**STC 70/2008, de 23 de junio de 2008**

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

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 7207-2004, promovido por don Manuel Medina Ruiz, representado por el Procurador de los Tribunales don Santos De Garandillas Carmona y asistido por la Letrada doña Antonia Gomila Romero, contra las Resoluciones sancionadoras IG 2002/679, 693, 934, y 1666 a 1671 dictadas por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, y contra la Sentencia de 5 de julio de 2004 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma de Mallorca. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, representado por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de noviembre de 2004, don Manuel Medina Ruiz, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Al recurrente le notificaron en su domicilio el 28 de mayo de 2003, las resoluciones sancionadoras adoptadas por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca relativas a los expedientes sancionadores IG 2002/679, 693, 934, y 1666 a 1671, por la comisión de sendas infracciones de carácter grave consistentes en realizar “Actividad de publicidad dinámica sin licencia”. Frente a dichas resoluciones interpuso recurso de reposición ante el propio Ayuntamiento por la indefensión que se le había ocasionado la falta de notificación de las denuncias, de los acuerdos de incoación de los expedientes y propuestas de resolución; asimismo, alegaba la insuficiente motivación de las sanciones y la no acreditación de la agravante de reincidencia aplicada por la Administración en el expediente sancionador.

b) El recurso de reposición fue desestimado, al considerar la Administración que las notificaciones fueron efectuadas correctamente en cada fase del procedimiento sancionador ya que, según el agente notificador, el recurrente era desconocido en el domicilio fijado; por otra parte, tampoco las alegaciones relativas a la motivación del acto ni a la acreditación de la reincidencia fueron estimadas; en cualquier caso, la desestimación del recurso contenía, no obstante, una especificación de los expedientes administrativos sancionadores que determinaban la aplicación de la agravante de reincidencia y se refería, asimismo, a la motivación de las resoluciones recurridas. Contra esta desestimación el demandante interpuso recurso contencioso-administrativo, en el que, en síntesis, alegaba los siguientes motivos: su domicilio era conocido en todo momento por la Administración, como lo demuestra el hecho de haber sido correctamente notificado de las resoluciones sancionadoras, por ello en las fases precedentes del proceso sancionador, en ese mismo domicilio no podría ser el recurrente desconocido como alega el Ayuntamiento de Palma de Mallorca; esta circunstancia le habría ocasionado indefensión material. En segundo término alegaba la nulidad de las sanciones por apreciar indebidamente la agravante de reincidencia y por defectuosa motivación y desproporcionalidad de las sanciones finalmente impuestas.

c) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo mediante la Sentencia de 5 de julio de 2004 desestimó el recurso planteado, argumentando que “del expediente administrativo y de los demás documentos incorporados a la causa resulta que todas las notificaciones efectuadas en el expediente sancionador fueron intentadas y con el resultado de desconocido su destinatario, habiéndose consignado en las hojas de cartería las fechas en que se intentaron practicar las diligencias así como la circunstancia de la no recepción de las notificaciones, tanto del acuerdo de inicio del expediente sancionador como la propuesta de resolución”; constata asimismo el órgano judicial que una vez intentadas las notificaciones con el resultado de destinatario desconocido, fueron publicadas en el BOIB y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, donde reside el demandante. De todo ello deduce que la Administración actuó correctamente y no se puede imputar a la misma la supuesta indefensión ocasionada. Respecto a la motivación de las resoluciones sancionadoras considera la Sentencia que están perfectamente motivadas, y que la agravante de reincidencia tenida en cuenta por la Administración para sancionar se ha aplicado correctamente conforme la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Obedeciendo la instrucción de recursos que contenía la Sentencia de instancia, interpuso recurso de apelación que fue inadmitido por el Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares por no alcanzar las sanciones, individualmente consideradas, la cuantía fijada en la LJCA.

3. En la demanda de amparo el recurrente alega tres motivos:

a) La indefensión sufrida como consecuencia de la falta de notificación de las denuncias, de los acuerdos de incoación de los expedientes y propuestas de resolución; argumenta que la Administración conocía su domicilio a efecto de notificaciones, donde realizó correctamente la notificación de las resoluciones sancionadoras, el mismo domicilio en el que según la Administración el destinatario era desconocido cuando intentó notificar los actos precedentes en el proceso sancionador. A juicio del recurrente la Administración debió, en cumplimiento de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, intentar una nueva notificación de dichos actos y no practicarla directamente a través de edictos y el BOIB; asimismo, reprocha que la Administración, además de no realizar un segundo intento de notificación personal, no dejó aviso de llegada en la dirección donde intentó la notificación. Todo ello le ha impedido participar y defenderse adecuadamente en el proceso sancionador por ello denuncia la indefensión sufrida.

b) También considera lesionado el art. 24 CE, por haber sido apreciada incorrectamente la agravante de reincidencia; estima que la Administración aplicó esta agravante sin que hubiera quedado acreditado la comisión de otras infracciones y mucho menos la firmeza de las sanciones que, en su caso, se hubieren impuesto. Además reprocha en este punto a la Sentencia del Juzgado la inversión de la carga probatoria realizada, al establecer que era el recurrente quien debía demostrar que no se daban los requisitos para la aplicación del citado agravante.

c) Por último, alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por la defectuosa motivación de las resoluciones sancionadoras así como su desproporción. Considera, para finalizar, que la Sentencia incurre en incongruencia omisiva al no referirse a la pretensión relativa a la desproporción de las sanciones.

4. Por providencia de 20 de febrero de 2007 de la Sala Segunda, se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo y, en virtud del art. 51 LOTC, se requirió a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, para que remitiera testimonio del rollo de apelación; asimismo, se requirió al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma de Mallorca para que remitiera testimonio de las actuaciones y para que emplazara a quien hubiera sido parte en dicho proceso para que en el plazo de diez días pudieran comparecer. El Ayuntamiento de Palma de Mallorca se personó mediante escrito de 26 de marzo de 2007. Por diligencia de ordenación de 3 de septiembre de 2007, se tuvo por personado y parte en el presente recurso al citado Ayuntamiento y a tenor del art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, y a todas las partes personadas para que pudieran formular las alegaciones que a su derecho conviniera.

5. El representante procesal del Ayuntamiento de Palma de Mallorca presentó alegaciones el 2 de octubre de 2007; haciendo suyos los argumentos empleados por el Juzgado en su Sentencia solicita la desestimación del amparo, puesto que, a su juicio, las notificaciones fueron efectuadas correctamente sin que se ocasionara indefensión alguna como consecuencia del actuar del Ayuntamiento; asimismo, estima que las quejas relativas a la falta de motivación de las resoluciones sancionadoras y a la aplicación de la agravante de reincidencia carecen de contenido, puesto que además de estar suficientemente motivadas las resoluciones, en el procedimiento sancionador ya había acreditado la Administración la existencia de las circunstancias requeridas para aplicar la citada agravante. Considera que se acreditó la existencia de expedientes sancionadores firmes en vía administrativa para justificar la agravante de reincidencia.

6. El Ministerio Fiscal, tras la recepción del testimonio de las actuaciones judiciales y administrativas de las que trae causa este proceso, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 1 de febrero de 2008, formuló sus alegaciones. Con cita de la doctrina de este Tribunal recogida en la STC 54/2003, de 24 de marzo, considera que, como expone el recurrente, se ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva puesto que la falta de notificación de la actos del procedimiento sancionador le han impedido defenderse y por tanto se han impuesto una sanciones de plano. Argumenta el Ministerio público que las resoluciones sancionadoras, evidentemente, afectan a los intereses del demandante, no cabe imputar la falta de notificación a la diligencia de la parte ya que de las actuaciones se deduce que nunca varió de domicilio y que éste le constaba a la Administración y que al fracasar la primera notificación personal omitió el preceptivo segundo intento de notificación personal optando directamente por la notificación edictal lo que provocó el desconocimiento de la parte recurrente tanto de la incoación de los expedientes como de las propuestas de resolución; concluye el fiscal solicitando la estimación de las demanda por este motivo. Sin perjuicio de que, en su opinión, la estimación de este motivo haría innecesario el pronunciamiento sobre los otros planteados, considera el Fiscal, respaldando la demanda de amparo, que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca no motivó correctamente las sanciones y tampoco acreditó las circunstancias para aplicar la agravante de reincidencia.

7. Por providencia de 19 de junio de 2008 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra las resoluciones sancionadoras señaladas en los antecedentes de esta resolución dictadas por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca; asimismo, de manera indirecta se dirige frente a la Sentencia de 5 de julio de 2004 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma de Mallorca que desestimó el recurso planteado y no subsanó las vulneraciones aducidas.

2. Como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, se queja el recurrente de la indefensión sufrida como consecuencia de la falta de notificación de las denuncias, de los acuerdos de incoación de los expedientes y propuestas de resolución; argumenta que la Administración conocía su domicilio a efecto de notificaciones, donde realizó correctamente la notificación de las resoluciones sancionadoras, el mismo domicilio en el que según la Administración el destinatario era desconocido cuando intentó notificar los actos precedentes en el proceso sancionador. También considera lesionado el art. 24 CE, por haber sido apreciada incorrectamente la agravante de reincidencia; por último, alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por la defectuosa motivación de las resoluciones sancionadoras así como su desproporción. Considera, por último, que la Sentencia incurre en incongruencia omisiva al no referirse a la pretensión relativa a la desproporción de las sanciones.

Por su parte, el representante procesal del Ayuntamiento de Palma de Mallorca solicita la desestimación del amparo, puesto que, a su juicio, las notificaciones fueron efectuadas correctamente sin que se ocasionara indefensión alguna como consecuencia del actuar del Ayuntamiento; asimismo, considera que las quejas relativas a la falta de motivación de las resoluciones sancionadoras y a la aplicación de la agravante de reincidencia carecen de contenido, puesto que además de estar suficientemente motivadas las resoluciones, en el procedimiento sancionador ya había acreditado la Administración la existencia de las circunstancias requeridas para aplicar la citada agravante.

Por último, el Ministerio Fiscal, con cita de la doctrina de este Tribunal recogida en la STC 54/2003, de 24 de marzo, considera que se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante puesto que la falta de notificación de la actos del procedimiento sancionador le han impedido defenderse y por tanto se han impuesto sanciones de plano. Sin perjuicio de que, en su opinión, la estimación de este motivo haría innecesario el pronunciamiento sobre los otros planteados, considera el Fiscal, respaldando la demanda de amparo, que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca no motivó correctamente las sanciones y tampoco acreditó las circunstancias para aplicar la agravante de reincidencia.

3. Nos encontramos ante un recurso de amparo mixto, puesto que se impugna ante este Tribunal, tanto la actuación administrativa sancionadora, con base en el art. 43 LOTC, como la Sentencia judicial que desestimó el recurso promovido frente a la anterior, al amparo del art. 44 LOTC. Hemos de comenzar por las supuestas vulneraciones referidas a los actos de la Administración, para efectuar con posterioridad, en su caso, el enjuiciamiento de las lesiones constitucionales imputadas a la resolución judicial (SSTC 25/2002, de 11 de febrero, FJ 2, y 195/2005, de 18 de julio, FJ 2).

4. Este Tribunal ha venido establecido desde la STC 18/1981, de 8 de junio (FJ 2), hasta hoy, por todas STC 243/2007, de 10 de diciembre, la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, y también hemos proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE; no mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE. 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. 24.2 CE. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar el derecho a la defensa, que proscribe 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, y 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 2).

5. Descendiendo al concreto examen de las infracciones constitucionales denunciadas, debemos dilucidar, en primer lugar, la alegada falta de emplazamiento del recurrente en el procedimiento sancionador. Pues bien, el ejercicio del derecho de defensa en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disponer 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, así como de alegar lo que a su derecho convenga. Ahora bien, con arreglo a nuestra propia jurisprudencia han de concurrir los siguientes requisitos para que revista relevancia constitucional la falta de emplazamiento personal en un expediente sancionador: en primer lugar, que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte; en segundo lugar, que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y, por último, que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obren en el expediente (SSTC 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3; y 145/2004, de 13 de septiembre, FJ 4).

El problema, por tanto, debe concretarse en enjuiciar si la falta de notificación de los acuerdos de inicio de los expedientes sancionadores y de las respectivas propuestas de resolución ha ocasionado indefensión material constitucionalmente relevante al recurrente, por haber impedido su defensa, imponiéndose de plano las sanciones administrativas referidas anteriormente. Del examen de las actuaciones se desprende que la Administración no llevó a cabo la notificación ni de los acuerdos de iniciación de los expedientes sancionadores ni de las respectivas propuestas de resolución, asumiendo que el recurrente era desconocido en el domicilio en el que se intentó la práctica de las mencionadas notificaciones. Como alega el demandante la Administración debió, en cumplimiento de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, intentar una nueva notificación de dichos actos y no acudir directamente a practicarla a través de edictos; siendo reprochable asimismo que la Administración, además de no realizar un segundo intento de notificación personal, no dejara aviso de llegada en la dirección donde intentó la notificación. Debe señalarse, además, que la notificación correctamente efectuada de las resoluciones sancionadoras se llevó a cabo por la Administración en el mismo domicilio en el que, hasta entonces, el demandante era "desconocido" para el Ayuntamiento.

6. Como recientemente hemos declarado en la STC 175/2007, de 23 de julio, en estos casos "la sanción se ha impuesto sin respetar procedimiento contradictorio alguno y, por tanto, privando al demandante de toda posibilidad de defensa durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador (SSTC 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 12; y 54/2003, de 24 de marzo, FJ 4), siendo reiterada doctrina de este Tribunal desde la STC 18/1981, de 8 de junio, que los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 CE 'no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión', pues 'la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga' (FJ 3). Ha de concluirse, pues, que la Administración, al no haber emplazado personalmente al demandante de amparo en el procedimiento administrativo sancionador, pese a tener conocimiento de su domicilio, y haberle impuesto una sanción sin procedimiento contradictorio alguno, ha infringido el art. 24.2 CE".

7. Recordábamos en la citada STC 175/2007, de 23 de julio, que "debe advertirse que, al haberse producido una efectiva vulneración del derecho de defensa durante la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, tal vulneración no podía ser sanada en la vía contencioso-administrativa, pues, como señala la STC 59/2004, de 19 de abril (FJ 3), 'el posterior proceso contencioso-administrativo no puede servir nunca para remediar las posibles lesiones de garantías constitucionales causadas por la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora'. Ello es así, entre otras razones, porque como recuerda la STC 89/1995, de 6 de junio (FJ 4), y subrayan a su vez las SSTC 7/1998, de 13 de enero (FJ 6), y 59/2004, de 19 de abril (FJ 3), no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso contencioso-administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción. En consecuencia, no es posible concluir que sean los Tribunales contencioso- administrativos los que, al modo de lo que sucede en el orden jurisdiccional penal, 'condenen' al administrado. Muy al contrario, la sanción administrativa la impone siempre la Administración pública en el ejercicio de la potestad que le reconoce la Constitución. De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa 'se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE' (STC 125/1983, de 26 de diciembre, FJ 3). Por consiguiente, el hecho de que el demandante de amparo disfrutara en el proceso judicial de la posibilidad de alegar y probar cuanto consideró oportuno para la mejor defensa de sus derechos e intereses, no subsana la vulneración del derecho de defensa (art. 24.2 CE) en el procedimiento administrativo sancionador". Pues bien, de la misma manera, la interposición por el sancionado y resolución por la Administración, del recurso de reposición contra el acuerdo sancionador, dictado sin ninguna intervención del interesado, no sirve para subsanar la omisión de las diligencias que hubieran hecho posible esa intervención para ejercitar en plenitud su derecho de defensa.

8. En definitiva, la defectuosa notificación de los acuerdos de inicio de los expedientes sancionadores y de las propuestas de las resoluciones sancionadoras, como acabamos de anticipar, han causado indefensión constitucionalmente relevante al demandante, por lo que procede conceder el amparo, con la correspondiente anulación del procedimiento sancionador irregularmente tramitado, sin que, por tanto sea necesario pronunciamiento alguno sobre las demás alegaciones efectuadas en el presente recurso de amparo.

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por don Manuel Medina Ruiz, y en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador (art. 24.2 CE), del recurrente.

2º Restablecerlo en la integridad de su derecho, y a tal fin, anular la Sentencia de 5 de julio de 2004 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma de Mallorca y las Resoluciones sancionadoras IG 2002/679, 693, 934, y 1666 a 1671 dictadas por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil ocho.