

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**10910** *Sala Segunda. Sentencia 82/2019, de 17 de junio de 2019. Recurso de amparo 5533-2017. Promovido por doña Zineb Meskine El Herrar en relación con las resoluciones de las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y de la Comunidad de Madrid en expediente sancionador en materia de juego. Vulneración de los derechos a ser informada de la acusación y a la defensa: emplazamiento edictal en procedimiento administrativo sancionador llevado a efecto sin agotar las posibilidades de notificación personal.*

ECLI:ES:TC:2019:82

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5533-2017, promovido por doña Zineb Meskine El Herrar, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Esperanza Higuera Ruiz y bajo la dirección del Letrado don César Manuel Pinto Cañón, contra la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2017, por la que se inadmite el recurso de casación núm. 2970-2017 interpuesto contra la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 209-2017, de 31 de marzo de 2017, dictada en el procedimiento ordinario núm. 834-2014, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la resolución de la Junta Superior de Hacienda de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 11 de septiembre de 2014, por la que se desestima la reclamación económico-administrativa núm. 15-JS-000131.3-2014, interpuesta contra la resolución de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del juego de 20 de enero de 2014, por la que se desestima el recurso de reposición núm. 15-RO-01531.4-2013 interpuesto contra la providencia de apremio núm. 20102-508-00195 de 17 de diciembre de 2012, por la que se inicia la ejecución de la sanción de multa impuesta por resolución de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de 28 de mayo de 2012 en el procedimiento sancionador núm. 135-2011. Ha comparecido la Comunidad de Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

#### I. Antecedentes

1. Doña Zineb Meskine El Herrar, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Esperanza Higuera Ruiz y bajo la dirección del Letrado don César Manuel Pinto Cañón, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones judiciales y administrativas que se citan en el encabezamiento mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de noviembre de 2018.

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

a) El servicio de inspección de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid mediante acta de 18 de abril de 2011 puso de manifiesto, en el marco de una inspección programada a un establecimiento hostelero de la ciudad de Alcalá de Henares, que había una nueva titular del establecimiento desde hacía menos de un mes, identificando como tal a la ahora demandante de amparo, y la existencia de una máquina recreativa, concluyendo de ello que «la no comunicación del cambio de titularidad en plazo podría constituir una infracción de la normativa de juego».

La empresa operadora de la máquina recreativa y la ahora demandante de amparo, mediante escrito registrado el 20 de abril de 2011, comunican el cambio de autorización de instalación en bares y cafeterías, adjuntando el contrato de arrendamiento del local y fotocopia del documento nacional de identidad (DNI) de la demandante de amparo. En el contrato de arrendamiento, firmado el 1 de marzo de 2011, y en el DNI figura el domicilio particular de la demandante de amparo. En la solicitud figura únicamente el domicilio de la actividad.

La demandante de amparo y la empresa operadora de la máquina recreativa son requeridas para que hicieran entrega del documento acreditativo de la obtención de la licencia municipal de apertura y funcionamiento del local o, en su caso, de la solicitud de dicha licencia o del cambio de titularidad. El requerimiento fue notificado a la empresa operadora el 28 de abril de 2011. El requerimiento a la demandante de amparo fue comunicado en la dirección postal del establecimiento, sin que figure en la certificación del expediente remitido por la Comunidad de Madrid aviso de recibo. Se hace constar en nota de régimen interior remitida por el jefe de área de gestión del juego al jefe de servicio de sanciones de juego que se tuvo por comunicada el 15 de junio de 2011 mediante publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» (BOCM) y exhibición en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

b) La Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, por acuerdo de 30 de septiembre de 2011, inició procedimiento sancionador núm. 135-2011 contra la demandante de amparo con el fin de determinar las responsabilidades en que hubiera podido incurrir por no atender el citado requerimiento al considerar que podría constituir una presunta infracción grave del artículo 13.7 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 48.3 b) del Reglamento de máquinas recreativas y de juego de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 73/2009, de 30 de julio.

Este acuerdo de iniciación, con registro de salida de la Consejería de Economía y Hacienda el 30 de septiembre de 2011, fue remitido tanto a la dirección del local de negocio como al domicilio particular de la demandante de amparo que figuraba en el contrato de arrendamiento del local y en el DNI, si bien haciendo solo constar el número del edificio, pero no la identificación del piso y puerta. Las notificaciones intentadas en ambos domicilios fueron devueltas por el servicio de Correos haciendo constar que la destinataria era «desconocido» en dichas direcciones postales. Se realizó un segundo intento el 10 de octubre de 2011, esta vez solo al domicilio particular de la demandante, incluyendo, de nuevo, solo la identificación del número del edificio pero no el piso y letra. El servicio de Correos devolvió el aviso de recibo haciendo constar que la destinataria era «desconocido» en dicha dirección postal.

Por resolución de 12 de diciembre de 2011, sin que conste en el expediente administrativo ninguna diligencia de averiguación de un domicilio alternativo para notificaciones, se acordó, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 59.5 y 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, su publicación en el «BOCM» y tablón de anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. La publicación oficial se verificó en el «BOCM» núm. 308, de 28 de diciembre de 2011 y se mantuvo expuesta en el tablón de

anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares desde el 16 de diciembre de 2011 al 4 de enero de 2012.

c) La instructora del procedimiento sancionador, mediante escrito con registro de salida el 10 de febrero de 2012, acordó comunicar a la demandante de amparo el trámite de audiencia y propuesta de resolución, cuya notificación fue exclusivamente intentada en el domicilio del local de la actividad hostelera. El acuse de recibo fue devuelto por el servicio de Correos haciendo constar que la destinataria era «desconocido» en dicha dirección postal.

Por resolución de 6 de marzo de 2012, sin que conste en el expediente administrativo ninguna diligencia de averiguación de un domicilio alternativo para notificaciones, se acordó su publicación en el «BOCM» y tablón de anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. La publicación oficial se verificó en el «BOCM» núm. 77, de 30 de marzo de 2012 y se mantuvo expuesta en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares desde el 13 al 30 de marzo de 2012.

d) El director general de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, por resolución de 28 de mayo de 2012, acordó imponer a la demandante de amparo una sanción de tres mil un euros por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 48.3 b) del citado Reglamento de máquinas recreativas y de juego de la Comunidad de Madrid.

Por sendas comunicaciones con registro de salida de 28 de mayo de 2012 se intentó la notificación tanto en el domicilio del local de la actividad hostelera como en el que figuraba en su DNI. En la comunicación oficial en que figura la dirección del domicilio particular de la demandante aparece ya designado el domicilio con indicación del piso y la letra, si bien en el documento impreso aparece un número erróneo del edificio que esta subsanado con bolígrafo. El intento de notificación en el local de negocio fue devuelto por el servicio de Correos haciendo constar la condición de «ausente». No consta en la certificación del expediente administrativo ningún aviso de recibo en relación con el intento de notificación en el domicilio de la demandante que figuraba en su DNI. Constan en el expediente dos avisos de recibo del servicio de Correos devueltos el 20 y 26 de junio de 2012 con la mención de desconocido en que no aparece el domicilio al que se dirigían (folios 145 a 148).

Por resolución de 16 de julio de 2012, sin que conste en el expediente administrativo ninguna diligencia de averiguación de un domicilio alternativo para notificaciones, se acordó su publicación en el «BOCM» y tablón de anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. La publicación oficial se verificó en el «BOCM» núm. 82, de 7 de agosto de 2012 y se mantuvo expuesta en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Alcalá de Henares desde el 23 de julio al 2 de agosto de 2012.

e) El director general de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego dictó el 17 de diciembre de 2012 la providencia de apremio número 2012/508/00195 en relación con el impago de la sanción impuesta, haciendo constar como domicilio el particular que figuraba en el DNI. La providencia de apremio fue notificada a la demandante por la delegación especial de Madrid de la Agencia Tributaria, como centro gestor, mediante escrito de 1 de marzo de 2013, figurando como domicilio de notificaciones una segunda dirección de correo distinta de la del local de hostelería y la que figuraba en el DNI. Esta notificación fue correctamente recibida por la recurrente por correo certificado con acuse de recibo en dicha dirección de correos el 19 de marzo de 2013.

La demandante de amparo, mediante escrito registrado el 4 de septiembre de 2013, presentó recurso de reposición alegando, entre otros extremos, que solo había ejercido la actividad de hostelería durante el mes de marzo de 2011 y que no había recibido ninguna notificación en relación con dicha sanción. El recurso fue desestimado por resolución del director general de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de 20 de enero de 2014, haciendo constar, entre otros extremos, que al haber sido intentada la notificación de la resolución sancionadora en el local de negocio y en el domicilio particular de la recurrente y ser devuelto el acuse de recibo en ambos casos como desconocido se procedió a la notificación edictal de conformidad con lo previsto en el

art. 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC).

La demandante de amparo, mediante escrito registrado el 21 de marzo de 2014, presentó reclamación económico-administrativa ante la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que fue desestimada por resolución de 11 de septiembre de 2014.

f) La demandante en amparo, mediante escrito registrado el 19 de enero de 2015, interpuso recurso contencioso-administrativo, dando lugar al procedimiento ordinario núm. 843-2014, que fue tramitado por la Sección décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, alegando, entre otros aspectos, la vulneración del derecho a la defensa y a ser informado de la acusación (art. 24.2 CE) por la existencia de una defectuosa notificación edictal en el procedimiento administrativo sancionador del que trae causa el procedimiento ejecutivo, ya que, con infracción de la jurisprudencia constitucional en la materia establecida en la STC 128/2008, de 27 de octubre, la administración sancionadora ha acudido a la notificación por edictos sin desarrollar la mínima actividad necesaria en la búsqueda de un domicilio alternativo de notificaciones.

La Comunidad de Madrid se opuso a la demanda, alegando que existieron distintos intentos de notificación a la demandante de las diversas resoluciones adoptadas en el procedimiento sancionador que fueron infructuosos, por lo que la notificación por edictos se ajustó a lo previsto en el art. 59.5 LPC.

El recurso fue desestimado por sentencia núm. 209-2017, de 31 de marzo, con fundamento en que la administración acudió al procedimiento de notificación edictal de conformidad con lo previsto en el art. 59.5 LPC, una vez que fueron negativos los intentos de notificación personal, «por lo que no se nos ocurren las razones de averiguaciones adicionales, salvo que se ponga en absoluta duda el procedimiento de notificación legal y reglamentariamente establecido», añadiendo que no era exigible a la administración ninguna otra diligencia conducente a una posterior notificación personal.

g) La demandante en amparo, mediante escrito registrado el 17 de mayo de 2017, manifestó su intención de interponer recurso de casación, que se tuvo por preparado por auto de 26 de mayo de 2017, alegando, entre otros motivos, la vulneración del art. 24.2 CE.

El recurso de casación, tramitado con el núm. 2970-2017 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, fue inadmitido por auto de su Sección Primera de 20 de septiembre de 2017 por carencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia [art. 90.4 d) LJCA] y por referirse sustancialmente a cuestiones de hecho excluidas de la casación (art. 87 *bis* LJCA)

3. La recurrente solicita la nulidad de las resoluciones administrativas y judiciales alegando que la actuación administrativa ha vulnerado su derecho de defensa en un procedimiento sancionador administrativo (art. 24.2 CE) y que la providencia de inadmisión del recurso de casación interpuesto ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La recurrente fundamenta la vulneración del derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionador en que, contradiciendo la jurisprudencia constitucional establecida en las SSTC 291/2000, de 30 de noviembre; 128/2008, de 17 de octubre; y 59/2014, de 5 de mayo, en el procedimiento sancionador del que trae causa la providencia de apremio impugnada en vía judicial se ha procedido a notificar por edictos la resolución de iniciación del procedimiento sancionador y la resolución sancionadora sin agotar los medios de averiguación del domicilio impidiendo con ello ejercer la defensa de sus intereses legítimos. A esos efectos, destaca que, una vez que no pudo procederse a la notificación personal mediante entrega por correo certificado en el local de negocio y en otro domicilio, la administración no desarrolló ninguna mínima actividad complementaria que le hubiera permitido la fácil localización de un domicilio alternativo para la notificación, ya que (i) en esa fecha aparecía empadronada en su domicilio real junto a su marido e hijos; (ii) en distintas solicitudes formuladas por la demandante dirigidas a distintas instancias de la Comunidad de Madrid en ese periodo –13 de enero

y 9 de mayo de 2012– se hacía constar su domicilio de empadronamiento y (iii) la notificación de la providencia de apremio se ha podido practicar sin mayor incidencia en el domicilio de empadronamiento que figuraba en aquel momento.

La recurrente fundamenta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en que la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2017 inadmitió su recurso de casación con fundamento en que carecía de interés casacional para la formación de la jurisprudencia [art. 90.4 d) LJCA] y por referirse sustancialmente a cuestiones de hecho excluidas de la casación (art. 87 *bis* LJCA) y, sin embargo, el examen de la sentencia impugnada en casación y el escrito de preparación de dicho recurso ponen de manifiesto «que la disconformidad de esta representación procesal frente a la misma no hace referencia a cuestiones de hecho, claramente coinciden en sus referencias a los actos de notificación, su práctica y los domicilios que constan en los mismos, sino si procede o no aplicar la doctrina del Tribunal Constitucional al caso concreto».

La recurrente afirma que la demanda de amparo tiene especial trascendencia constitucional, conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, ya que (i) 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 art. 24 CE, a pesar de que dicha jurisprudencia le fue citada y extractada en los diversos escritos, evidenciando con ello el elemento intencional de su incumplimiento; (ii) no existe jurisprudencia constitucional sobre la vinculación del marco normativo del procedimiento de apremio con el procedimiento sancionador del que trae causa a los efectos de permitir oponerse a la providencia de inadmisión por vulneración del derecho de defensa y (iii) no existe jurisprudencia constitucional sobre el nuevo marco normativo de la casación en el orden contencioso-administrativo y las circunstancias por las que el tribunal de casación podría apreciar el interés casacional objetivo.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 1 de octubre de 2018, acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)]; y, en aplicación de lo dispuesto por el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente de los órganos judiciales la remisión de las actuaciones y, 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 20 de noviembre de 2018, acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la letrada de la Comunidad de Madrid y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 4 de febrero de 2019, 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.

El Ministerio Fiscal, reconociendo el carácter mixto del presente recurso de amparo, pone de manifiesto que, en relación con la impugnación de la providencia de inadmisión del recurso de casación, no se interpuso incidente de nulidad de actuaciones, por lo que «el examen objeto de este recurso ha de circunscribirse a la vulneración denunciada frente a las resoluciones administrativas y a la STSJ de Madrid impugnada, quedando al margen cualquier otra vulneración autónomamente imputable a la citada providencia del Tribunal Supremo, sin perjuicio de la función que esta haya cumplido en orden al

agotamiento de la vía judicial previa, denunciando la lesión producida a través del escrito de preparación del recurso de casación».

El Ministerio Fiscal, con cita de la jurisprudencia constitucional sobre el deber de diligencia a desarrollar para la puesta en conocimiento del interesado de la iniciación de un procedimiento sancionador establecida en las SSTC 128/2008, de 27 de octubre; 32/2009, de 9 de febrero, y 93/2018, de 17 de septiembre, afirma que el órgano administrativo acudió a la notificación mediante edictos tras resultar ausente o desconocida la recurrente en el domicilio de notificación, 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 los registros del servicio de recaudación tributaria, que no tuvo ningún problema para la identificación del domicilio real de la demandante, coincidente con el de empadronamiento en aquel momento, en que proceder a la correcta notificación de la providencia de apremio. Además, la recurrente en otras dos ocasiones simultáneas al momento del procedimiento sancionador había puesto de manifiesto su domicilio residencial ante la Comunidad de Madrid en otros procedimientos, lo que excluye una actitud consciente o deliberada tendente a impedir o dificultar su localización.

7. La Comunidad de Madrid, por escrito registrado el 3 de enero de 2019, formuló alegaciones solicitando que se desestime el recurso de amparo. En referencia a la vulneración que se imputa a la providencia de inadmisión del recurso de casación, se incide en que frente a dicha providencia no se interpuso incidente de nulidad de actuaciones y que no se ha justificado debidamente en qué habría consistido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ni la relevancia constitucional del presente recurso.

En relación con la vulneración del derecho de defensa durante el procedimiento sancionador del que trae causa la providencia de apremio impugnada en vía judicial, la Comunidad de Madrid sostiene que la administración sancionadora actuó en respeto a la legalidad y con mayor diligencia que la requerida, siendo la demandante la que incumplió su obligación de comunicar el cambio de domicilio. A esos efectos, expone que la notificación del requerimiento de documentación complementaria en el procedimiento de cambio de titular de la autorización de instalaciones de máquinas recreativas, así como de las resoluciones de incoación del procedimiento sancionador y de la propia sanción en que derivó aquel incumplimiento se intentaron (i) en el local de negocio del que era titular la demandante en el que se habían producido los hechos supuestamente infractores y (ii) en el domicilio que figuraba en el documento nacional de identidad y del contrato de arrendamiento del propio local de negocio que figuraba en el procedimiento de cambio de titularidad. De modo que solo ante la constatación de la devolución de los acuses de recibo por el servicio de correos con la indicación de ausente o desconocido se procedió a la notificación por edictos, en cumplimiento de lo previsto en los arts. 48, 110 y 112.1 de la Ley general tributaria. Por el contrario, la demandante de amparo incumplió la obligación legal de comunicar su cambio de domicilio.

La Comunidad de Madrid, en referencia a la circunstancia de que la providencia de apremio le fuera notificada a la demandante en su domicilio de empadronamiento, argumenta que si bien el origen de la deuda es de la administración tributaria de la Comunidad de Madrid, la notificación de la providencia de apremio corresponde a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, dependencia regional de recaudación, de acuerdo con el convenio suscrito al efecto, lo que determina que sea dicha agencia estatal la que identifique el domicilio fiscal de notificaciones.

8. La recurrente, por escrito registrado el 10 de diciembre de 2018, formuló alegaciones, remitiéndose íntegramente al escrito de demanda y resumiendo su contenido.

9. Por providencia de 13 de junio de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del recurso.—El objeto principal de este recurso es determinar si el emplazamiento por edictos que se aplicó a la demandante para comunicarle la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador, así como la propuesta de resolución y la resolución sancionadora, 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 tanto en el domicilio del local de negocio en que se consideraba cometida la infracción como en el que figuraba en su documento nacional de identidad (DNI).

Por el contrario, como acertadamente señala el Ministerio Fiscal, no puede ser objeto de un análisis sobre el fondo la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que la recurrente imputa a la providencia de inadmisión del recurso de casación, toda vez que esta invocación está incurrida en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], al no haberse promovido un incidente de nulidad de actuaciones como remedio procesal apto para, en cumplimiento de exigencias derivadas del carácter subsidiario del recurso de amparo constitucional, haber dado la oportunidad de un pronunciamiento y eventual restablecimiento temprano en la vía judicial previa del derecho invocado.

2. La especial trascendencia constitucional de la demanda.—La presente demanda de amparo, como se indicó en la providencia de admisión, tiene especial trascendencia constitucional como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 f)].

Como se declara en la STC 93/2018, de 17 de septiembre, FJ 2, la circunstancia de que la recurrente, por una parte, invoque el derecho de defensa (art. 24.2 CE) respecto de la actuación de la administración sancionadora y de que, por otra parte, la causa de especial trascendencia constitucional alegada por la recurrente sea la de que se pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal no resulta un impedimento para apreciar la concurrencia de una causa de especial trascendencia constitucional que en la STC 155/2009, de 25 de junio, aparece exclusivamente referida a actuaciones judiciales y se vincula al incumplimiento del mandato del art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En efecto, en atención a su carácter subsidiario, el control de constitucionalidad que desarrolla este Tribunal no se limita a la concreta actuación que se considera lesiva del derecho fundamental, sino que se extiende al funcionamiento conjunto del sistema de protección de los derechos fundamentales, de tal suerte que el deber de acatamiento de la jurisprudencia constitucional corresponde tanto a las administraciones públicas cuando actúan como a los tribunales cuando revisan su actuación.

3. La jurisprudencia constitucional sobre la notificación edictal en el procedimiento administrativo sancionador.—La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, la aplicabilidad al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, con ciertos matices, tanto de los principios sustantivos del art. 25.1 CE como de las garantías procedimentales del art. 24.2 CE, entre las que se encuentra el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estos presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento. Solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión. Por tanto, la administración debe seguir 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; 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3, y 93/2018, de 17 de septiembre, FJ 3).

En relación con la notificación edictal 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 en averiguación del 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, de 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, y no resulta suficiente un único intento de notificación en el domicilio que figure en el documento nacional identidad si aparece como desconocido en él (así, por ejemplo, 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; 59/2014, de 5 de mayo, FJ 4, y 93/2018, de 17 de septiembre, FFJJ 3 y 4).

4. Aplicación de la jurisprudencia constitucional al supuesto enjuiciado.—En el presente caso, tal como ha quedado acreditado en las actuaciones, la Sala observa que (i) la administración sancionadora, antes de acudir a la notificación edictal del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, de la propuesta de resolución y de la posterior resolución sancionadora, se limitó a intentar la notificación en el local de negocio donde se desarrolló la conducta que se consideraba sancionable y en el domicilio de la recurrente que aparecía en su documento nacional identidad y fue en ambos casos devuelta la notificación con la indicación de ser una persona desconocida en dichos domicilios; (ii) la administración sancionadora no acudió a ningún otro registro público para intentar obtener un domicilio de notificaciones alternativo de la interesada; y (iii) en su momento, la notificación de la providencia de apremio se pudo practicar por parte de la agencia tributaria sin mayores incidencias en el domicilio que figuraba en sus bases de datos, coincidente con el domicilio de empadronamiento de la recurrente.

En atención a lo expuesto, como también 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 con plenitud de garantías constitucionales su defensa frente a la pretensión sancionadora. Esta circunstancia determina que deban anularse las resoluciones administrativas y la judicial impugnadas y los actos y efectos derivados de ellas. Por tratarse del ejercicio de una potestad sancionadora de carácter administrativo no resulta necesario acordar la retroacción de las actuaciones.

#### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo a doña Zineb Meskine El Herrar y, en su virtud:

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

2.º Restablecerla en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de (i) la resolución de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 28 de mayo de 2012, dictada en el procedimiento sancionador núm. 135-2011; (ii) la providencia de apremio núm. 20102-508-00195 de 17 de diciembre de 2012, por la que se inicia la ejecución de dicha sanción; (iii) la resolución de 20 de enero de 2014, por la que se desestima el recurso de reposición núm. 15-RO-01531.4-2013 interpuesto contra dicha providencia; (iv) la resolución de la Junta Superior de Hacienda de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 11 de septiembre de 2014, por la que se desestima la reclamación económico administrativa núm. 15-JS-000131.3-2014 interpuesta contra la anterior resolución; (v) la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 209-2017, de 31 de marzo de 2017, dictada en el procedimiento ordinario núm. 834-2014, y (vi) la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2017, por la que se inadmite el recurso de casación núm. 2970-2017.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de junio de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.