**STC 175/2007, de 23 de julio de 2007**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 1655-2005, promovido por don Manuel Giménez Martínez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Angeles Oliva Yanes y asistido por la Abogada doña Antonia Luisa Sánchez Fernández, contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 recaída el 4 de febrero de 2005 en el procedimiento abreviado núm. 278-2004 y contra la Resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de agosto de 2003, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la dictada por la Dirección General de Recursos Pesqueros, de 23 de diciembre de 2002, en el expediente sancionador núm. 74-2002. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido parte el Abogado del Estado en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 9 de marzo de 2005, la Procuradora de los Tribunales doña María Angeles Oliva Yanes, en nombre y representación de don Manuel Giménez Martínez, interpuso recurso de amparo contra las Resoluciones de las que se hace mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los fundamentos de hecho de la demanda de amparo, relevantes para la resolución de este recurso, son los siguientes:

a) El demandante de amparo fue denunciado el 2 de octubre de 1999 por el Servicio de Guardapescas de Alicante por pescar en una zona no permitida de la reserva marina de la isla de Tabarca. La Dirección General de Recursos Pesqueros abrió el correspondiente procedimiento sancionador, cuya incoación se intentó notificar al interesado mediante comunicación dirigida a la calle Maestro Albéniz, 16, 6-1 de Elche, sin resultado positivo ya que su domicilio estaba en el núm. 12 de la misma calle. Tras ello se publicaron edictos en el “Boletín Oficial de la Provincia de Alicante” y el 23 de diciembre de 2002 el Director General de Recursos Pesqueros dictó resolución imponiendo al denunciado una multa de mil euros. Esta resolución le fue notificada el 2 de enero de 2003 a través de su esposa —pese ir dirigida a la dirección equivocada— como consecuencia de haber sido localizada la dirección correcta por el empleado postal.

b) El sancionado recurrió en alzada aduciendo, entre otros extremos, que hasta ese momento no había tenido conocimiento previo de la existencia del procedimiento sancionador. El recurso de alzada fue desestimado por Resolución de 29 de agosto de 2003, dictada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

c) Finalmente, el demandante interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 mediante Sentencia de 4 de febrero de 2005. El órgano judicial argumenta que “se comprueba en el expediente que la Administración remitió la notificación de la nueva incoación del expediente al domicilio que le constaba del interesado, domicilio en el que recibió las posteriores de las resoluciones sancionadora y desestimatoria de la alzada dictadas con posterioridad, de donde resulta que, además de que la Administración ha cumplido las prescripciones contenidas a estos efectos en el art. 59.4 LRJAP y PAC, cualquier perjuicio que haya podido sufrir el interesado ha sido derivado de su propia actuación impeditiva de que el acto de comunicación llegara a su poder debidamente”.

3. En la demanda de amparo se alega, en primer lugar, la vulneración del derecho de defensa, invocando el art. 24.1 CE, como consecuencia de que el emplazamiento personal en el expediente sancionador se intentó en un domicilio equivocado, pese a que el órgano administrativo disponía de datos suficientes para poder intentar sin esfuerzo un nuevo emplazamiento personal, ya que la dirección correcta constaba en otros expedientes administrativos tramitados con anterioridad. Sólo la resolución sancionadora de 23 de diciembre de 2002 le fue notificada a través de su esposa, pese a ir dirigida a la dirección equivocada, como consecuencia de la diligencia del personal de Correos. En segundo lugar, se aduce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) a causa de que la Administración fundamenta su resolución sancionadora en un acta de denuncia carente de cobertura normativa, al ser múltiples e insubsanables los errores de que adolece, careciendo por ello de valor probatorio alguno.

4. Por providencia de 16 de noviembre de 2006 la Sección Segunda de este Tribunal admitió a trámite la demanda de amparo y, en aplicación del art. 51 LOTC, obrando ya en la Secretaría las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 278-2004 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 y el expediente administrativo de la Subdirección General de Recursos y Asuntos Jurídicos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se emplazó al Abogado del Estado y se dio traslado a las partes para que en el plazo de veinte días pudieran formular alegaciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

5. La Sección Segunda, por providencia de 16 de noviembre de 2006, acordó formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente de suspensión y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días a las partes para que formulasen las alegaciones que tuvieran por conveniente sobre la suspensión solicitada. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 28 de noviembre de 2006, solicitó la denegación de la suspensión interesada en consideración a que tiene una proyección meramente económica y la demanda no ofrece justificación alguna de su procedencia. En su escrito de alegaciones, presentado el 4 de diciembre de 2006, el Ministerio Fiscal se opone a la suspensión solicitada por entender que el demandante no especifica qué perjuicios le causaría la no suspensión de la resolución impugnada, añadiendo que, en cualquier caso, el pronunciamiento judicial tiene un contenido exclusivamente pecuniario y, por tanto, fácilmente reparable. La representación procesal del recurrente no formuló alegaciones. Finalmente esta Sala, mediante el ATC 63/2007, de 26 de febrero, acordó denegar la suspensión solicitada.

6. A través de escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 28 de noviembre de 2006, el Abogado del Estado solicitó su personación en el presente proceso de amparo, cumplimentando el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 2006, en el que se opone a la estimación del recurso de amparo. Señala al respecto que la ausencia del interesado en las fases iniciales del procedimiento fue debida, como indica la Sentencia impugnada, a la exclusiva actuación del recurrente, sin que a la Administración pueda reprochársele la infracción de las normas legales sobre el régimen de notificaciones. En relación con el derecho a la presunción de inocencia, el Abogado del Estado señala que el recurrente no ha contradicho los datos concretos resultantes del expediente administrativo.

7. La representación procesal del demandante de amparo presentó el 13 de diciembre de 2006 un escrito manifestando que se ratificaba en la demanda.

8. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 29 de diciembre de 2006. En él, tras recordar la doctrina de este Tribunal acerca de la aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores de los principios recogidos en el art. 24 CE, y de la excepcionalidad del emplazamiento mediante edictos, sostiene que en el presente caso resulta irracional la conclusión a la que llega el órgano judicial de imputar la fallida notificación al particular, sin explicar las razones que le llevan a tal respuesta. En este sentido, la Sentencia no sólo no restablece en su derecho al demandante sino que empeora su situación al hacer recaer sobre él, de forma inmotivada, la responsabilidad de no haberse practicado la notificación. Por el contrario, el Ministerio Fiscal no considera que se haya vulnerado el derecho a la presunción de inocencia del demandante, dado que los hechos han sido declarados probados con base en el acta de infracción levantada por dos guardapescas y en la declaración ampliatoria de los mismos. A su juicio, el demandante de amparo pretende una nueva valoración de la prueba, función que no compete a este Tribunal Constitucional.

9. Por providencia de 20 de julio de 2007 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7, de 4 de febrero de 2005, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de agosto de 2003, desestimatoria, a su vez, del recurso de alzada presentado contra la dictada el 23 de diciembre de 2002 por la Dirección General de Recursos Pesqueros en el expediente administrativo sancionador núm. 74-2002, por la que se impuso al demandante de amparo una multa de mil euros, por realizar labores de pesca en una zona no permitida de la reserva marina de la isla de Tabarca.

El recurso de amparo debe entenderse formulado por el cauce del art. 43 LOTC, y no por el previsto en el art. 44 LOTC, ya que las infracciones constitucionales que se denuncian se imputan directamente a las resoluciones recaídas en el procedimiento administrativo sancionador, y sólo indirectamente, en la medida en que no las ha reparado, a la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7.

2. El demandante de amparo alega la vulneración de su derecho de defensa, con invocación del art. 24.1 CE, a causa de que en el expediente sancionador no fue emplazado personalmente, sino mediante edictos, pese a que su domicilio obraba en conocimiento de la Administración. En segundo lugar, aduce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) al considerar que la Administración fundamenta su resolución sancionadora en un acta de denuncia sin cobertura normativa, al ser múltiples e insubsanables los errores de que adolece, careciendo por ello de valor probatorio alguno.

El Ministerio Fiscal rechaza que se haya conculcado la presunción de inocencia del demandante, ya que los hechos han sido declarados probados con base en el acta de infracción levantada por dos guardapescas y en la declaración ampliatoria de los mismos. Pero sostiene que resulta irrazonable la conclusión a la que llega el órgano judicial, de imputar al interesado la fallida notificación de la incoación del expediente sin explicar las razones que le llevan a tal respuesta, por lo que solicita el otorgamiento del amparo en este punto. A ello se opone el Abogado del Estado por entender que la ausencia del interesado en las fases iniciales del procedimiento sancionador se debió a su exclusiva actuación, sin que pueda reprocharse a la Administración la infracción de las normas legales sobre el régimen de notificaciones. Y, en relación con el derecho a la presunción de inocencia, señala que el recurrente no ha contradicho los datos concretos resultantes del expediente administrativo.

3. Así delimitado el objeto del presente proceso de amparo, el examen de las quejas expuestas en la demanda debe ir necesariamente precedido del recordatorio de nuestra doctrina sobre la traslación a los procedimientos administrativos sancionadores de las garantías constitucionales consagradas en el art. 24 CE. Desde la STC 18/1981, de 8 de junio (FJ 2), hemos 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, dado que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado— sino que 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; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3.a; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 7; 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5; y 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 2).

4. Descendiendo al concreto examen de las infracciones constitucionales denunciadas, debemos dilucidar, en primer lugar, la referida a la falta de emplazamiento personal del recurrente en el procedimiento sancionador, tanto por su carácter procesal como porque su estimación haría innecesario nuestro pronunciamiento sobre la concerniente al derecho a la presunción de inocencia (SSTC 96/2000, de 10 de abril, FJ 1; 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 2; 41/2005, de 28 de febrero, FJ 6; 54/2006, de 27 de febrero, FJ 4; y 316/2006, de 15 de noviembre, FJ 2, por todas).

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 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, así como de alegar lo que a su derecho convenga. En este sentido, el Pleno de este Tribunal en la STC 291/2000, de 30 de noviembre, ha declarado —con base en la referida doctrina constitucional sobre la extensión de las garantías del art. 24.2 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).

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).

5. El examen de las actuaciones de las que trae causa el presente proceso de amparo revela que se cumplen aquí los requisitos expuestos. Es patente, en primer término, que la resolución sancionadora recaída en el procedimiento administrativo sancionador afecta a derechos e intereses legítimos del demandante. En segundo término, no cabe apreciar en el recurrente en amparo una falta de diligencia determinante de la situación de indefensión padecida, pues ningún dato existe en las actuaciones que permita afirmar que tuvo conocimiento del procedimiento administrativo sancionador antes de que hubiera concluido. El tercero de los requisitos aludidos —que el domicilio del interesado pudiera ser identificado a partir de los datos obrantes en el expediente— también debe entenderse cumplido. En efecto, el examen de las actuaciones permite constatar que en el acta de denuncia que motiva la incoación del expediente figura consignado correctamente el domicilio del denunciado, a lo que se añade que la propia Administración incorporó al expediente una resolución recaída en otro procedimiento sancionador (el núm. 31-1999) en la que también figuraba la dirección correcta. El error material surge en la resolución que acuerda iniciar el expediente sancionador —en la que se hace errónea mención del domicilio del denunciado— y se repite a lo largo de la actuación administrativa, sin que fuera reconocido por la Administración como tal error ni siquiera cuando fue puesto de manifiesto por el interesado al interponer recurso de alzada contra la resolución sancionadora.

La circunstancia de que una copia de la resolución sancionadora (pese ir dirigida a la dirección errónea) hubiera sido finalmente entregada a la esposa del sancionado (lo que el demandante atribuye a la diligencia del cartero, que averiguó que la persona a notificar vivía dos portales más allá de la dirección que figuraba en el sobre remitido) obviamente no puede subsanar la previa ausencia de contradicción a lo largo del procedimiento, como pretende la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo.

En definitiva, 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.

6. Por otra parte 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 la vigencia del principio de contradicción, al igual que sucede con el resto de las garantías constitucionales que ordenan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se predica precisamente del procedimiento administrativo sancionador, en el que debe garantizarse el ejercicio sin trabas de las garantías de defensa de relieve constitucional (STC 35/2006, de 13 de febrero, FJ 4). Al no haber sido reparada dicha lesión por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, cuya Sentencia desestimó la pretensión del recurrente en amparo, el reproche ha de extenderse a la propia Sentencia.

### 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 recurso de amparo presentado por don Manuel Giménez Martínez y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador (art. 24.2 CE).

2º Anular la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7, recaída el 4 de febrero de 2005 en el procedimiento abreviado núm. 278-2004, así como las Resoluciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de agosto de 2003 y de la Dirección General de Recursos Pesqueros de 23 de diciembre de 2002, dictadas en el expediente sancionador núm. 74-2002.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de julio de dos mil siete.