los intentos de notificación del procedimiento sancionador en el domicilio del pub de su copropiedad y ante lo infructuoso de dichos intentos acudió a la notificación mediante edictos.

La representación procesal de la Junta de Andalucía se opone al recurso de amparo, considerando, en primer lugar, que concurre la causa de inadmisibilidad de no haber agotado la vía judicial ya que considera que debió recurrirse previamente la providencia de apremio en vía administrativa, económico-administrativa y ante la jurisdicción contencioso-administrativa y respecto al fondo, no aprecia la existencia de la lesión aducida al haberse intentado la notificación personal en el domicilio de la empresa que incurrió en la conducta sancionable, que era el que figuraba en el boletín de denuncia, y ante la ausencia del recurrente en dicho domicilio, se acudió a la notificación por edictos, siendo válida, a su juicio, dicha forma de notificación, conforme a lo previsto en el art. 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Por su parte, el Ministerio Fiscal entiende que se ha producido la vulneración del derecho invocado por el recurrente, por lo que es preciso, por los argumentos que se han detallado más ampliamente en los antecedentes fácticos, anular la resolución administrativa y las resoluciones judiciales impugnadas, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al de la notificación del acuerdo de 4 de abril de 2002.

2. Es preciso analizar, en primer lugar, la causa de inadmisión planteada por la representación procesal de la Junta de Andalucía, consistente, como se ha dicho, en la falta de agotamiento de la vía judicial, al entender dicha parte procesal que se debió agotar la vía administrativa, ordinaria y económico administrativa, así como la judicial, contra la providencia de apremio. En este punto, hay que recordar que la actuación administrativa impugnada es anterior al acto de apremio que se dice por la Administración debía haber sido impugnado y de dicha actividad administrativa en el procedimiento administrativo sancionador se predica la nulidad por defectos en su notificación, por lo que la posterior vía de apremio de la sanción impuesta, y su eventual impugnación, no tiene la relevancia jurídica de inadmisión de este recurso de amparo que la Junta de Andalucía pretende y que no fue aducida ni declarada en las vías previas administrativa y judicial y que, en su caso, pudiera tratarse de una impugnación eventual y autónoma a la que aquí se analiza, por lo que es preciso concluir que no concurre la causa de inadmisibilidad planteada.

3. Entrando en el fondo del presente recurso debe señalarse que el recurso de amparo formulado lo es por el cauce del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), ya que las infracciones constitucionales que se denuncian se

imputan directamente a las resoluciones administrativas y sólo indirectamente a las resoluciones judiciales que no las repararon. Por ello, el análisis de las cuestiones planteadas debe comenzar por la invocación del art. 24.2 CE dirigida ex art. 43 LOTC contra la resolución administrativa, por resultar previo ese tratamiento en los términos expuestos en las SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3, y 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2.

Como recuerdan las SSTC 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 157/2007, de 2 de julio, FJ 3; 226/2007, de 22 de octubre, FJ 3, y 32/2009, de 9 de febrero, FJ 4, reiterada doctrina de este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, ha declarado, no sólo la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador al ser ambos manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, sino que también ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE. Ello, no solo mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto. En definitiva, como se ha afirmado en la STC 120/1996, de 8 de julio, FJ 5, «constituye una inveterada doctrina jurisprudencial de este Tribunal y, ya, postulado básico de la actividad sancionadora de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho».

Acerca de esta traslación, por otra parte condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, existen reiterados pronunciamientos de este Tribunal. Así, partiendo del inicial reproche a la imposición de sanciones sin observar procedimiento alguno, se ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del art. 24 CE. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba [por todas, SSTC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 3/1999, de 25 de enero, FJ 4; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3 a); 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 7, y 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5].

El ejercicio de los derechos de defensa y a ser informado de la acusación en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone, obviamente, que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga. En este sentido, el Pleno de este Tribunal en la STC 291/2000, de 30 de abril, ha declarado, con base en la referida doctrina constitucional sobre la extensión de las garantías del art. 24 CE al procedimiento administrativo sancionador, que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate, como en este supuesto acontece, de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE (FJ 4).

4. La aplicación de la doctrina constitucional expuesta a las infracciones constitucionales denunciadas, supone la estimación del recurso de amparo formulado pues la falta de notificaciones personales con éxito al demandante, intentadas en el local de negocio pub, en horario de mañana, cuando no tiene actividad, sin que conste aviso alguno en el buzón de correos de la citada actividad mercantil, acudiendo posteriormente a la mera notificación edictal, cuando consta el conocimiento del domicilio personal del

recurrente, en el que se notifica la vía ejecutiva, ha vulnerado su derecho de defensa y a ser informado de la acusación protegidos por el art. 24.2 CE al impedir que el administrado pudiera ejercer su derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionador cuya existencia no consta conociera, sin que tal situación de indefensión se produzca por causa imputable al demandante de amparo y sí a la Administración, que no obró con la debida diligencia en la búsqueda de domicilio en el que notificar personalmente o del horario adecuado para la notificación en el que efectivamente lo intentó, constándole el género de la actividad del negocio así como el domicilio personal del recurrente, como evidencia la efectiva notificación de la vía de apremio en este último domicilio. Y aunque dicho domicilio personal del recurrente no hubiera sido inicialmente conocido por la Administración sancionadora y que hubiera sido hallado por la ejecutiva, como aduce la Junta de Andalucía, aquélla había de haber obrado con la diligencia suficiente para buscar y obtener en los registros públicos correspondientes un domicilio donde poder realizar una notificación personal positiva como efectivamente se hizo en la vía ejecutiva, como recuerdan nuestras sentencias 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2, y 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2.

5. En definitiva, la ausencia de notificación personal al demandante de amparo de las resoluciones administrativas indicadas en el recurso, en el procedimiento administrativo sancionador, le han causado la lesión constitucionalmente relevante de los derechos invocados, por lo que procede conceder el amparo, con la correspondiente declaración de nulidad de las resoluciones administrativas impugnadas, así como de las resoluciones judiciales impugnadas que no sanaron la lesión denunciada.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por don Joaquín Ruíz de Andrés y, en su virtud,

1.º Declarar vulnerados los derechos del recurrente en amparo a la defensa y a ser informado de la acusación (art. 24.2 CE).

2.º Restablecerlo en sus derechos y, a tal fin, declarar la nulidad de la resolución del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada, de fecha 25 de febrero de 2003, recaída en el expediente sancionador GR-46/02- EP, así como de la sentencia núm. 393/2010, de fecha 24 de noviembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Granada y de la sentencia núm. 169/2011, de fecha 18 de julio, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada).

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

Dada en Madrid, a cinco de mayo de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.