

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13991 *Sala Segunda. Sentencia 93/2018, de 17 de septiembre de 2018. Recurso de amparo 2137-2017. Promovido por doña Soledad Granero Toledano respecto de la sanción que, como organizadora de una manifestación no comunicada, le fuera impuesta por la Subdelegación del Gobierno en Sevilla y la sentencia de un juzgado de lo contencioso-administrativo que desestimó su impugnación. Vulneración de los derechos a ser informada de la acusación y a la defensa: notificación edictal del acuerdo de incoación del expediente sancionador y de la resolución final recaída sin agotar las posibilidades de conocimiento del domicilio efectivo de la interesada, que figuraba en diversos registros administrativos.*

ECLI:ES:TC:2018:93

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2137-2017, promovido por doña Soledad Granero Toledano, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Alfonso Rodríguez y bajo la dirección de la Letrada doña Rosario Carrecedo Bullido, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 17 de marzo de 2017, dictada en el procedimiento abreviado núm. 122-2016, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la resolución desestimatoria presunta de la solicitud de revisión de oficio realizada ante la Subdelegación del Gobierno en Sevilla de su resolución sancionadora de 9 de junio de 2014, dictada en el expediente núm. 362-2014. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Isabel Alfonso Rodríguez, en nombre y representación de doña Soledad Granero Toledano, y bajo la dirección de la Letrada doña Rosario Carrecedo Bullido, interpuso demanda de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril de 2017.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Subdelegada del Gobierno en Sevilla, por resolución de 22 de enero de 2014, acordó iniciar expediente sancionador núm. 362-2014 contra la recurrente con el fin de determinar las responsabilidades en que hubiera podido incurrir como consecuencia de la denuncia de que fue objeto por parte de funcionarios de la Jefatura Superior de Andalucía Occidental, quienes imputaban que era organizadora de una manifestación no comunicada legalmente realizada el 20 de diciembre de 2013 en una calle de Sevilla que

concentró a unas cincuenta personas, considerando que podría ser constitutivo de una infracción administrativa grave tipificada según los artículos 23 c) y 24 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

El acuerdo de iniciación fue remitido por correo certificado con acuse de recibo a la recurrente a un domicilio de Sevilla. La sección de sanciones de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla recibió el 5 de febrero de 2014 el acuse de recibo remitido por el Servicio de correos con la indicación de que la entrega fue intentada en ese domicilio el 30 de enero de 2014 a las 11:15 horas y no se pudo verificar por «desconocido/a». El 12 de febrero de 2014 el Secretario General de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla remitió al Presidente de la Diputación de Sevilla un oficio con diversas órdenes de inserción en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla» para notificación por edictos, entre los que estaba el acuerdo de iniciación de la recurrente. La publicación se verificó en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla» núm. 48, de 27 de febrero de 2014.

b) La Subdelegada del Gobierno en Sevilla, por resolución de 9 de junio de 2014, resolvió imponer a la recurrente una sanción de 301 € de multa al considerarla autora de una infracción administrativa grave tipificada según los artículos 23 c) y 24 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

La resolución sancionadora fue remitida por correo certificado con acuse de recibo a la recurrente al mismo domicilio de Sevilla al que se envió el acuerdo de iniciación. La sección de sanciones de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla recibió el 25 de junio de 2014 el acuse de recibo remitido por el servicio de correos con la indicación de que la entrega fue intentada en ese domicilio el 18 de junio de 2014 y no se pudo verificar por «desconocido/a». El 2 de julio de 2014 el Secretario General de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla remitió al Presidente de la Diputación de Sevilla un oficio con diversas órdenes de inserción en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla» para notificación por edictos, entre los que estaba el de la resolución sancionadora de la recurrente. La publicación se verificó en el «Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla» núm. 231, de 4 de octubre de 2014.

c) La demandante en amparo, mediante escrito de 31 de julio de 2015 dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, solicitó que se retrotrajeran todas las actuaciones al inicio del expediente sancionador, poniendo de manifiesto que (i) con motivo de la declaración del impuesto de la renta de las personas físicas del ejercicio 2014 le había sido devuelto por la Agencia Tributaria una cantidad inferior a la solicitada, siendo comunicado por dicha Agencia que el motivo era el cobro de una sanción impuesta por esa Subdelegación; (ii) no había tenido ningún conocimiento previo de ese procedimiento sancionador; (iii) una vez accedido al expediente sancionador comprobó que el domicilio al que se habían dirigido los intentos de comunicación se corresponde con uno en el que ya no vivía desde hace casi cinco años y (iv) contrariamente a lo exigido por la jurisprudencia constitucional en la STC 70/2008, de 23 de junio, no se desarrolló ninguna actividad tendente a la averiguación del domicilio real de la recurrente, que es en el que lleva empadronada desde hace tiempo, siendo además notorio para la Administración Tributaria y también para la Junta de Andalucía por ser una funcionaria de esa Administración. Por oficio de 28 de septiembre de 2015 se comunicó a la recurrente que se había tramitado correctamente el procedimiento sancionador, relacionándose las notificaciones edictales efectuadas.

d) La demandante en amparo, mediante escrito de 10 de noviembre de 2015 dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, solicitó al amparo del artículo 102.1 de la Ley 30/1992, la revisión de oficio de la resolución sancionadora insistiendo en la defectuosa notificación edictal y realizando alegaciones sobre el fondo de la responsabilidad administrativa que se le atribuía.

e) La demandante en amparo, mediante escrito registrado el 29 de marzo de 2016, interpuso recurso contencioso-administrativo contra acto presunto —denegación por silencio de la revisión de oficio de la resolución sancionadora—, dando lugar al procedimiento abreviado núm. 122-2016, que fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, solicitando la anulación de la sanción

impuesta y ordenando la devolución de las cantidades embargadas para hacerla efectiva. En el recurso se alegó que se le había causado a la recurrente una vulneración del artículo 24.1 CE, producida por una defectuosa notificación edictal que le había generado una efectiva indefensión al no haber tenido conocimiento del procedimiento sancionador seguido contra ella y no poder defenderse en el mismo. A esos efectos, tras citar la normativa reguladora de la notificación en los procedimientos administrativos, se menciona la jurisprudencia constitucional contenida en la STC 70/2008, de 23 de junio, sobre el carácter supletorio y excepcional de la notificación por edictos y la necesidad de que la Administración para el ejercicio de su potestad sancionadora haga un esfuerzo razonable de indagación sobre el verdadero domicilio del interesado antes de acudir a esa vía edictal. En relación con ello se afirma que «una mínima diligencia por parte de la Administración le hubiera permitido efectuar su localización inmediata ya que está empadronada desde principios del año 2013 en el mismo domicilio ... Dicho domicilio ha sido designado desde el año 2011 a efectos de notificaciones en todos los ejercicios ante la Administración Tributaria y además es funcionaria de carrera de la Junta de Andalucía constando igualmente todos sus datos personales». Acompaña a la demanda, entre otros documentos, certificado de empadronamiento y de la declaración de la renta del ejercicio de 2011. Subsidiariamente en la demanda se solicita la retroacción de actuaciones en el procedimiento sancionador y se hacen alegaciones respecto del fondo de la infracción administrativa por la que fue sancionada.

f) El recurso fue desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 17 de marzo de 2017 argumentando que (i) consta en el expediente que la recurrente fue notificada en el domicilio que aparece en su DNI, que fue tomado por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía el día de los hechos; (ii) hubo intentos de notificación en ese domicilio tanto del acuerdo de iniciación como de la resolución sancionadora con resultado negativo por ser desconocida y (iii) como consecuencia de ello «se procedió a seguir el procedimiento previsto en la ley que es el de la notificación a través de anuncio en el Boletín Oficial».

3. La recurrente alega que la resolución administrativa sancionadora ha vulnerado su derecho de defensa, de acceso al proceso y a la presunción de inocencia del artículo 24 CE, ya que se ha acudido a la notificación por edictos de la iniciación del procedimiento sancionador sin agotar los medios de averiguación del domicilio, tal como es jurisprudencia constitucional reiterada, impidiendo con ello conocer la existencia de dicho procedimiento sancionador y ejercer la defensa de sus intereses legítimos. A esos efectos, destaca que, figurando en el expediente su identificación y número de DNI, una mínima diligencia por parte de la Administración le hubiera permitido la localización inmediata de un domicilio alternativo para la notificación, ya que está empadronada en su residencia habitual desde 2011, es también su domicilio fiscal, y es conocido ese por la Administración autonómica por su condición de funcionaria en activo. Igualmente, incide en que, de acuerdo con la legislación administrativa, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio la posibilidad de acudir a la vía edictal solo resulta procedente cuando el interesado sea desconocido pero no cuando lo sea su domicilio. Por ello, solicita la anulación de las resoluciones impugnadas.

La recurrente afirma que la demanda de amparo tiene especial transcendencia constitucional porque, conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, (i) resulta necesario ampliar la doctrina sobre el derecho a la defensa en los casos de defectuosa notificación edictal incidiendo sobre el diferente deber de diligencia cuando se trata de procedimientos iniciados de oficio y los iniciados a solicitud del interesado e interpretando el concepto de «interesados desconocidos» como presupuesto habilitante para acceder a la vía edictal y (ii) el órgano judicial ha incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional al ratificar una actuación que la jurisprudencia constitucional ya ha considerado reiteradamente lesiva del artículo 24 CE.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 3 de octubre de 2017, acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]; y, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), requerir atentamente de los órganos administrativo y judiciales la remisión de las actuaciones y al órgano judicial, además, el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el citado proceso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 23 de noviembre de 2017, acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a la recurrente por plazo común de 20 días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 12 de enero de 2018, formuló alegaciones interesando que se otorgue el amparo solicitado por vulneración del derecho a la defensa (art. 24.2 CE) y se declare la nulidad de las resoluciones administrativas y judicial impugnadas con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al de la notificación del Acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador a fin de que este se tramite en términos respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

El Ministerio Fiscal, con cita de la jurisprudencia constitucional sobre la aplicabilidad de las garantías del artículo 24.2 CE a los procedimientos administrativos sancionadores y el deber de diligencia a desarrollar para la puesta en conocimiento del interesado de la iniciación de un procedimiento sancionador, afirma que el órgano administrativo acudió a la notificación mediante edictos tras resultar desconocida la recurrente en el domicilio que figuraba en su documento nacional de identidad, inaplicando la jurisprudencia constitucional sobre la necesidad de desarrollar una actividad razonable en averiguación de un domicilio alternativo de notificaciones, que en este caso, además, no requerían un esfuerzo desproporcionado, ya que constaba al menos en dos registros de la propia Administración como es el Padrón y el tributario.

7. La recurrente, por escrito registrado el 29 de diciembre de 2017, formuló alegaciones, manifestando que daba por reproducidas las contenidas en la demanda de amparo.

8. Por providencia de 13 de septiembre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso es determinar si el emplazamiento por edictos del que fue objeto la demandante para comunicar la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador ha vulnerado sus derechos a ser informada de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE) por no haber agotado el órgano administrativo los medios de averiguación de un domicilio de notificaciones alternativo tras resultar desconocida en el domicilio que figuraba en su documento nacional de identidad.

2. La presente demanda de amparo, como ya se indicó en la providencia de admisión, tiene especial trascendencia constitucional, porque da la oportunidad al Tribunal de solventar las dudas que se plantean en los recursos de amparo interpuestos contra actuaciones de las administraciones públicas [art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] en relación con la posibilidad de que la causa que dota de especial trascendencia constitucional al recurso no se derive de la actuación administrativa sino de la posterior actividad judicial de control de dicha actividad.

En el presente caso, la recurrente invoca el derecho de defensa (art. 24.2 CE) respecto de la actuación de la administración sancionadora consistente en acudir a la vía edictal para notificar la iniciación de un procedimiento sancionador. La eventual lesión constitucional se imputa directamente a la Administración por el cauce del recurso de amparo del artículo 43 LOTC. Sin embargo, una de las causas de especial trascendencia constitucional alegada por la recurrente es que se pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatar la doctrina del Tribunal. Esta, en la STC 155/2009, de 25 de junio, aparece solo referida a actuaciones judiciales, vinculada al incumplimiento del mandato del artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En la demanda esta causa de especial trascendencia constitucional se relaciona con la decisión del órgano judicial al confirmar la legalidad de la actuación administrativa.

Esta discordancia entre los órganos a los que se imputa la lesión constitucional y la causa que dotaría de especial trascendencia constitucional al recurso de amparo no ha supuesto hasta ahora ningún obstáculo a la admisibilidad del recurso (así, por ejemplo, SSTC 59/2014, de 5 de mayo, y 29/2014, de 24 de febrero). La explicación de esta circunstancia radica en que, dado el carácter subsidiario del recurso de amparo, el control de constitucionalidad que desarrolla el Tribunal no se constriñe necesariamente a una concreta actuación que se considere lesiva del derecho fundamental, sino que se proyecta sobre el funcionamiento en conjunto del sistema de protección de estos derechos. Por otra parte, la diferente función que cumplen como requisitos de admisibilidad del recurso de amparo la apariencia de la existencia de una lesión de un derecho fundamental y la especial trascendencia constitucional de aquel abunda en la legitimidad de admitir la disociación entre la circunstancia causante de la lesión y la que dotaría al recurso de una especial trascendencia constitucional.

3. El presente recurso de amparo, pues, debe considerarse formulado al amparo del art. 43 LOTC, ya que las infracciones constitucionales que se denuncian se imputan directamente a la decisión administrativa de notificar mediante edictos el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador y solo indirectamente a la resolución judicial que no lo reparó.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, que son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del art. 25.1 CE como de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, entre las que se encuentran el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estas garantías presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a tomar la decisión y, por tanto, 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 (así, por ejemplo, SSTC 32/2009, de 9 de febrero, FJ 4, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3).

En relación con la específica cuestión de la notificación por medio de edictos en los procedimientos administrativos sancionadores, la jurisprudencia constitucional también ha sido constante en establecer que (i) es de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales sobre la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible; por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario; (ii) para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones dirigidas a averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza o, al menos, a una convicción razonable sobre la inutilidad de los medios normales de citación y (iii) corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que

aparezca en otros registros públicos (así, entre otras, SSTC 158/2007, de 2 de julio, FJ 2; 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2; 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 4).

4. En el presente caso, a tenor de las actuaciones, el Tribunal advierte que (i) la Administración sancionadora, antes de acudir a la notificación edictal del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador y de la posterior resolución sancionadora, se limitó a intentar una única notificación en el domicilio de la recurrente que aparecía en su documento nacional de identidad, que fue devuelta con la indicación de ser una persona desconocida en dicho domicilio; (ii) la Administración sancionadora no acudió a ningún otro registro público para intentar obtener un domicilio de notificaciones alternativo de la interesada y (iii) el domicilio habitual efectivo de la interesada constaba al menos desde 2011 mediante inscripción de empadronamiento y desde 2012 estaba también identificado como domicilio fiscal en los registros de la Agencia Tributaria.

En atención a lo expuesto, de conformidad con lo que interesa el Ministerio Fiscal, debe concluirse que se han vulnerado los derechos de la recurrente a ser informada de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE), toda vez que la Administración no obró con la diligencia que le era constitucionalmente exigible en la búsqueda de un domicilio alternativo en el que notificar personalmente la iniciación del procedimiento sancionador para que la interesada pudiera ejercer la defensa con plenitud de garantías constitucionales frente a la pretensión sancionadora de la Administración. Esta circunstancia determina que deban anularse las resoluciones administrativa y judicial impugnadas y los actos y efectos derivados de ellas.

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 Soledad Granero Toledano y, en su virtud:

1.º Declarar que han sido vulnerados los derechos de la demandante de amparo a ser informado de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución de la Subdelegada del Gobierno de Sevilla de 9 de junio de 2014, dictada en el expediente sancionador 362-2014, y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 17 de marzo de 2017, dictada en el procedimiento abreviado núm. 122-2016.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.