

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12748 *Sala Primera. Sentencia 84/2022, de 27 de junio de 2022. Recurso de amparo 83-2021. Promovido por don José Antonio Vázquez Nieto y continuado por doña María Paz Lucía Casademunt, en su condición de sucesora procesal mortis causa, respecto de las resoluciones dictadas en procedimiento administrativo sancionador en materia de transporte y la sentencia de un juzgado central de lo contencioso-administrativo que desestimó su impugnación. Vulneración de los derechos a la defensa y a ser informado de la acusación: resolución administrativa sancionadora dictada sin que el afectado tuviera conocimiento de las comunicaciones practicadas en su dirección electrónica habilitada.*

ECLI:ES:TC:2022:84

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Santiago Martínez-Vares García y don Ricardo Enríquez Sancho, y las magistradas doña María Luisa Balaguer Callejón y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 83-2021, promovido por don José Antonio Vázquez Nieto y continuado por doña María Paz Lucía Casademunt, en su condición de sucesora procesal *mortis causa*, representada por la procuradora de los tribunales doña Esther Pérez-Cabezos Gallego y asistida del letrado José María Villalvilla Muñoz, frente: (i) al auto de 9 de diciembre de 2020, que desestimó el incidente de nulidad interpuesto por el recurrente; (ii) la sentencia núm. 107/2020, de 28 de octubre, dictada en el procedimiento abreviado núm. 54-2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 9, que desestimó el recurso contencioso-administrativo entablado por aquel; (iii) la resolución de la Secretaría General de Transportes, de 15 de enero de 2020, que inadmitió a trámite la solicitud de revisión de oficio interesada por el demandante; (iv) la resolución sancionadora de la Dirección General de Transporte Terrestre, de 11 de octubre de 2018; y (v) la resolución de la Subdirección General de Transporte Terrestre, de 23 de abril de 2018, que acordó la apertura del procedimiento sancionador núm. 2190-2018 contra el demandante. Ha comparecido el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el presidente don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. El 7 de enero de 2021, la procuradora de los tribunales doña Esther Pérez-Cabezos Gallego, en nombre y representación de don José Antonio Vázquez Nieto, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento de esta sentencia.

2. El presente recurso trae causa de los siguientes antecedentes:

a) El 19 de diciembre de 2016, don José Antonio Vázquez Nieto, empresario dedicado al transporte terrestre de mercancías, presentó ante la Dirección General de Transportes de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura, una declaración relativa al cumplimiento del requisito de disponer de dirección y firma electrónica, así como del equipo informático necesario para documentar a distancia el contrato y otras formalidades mercantiles con sus clientes, conforme a lo preceptuado en el artículo 43.1 e) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT). Asimismo, en dicho escrito facilitó una dirección de correo electrónico.

Los datos facilitados se incorporaron al registro de empresas y actividades de transporte, si bien el email del demandante quedó inscrito como jaun1999@hotmail.com, en vez del correcto; a saber, javn1999@hotmail.com, cuyas primeras letras coinciden con las iniciales del nombre y apellidos de aquel.

b) En fecha 10 de enero de 2018, la inspección del transporte terrestre del Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) acordó requerir al demandante para que aportara los discos-diagramas originales de los tacógrafos instalados en los vehículos con matrícula 6705-FHS, 9497-DRX, 6068-CLR, 0770-BFH. En el caso de vehículo dotado con tacógrafo digital, también se enviarán los ficheros con los datos almacenados en la memoria de este. También se requirió la relación de conductores con su número del documento de identidad y fotocopia de los últimos TC-1 y TC-2 abonados y del justificante de control de la última revisión pasada en los tacógrafos instalados en los vehículos reseñados, o en caso de no haber pasado ninguna revisión, enviara una relación de la marca, modelo, número de serie y marca de homologación de los tacógrafos, con identificación del vehículo en el que está instalado.

La Dirección General de Transporte Terrestre facilitó a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (en adelante FNMT), que es el prestador del servicio de notificaciones electrónicas, la dirección de correo electrónico jaun1999@hotmail.com, como medio de información de contacto con el recurrente.

c) El 10 de enero de 2018, el servicio de notificaciones electrónicas de la FNMT envió a la dirección proporcionada por la Dirección General de Transporte Terrestre (jaun1999@hotmail.com), dos avisos para informar, respectivamente, de la creación de la dirección electrónica habilitada asignada al recurrente y de la puesta a disposición de la notificación del requerimiento antes indicado. No obstante, el recurrente no recibió los avisos enviados, dado que aquella dirección de correo electrónico era errónea. Por ello, este último no atendió al citado requerimiento, de manera que la notificación que se intentó en la dirección electrónica habilitada se tuvo por rechazada automáticamente el 25 de enero de 2018, al no haber accedido a su contenido una vez transcurrido el plazo establecido normativamente.

d) En fecha 23 de abril de 2018, la Subdirección General de Inspección de Transporte Terrestre acordó la incoación del expediente sancionador núm. 2190-2018, por la presunta comisión de cuatro infracciones graves previstas en los arts. 140.12 y 143.1 i) LOTT, por no haber atendido el recurrente el requerimiento relativo al cumplimiento de la legislación sobre el tiempo de conducción y descanso de los conductores de los vehículos antes indicados. La incoación del procedimiento sancionador se intentó notificar electrónicamente por la FNMT, el día 30 de abril de 2018, en la dirección electrónica habilitada asignada; y se remitió aviso a la dirección jaun1999@hotmail.com de la puesta a disposición de la notificación, que no fue recibido por el recurrente. El rechazo automático de la notificación se produjo el 16 de mayo de 2018.

e) El 11 de octubre de 2018, la directora general de Transporte Terrestre dictó resolución por la que dio por concluido el expediente y acordó la imposición al demandante, como autor de cuatro infracciones muy graves, de una multa de 4001 € por cada una de ellas. La resolución sancionadora se trató de notificar el 11 de octubre de 2018 en la dirección electrónica habilitada asignada y se remitió aviso de la puesta a

disposición a la dirección jaun1999@hotmail.com, por lo que tampoco ese aviso fue recibido por el demandante. El rechazo automático de la notificación se produjo el 22 de octubre de 2018.

f) El día 25 de mayo de 2019 le fue notificada al recurrente la providencia de apremio dictada por Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por un importe de 18 750,53 € correspondiente a las multas impuestas y a los recargos correspondientes.

g) En fecha 4 de julio de 2019, el demandante formuló solicitud de revisión de oficio de la resolución sancionadora antes mencionada, al amparo del art 106.1 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común (LPACAP), en relación con el art 47.1 e). En síntesis, adujo que durante la tramitación se había prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, toda vez que no había recibido ningún aviso de notificación en la dirección de correo electrónico que indicó en la declaración responsable que formuló en su día para el mantenimiento de las comunicaciones electrónicas con la administración. Por ello, las notificaciones efectuadas durante la tramitación del procedimiento sancionador y la de la propia resolución sancionadora no se han practicado conforme a la normativa vigente, de manera que no se respetaron las garantías del procedimiento sancionador y se le originó indefensión.

h) El 15 de enero de 2020, la secretaria general de Transporte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana acordó inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio, al no concurrir ninguna de las causas de nulidad previstas en el art 47.1 LPACAP. En relación a la falta de aviso en el correo designado por el demandante, en el fundamento jurídico tercero se argumenta lo siguiente:

«Por lo que respecta a la omisión del aviso en el correo electrónico, el recurrente manifiesta que “desde diciembre de 2016, comuniqué a la sección de transportes de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de Badajoz una declaración responsable [...] indicando disponer de correo electrónico y firma electrónica”. Sin embargo, la subdirección general de inspección de transporte terrestre informa, en fecha 24 de julio de 2019 en los siguientes términos: “En todo caso, para realizar el aviso cuando se efectúa la notificación, la empresa debe tener inscrito su email en el registro de empresas y actividades de transporte y este dato de la empresa consta inscrito en fecha 9/11/2018”, esto es, con posterioridad a la fecha de notificación de la resolución sancionadora que ahora se impugna, que fue puesta a disposición del recurrente en su dirección electrónica habilitada en fecha 10 de octubre de 2018, constando como fecha de rechazo automático la de 22 del mismo mes.

Tal y como indica el informe de 24 de julio de 2019, este aviso está previsto en el artículo 41.1 *in fine* de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, según el cual: “Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones” y en su apartado 6 dispone que “Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las administraciones públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la administración u organismo correspondiente o en la dirección habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea plenamente válida”. En consecuencia, teniendo en cuenta lo informado por la subdirección general de inspección de transporte terrestre, las notificaciones efectuadas en el procedimiento son plenamente válidas y eficaces.

De acuerdo con lo anterior, no se ha producido indefensión alguna en la tramitación del expediente sancionador que pueda motivar la revisión de oficio de la resolución sancionadora. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 304/2016, de 15 de septiembre afirma que “En la esfera administrativa ha de tratarse la nulidad de actuaciones con mucha prudencia y mesura y, especialmente cuando no existe indefensión para los interesados; indefensión que, en

todo caso, ha de ser real y efectiva, máxime cuando fuese previsible que la administración pudiera, una vez subsanadas las deficiencias formales, dictar nuevamente la misma resolución por ser procedente en Derecho". Tal y como se ha indicado anteriormente en relación con las actuaciones seguidas en el procedimiento sancionador, no concurren tales circunstancias en la tramitación del mismo.»

i) Disconforme con lo resuelto, el demandante interpuso recurso contencioso-administrativo, del que conoció el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 y fue registrado como procedimiento abreviado núm. 54-2020. Entre otros motivos invocó, «como fundamento último del recurso, el artículo 24.1 de la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional que ha declarado que el régimen de las notificaciones forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 113/2001, de 7 de mayo) y que el interesado podrá invocar la existencia de indefensión cuando, de manera injustificada, vea cerrada la posibilidad de proteger sus derechos o intereses legítimos con el consiguiente perjuicio real y efectivo (STC 130/2006, de 24 de abril)». También puso de relieve la importancia del «principio de interpretación *secundum constitutionem*», derivado del art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que establece la primacía de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y obliga a los jueces a interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos «según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal [...]. En definitiva, según este principio, cuando la interpretación literal de una norma conduce a declarar su inconstitucionalidad, debe analizarse si cabe efectuar otra interpretación dentro de los márgenes hermenéuticos comúnmente aceptados que permita acomodar la norma al ordenamiento constitucional en todo tipo de procesos». Y en relación con lo establecido en el art. 146.2 LOTT, refiere que «[e]ste precepto es reflejo de una reiterada doctrina constitucional que exige que la administración extreme el celo en las notificaciones practicadas en los procedimientos sancionadores.»

Entre la documentación aportada figura un informe elaborado por el director del departamento CERES (Certificación Española) de la FNMT, de fecha 19 de mayo de 2020, que refleja lo siguiente en relación con don José Antonio Vázquez Nieto:

«Se procedió [al] alta de oficio de la dirección electrónica habilitada asociada al NIF 09193220M tras recibir la notificación con identificador 5a55f8e4e3657, dirigida por la Dirección General de Transporte Terrestre [...] en virtud del artículo 3 de la Orden PRE/878/2010, de 5 de abril, por la que se establece el régimen del sistema de dirección electrónica habilitada previsto en el artículo 38.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre. En dicho acto, la Dirección General de Transporte Terrestre proporcionó la dirección de correo electrónico jaun1999@hotmail.com como información de contacto del titular con NIF 09193220M. El servicio procedió a generar dos avisos a esta dirección de contacto para informar de la creación de oficio de la correspondiente dirección electrónica habilitada y de la puesta a disposición de la puesta a disposición de la notificación con identificador 5a55f8e4e3657.

En el sistema de gestión de trazas del servicio de notificaciones electrónicas dirección electrónica habilitada consta, hasta la fecha, la puesta a disposición a favor del interesado con NIF 09193220M de cuatro notificaciones por parte de la Dirección General de Transporte Terrestre, con identificadores Sa5Sf8e4e3657, Sae6b6c75da88, 77104205bbfaf817c957 y 45473385e68d67b8 [...].

Ninguna de las notificaciones puestas a disposición a favor del titular con NIF 09193220M ha sido accedida a través de este medio, certificándose la expiración del plazo de puesta a disposición de manera oportuna.»

j) En fecha 28 de octubre de 2020, el referido órgano judicial dictó sentencia desestimatoria. En el fundamento jurídico segundo consta la siguiente argumentación:

«La parte demandante afirma que las notificaciones del requerimiento de la documentación y de incoación del expediente, únicamente se han realizado de forma telemática a través de la dirección electrónica habilitada, pero que fue erróneamente transcrita por la administración, pues en lugar de la letra “v” de Vázquez, figura por error una “u”, por tanto, no se han practicado correctamente.

Examinado el documento obrante en autos y aportado por la demandante, donde se facilita la dirección de correo electrónico, se puede apreciar que pese a lo manifestado por ella, la errata en la que incurrió la administración a la hora de remitir las notificaciones, se debe única y exclusivamente a la recurrente, que escribió mal dicho correo, pues pese a querer ver una “v” en dicho correo, lo que se aprecia es una “u”, al no constar vértice alguno en la parte inferior de la citada letra, que al contrario presenta una forma cóncava.»

Y en el fundamento jurídico tercero la desestimación a que se ha hecho referencia se justifica del siguiente modo:

«En el caso que nos ocupa, el requerimiento de documentación se realizó el 10/01/2018.

El citado requerimiento fue remitido mediante notificación electrónica a la empresa demandante para que en el plazo de veinte días enviara la documentación requerida. Transcurrido dicho plazo se verifica que la empresa no ha contestado al requerimiento, constando en el expediente como “notificado/rehusado”.

Por estos hechos se levantó acta, formulada contra el recurrente, se ordena la iniciación del procedimiento sancionador, notificado electrónicamente.

[...]

El recurrente, como empresario, debía ser consciente de que estaba sometido a un sistema de notificación electrónica en sus relaciones con la administración, y ello con la carga de acceder a las eventuales notificaciones electrónicas que la administración le dirigiera, de tal manera que debía asumir las consecuencias perjudiciales o desfavorables que se derivaran de no cumplir con las exigencias de dicha carga, que en el caso se tradujeron en el rechazo de la notificación, que así se tuvo legalmente por practicada, con las subsiguientes consecuencias. El sistema de notificación electrónica a que estaba sujeto el demandante era claro, no ofrecía duda alguna.

Por lo tanto, ni se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ni ningún trámite esencial, siendo conforme a derecho la inadmisión de la revisión instada.»

k) En fecha 12 de noviembre de 2020, el recurrente formuló incidente de nulidad de actuaciones, en el que interesó la nulidad de la sentencia y que «se ordenase la retroacción de las actuaciones para permitir que las partes formulen conclusiones y, en particular, para que el demandante sea oído respecto de la alegación formulada por la abogacía del Estado en el trámite de contestación a la demanda, en la que la sentencia basa su fallo». Alegó que la indicada resolución había vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión y al proceso con todas las garantías (arts. 24.1 y 24.2 CE), al haber fundado la desestimación del recurso en base a un motivo que fue alegado de manera novedosa por la administración demandada en el acto de la vista, porque:

«[A]l contestar oralmente a la demanda en el acto de la vista, la abogacía del Estado insistió en echar la culpa al recurrente, pero por un hecho completamente distinto al que había servido de base a la resolución impugnada: el problema ya no era la falta de inscripción del email en el registro, sino la caligrafía del recurrente, quien —según la abogacía— había escrito lo que parecía una “u” (en lugar de una “v”) en la instancia que presentó comunicando su correo electrónico a la administración. Tras la intervención de

la abogacía del Estado, su Señoría preguntó a esta parte qué prueba había propuesto y, después de que contestáramos que era documental (aparte de la obrante en el expediente administrativo y en su ampliación), su Señoría declaró los autos conclusos para sentencia, sin más trámite. Honestamente, en ese momento pensamos que, si el juzgado ni siquiera nos había ofrecido la posibilidad de formular conclusiones, era porque consideraba que el debate era meramente jurídico, sin que tuviéramos nada que añadir a los fundamentos jurídicos de nuestra demanda. Sin embargo, para nuestra sorpresa, la sentencia acogió la alegación que la abogacía del Estado había introducido en el acto de la vista y desestimó nuestro recurso.»

l) El incidente de nulidad fue desestimado por auto de fecha 9 de diciembre de 2020. En el fundamento jurídico tercero la desestimación se razona del siguiente modo:

«En el presente caso, no ha lugar a la nulidad de actuaciones solicitada por la parte demandante, puesto que, con independencia de lo manifestado por el abogado del Estado en el trámite de contestación a la demanda efectuado en el acto de la vista, esta juzgadora ha tenido en cuenta para dictar la sentencia, no solo las declaraciones vertidas en el plenario, sino especialmente la documental obrante en autos y en el expediente administrativo. Entendiendo que en dicho expediente existe prueba suficiente en relación a la grafía empleada por el demandante para remitir a la administración su dirección de correo electrónico.

Por otro lado, no procede dar a la parte demandante trámite de réplica a la contestación a la demanda efectuada por el abogado del Estado, porque dicho trámite no aparece previsto en la norma; y en cuanto a las conclusiones, las mismas no resultan obligatorias cuando la única prueba propuesta es la ya obrante en autos, como ocurre en este caso y como además ha venido sosteniendo la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.»

3. En la demanda de amparo se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y del derecho de defensa (art. 24.2 CE), que atribuye tanto a la administración como al órgano judicial.

a) Aduce que el órgano judicial vulneró el art. 24 CE, al basar su fallo en un motivo que no fue alegado por la administración hasta el acto de la vista, sin que le brindara al recurrente la posibilidad de contradecir al respecto. Refiere que en el mencionado acto el abogado del Estado cambió radicalmente de discurso y sostuvo que «el aviso no llegó a su destino por una errata provocada por la mala caligrafía del demandante al facilitar su email a la administración». Y este argumento fue asumido por el juzgador para desestimar la demanda, sin que, previamente, se ofreciera al recurrente la posibilidad de contraargumentar. Por ello, considera que se incumplió la doctrina constitucional que «obliga al juez a dar trámite de audiencia cuando una de las partes no ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de los argumentos expuestos por la otra, so pena de infringir los principios de contradicción y de igualdad de armas y, en definitiva, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión». Para corroborar lo razonado, el demandante invoca las SSTC 29/1999, de 8 de marzo; 218/2004, de 24 de noviembre; 53/2005, de 14 de marzo; 278/2006, de 25 de septiembre, y 163/2013, de 3 de octubre.

b) En segundo término, atribuye a la administración la vulneración material de los derechos indicados por no haber agotado los medios para que las notificaciones intentadas llegaran a conocimiento del demandante. Afirma que en la STC 61/2018, de 17 de mayo, en un caso similar se consideró que «a pesar de la especial relación existente entre la empresa mercantil requerida y la Dirección General de Transporte Terrestre, pues aquella prestaba servicios en el sector controlado por esta, no se agotaron todos los medios para que dicha empresa de transporte tuviera conocimiento directo del requerimiento».

Descendiendo al caso, el recurrente sostiene que con una simple consulta a los registros y bases de datos, la administración habría constatado que los tacógrafos estaban en orden. Y también podría haber comprobado el motivo de la devolución del primer aviso de notificación, ya que el correo del demandante coincide con sus iniciales. Señala también que aquella debió recurrir a medios alternativos de notificación: a través del envío de un SMS al teléfono móvil, opción que contempla el art. 41.1 LPACAP; mediante la remisión de un aviso en los otros correos electrónicos que el propio ministerio había utilizado y sigue utilizando para comunicarse con el recurrente; o bien podía haber intentado la notificación en el domicilio de este último, pues si bien el art. 41.1 LPACAP dispone que las notificaciones se practicaran «preferentemente» por medios electrónicos, también prevé que se practiquen mediante la entrega directa por un empleado público, cuando sea necesario «para asegurar la eficacia de la actuación administrativa», al igual que, en términos similares contempla esa posibilidad el art. 56 LOTT. Y especialmente referido al procedimiento sancionador, señala que el art. 146.2 LOTT establece que «las notificaciones se efectuaran, conforme proceda, en la dirección electrónica o postal del interesado que figure en el registro de empresas y actividades de transporte. En apoyo de lo razonado invoca la doctrina que se recoge en la STC 32/2009, de 9 de febrero.

También reprocha a la administración el incumplimiento de la obligación de remitir el aviso de la notificación al correo o dispositivo electrónico que facilitó en su día. Aun cuando la administración no atribuye importancia a la realización de este aviso, dado que el art. 41.6 *in fine* LPACAP dispone que «[l]a falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida», el recurrente sostiene que la única interpretación del precepto que resulta acorde con los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, de confianza legítima y de tutela judicial efectiva, es aquella que «impide otorgar validez a una notificación en la que no se haya practicado ese aviso previo».

En suma, concluye que «[e]l Tribunal Constitucional deberá valorar si es esperable que un transportista deba acceder de manera cotidiana a su dirección electrónica habilitada para comprobar si ha recibido alguna notificación, y si considera que el incumplimiento por el ministerio de su publicitada obligación de efectuar los avisos constituye una aplicación razonable de las normas que regulan los derechos, obligaciones y cargas de las partes en esta materia, o si más bien supone una quiebra del principio de confianza legítima causante de indefensión».

En virtud de lo expuesto interesa que se le otorgue el amparo interesado, que se declaren vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la defensa, tanto en sede judicial como administrativa, que se acuerde la nulidad de las resoluciones judiciales y administrativas impugnadas y que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la notificación del requerimiento de fecha 10 de enero de 2018.

4. Por providencia de fecha 12 de julio de 2021, la Sala Primera de este tribunal acordó la admisión a trámite del presente recurso, al apreciar que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], 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 asimismo, porque el recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)].

También se dispuso, al amparo de lo establecido en el art. 52 LOTC, «dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a la procuradora doña Esther Pérez-Cabazos Gallego, para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga; y al abogado del Estado para que dentro de dicho plazo, si lo estima oportuno, pueda personarse y formular las alegaciones a que se refiere el mencionado

art. 52, con entrega de copia de la demanda y demás documentación presentada en el presente recurso».

5. Por escrito presentado el 9 de septiembre de 2021 formuló sus alegaciones el abogado del Estado. Tras resumir los antecedentes que consideró de interés, en primer lugar descarta que se haya producido la vulneración del derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, con base en una defectuosa práctica de notificaciones. Advierte que el recurrente mantenía una relación de sujeción especial con la administración pública debido a su condición de transportista, lo que le obligaba a cumplir con los requisitos exigidos por la normativa de transporte; entre ellos, los previstos en los arts. 43 y 56 LOTT. Refiere, asimismo, que como en el presente caso no se discute la valoración de la prueba realizada por el órgano judicial, debe asumirse que «el recurrente notificó un correo electrónico erróneo y que ese error es a él exclusivamente imputable», de manera que su actuación no puede ser considerada diligente.

Luego afirma que la posición del demandante no es equiparable a la de un ciudadano genérico, pues se aproxima más a la de los procuradores y demás profesionales que deben relacionarse con la administración de justicia por medios electrónicos; y con base en lo argumentado en la STC 40/2020, FJ 4, colige que existe una obligación legal para el demandante de relacionarse de manera exclusiva con la administración por medios electrónicos (arts. 43 y 56 LOTT), incluso en el ámbito de los procedimientos sancionadores, sin que se prevea la singularidad establecida en el art. 155 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) respecto de la primera citación o emplazamiento.

Finalmente, rechaza la proyección al caso de la doctrina establecida en la STC 32/2019, pues en aquel supuesto la administración no tuvo en cuenta la última dirección facilitada por el demandante. Tampoco considera aplicable lo dispuesto en el art. 146.2 LOTT, pues este precepto establece un régimen general frente al especial previsto en el art. 56 LOTT, cuya aplicación prevalece frente a lo establecido en el art. 41 de la Ley 39/2015. Por todo lo expuesto, el abogado del Estado interesa la desestimación del recurso de amparo.

6. En fecha 10 de septiembre de 2021 presentó sus alegaciones el demandante de amparo. En síntesis, pone de relieve la importancia de que este tribunal se pronuncie sobre si el incumplimiento, por parte del ministerio, de la obligación de efectuar avisos supone una quiebra del principio de confianza legítima causante de indefensión, puesto que el indicado aviso es un medio para garantizar que la notificación llegue a conocimiento del destinatario y, por eso, la administración no puede dejar de practicarlo, «porque ello debilitaría la seguridad jurídica que el art. 46.1 LPACAP pretende incrementar».

7. El 15 de octubre de 2021 presentó sus alegaciones la fiscal. En primer lugar sistematiza con detalle los antecedentes que estima relevantes para la resolución del presente recurso. Luego, expone que el presente recurso es de naturaleza mixta, (arts. 43 y 44 LOTC), que el demandante ha agotado los medios de impugnación necesarios para intentar reparar la vulneración autónoma que atribuye al órgano judicial y que, conforme a la doctrina de este tribunal, se deberán examinar en primer lugar las quejas de lesión atribuidas a la resolución administrativa impugnada puesto que, de apreciarse, «tendrían un efecto de mayor alcance en el proceso de origen». A continuación, resume el contenido de denuncia formulada por el recurrente para, seguidamente, analizar sistemáticamente las quejas que aquel formula, en los siguientes términos:

a) En relación con las lesiones atribuidas a las resoluciones administrativas, señala que la cuestión nuclear que se plantea en el recurso de amparo es la siguiente: si la falta de conocimiento efectivo de las notificaciones practicadas por medios electrónicos en el procedimiento administrativo sancionador y de los requerimientos de la inspección de transportes de los que trae causa dicho procedimiento, por no haber recibido el previo

aviso de puesta a disposición de las notificaciones electrónicas, es o no constitucionalmente relevante desde el punto de vista de la indefensión que el demandante aduce, al no haber conocido que le habían sido realizadas las notificaciones del procedimiento sancionador en la dirección electrónica habilitada asignada.

Tras mencionar los hechos que estima particularmente relevantes y sintetizar el contenido de la resolución administrativa de 15 de enero de 2020, en cuya virtud se inadmitió la solicitud de revisión de oficio de la resolución sancionadora, la fiscal destaca la relevancia que la doctrina constitucional confiere a los actos de comunicación procesal, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); especialmente, aquellas dirigidas «a poner el procedimiento en conocimiento de los interesados», así como la irrelevancia constitucional de la indefensión causada por la defectuosa práctica del acto de comunicación si la falta de conocimiento también obedece a la conducta intencional o negligente del interesado, con expresa mención de la STC 47/2019, de 8 de abril, FJ 3. Por otro lado, afirma que al procedimiento administrativo sancionador le son aplicables las garantías inherentes al derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), conforme a una reiterada doctrina constitucional.

A continuación, repasa la normativa que estima aplicable al caso, principalmente la Ley de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), de cuyo contenido colige que al demandante le era exigible, conforme a lo previsto en el art. 56 LOTT, según redacción de la Ley 9/2013, que las comunicaciones con la administración se lleven a cabo por medios electrónicos, incluso cuando se realicen en los procedimientos sancionadores, de acuerdo a lo establecido en el art. 146 LOTT. Sentado lo anterior, la fiscal pone de relieve que la resolución que inadmitió la solicitud de revisión de oficio se fundó en la estricta aplicación formal de los preceptos de la LOTT y la LPACAP, especialmente el art. 41.6 de esta última que, en su último inciso, dispone que la falta de práctica de este aviso (al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya informado) no impedirá que la notificación sea plenamente válida. No obstante, considera que el hecho de que las notificaciones se hubieran practicado de acuerdo al procedimiento establecido no exonera de constatar si se ha producido una lesión al derecho de defensa del demandante teniendo en cuenta que:

(i) la normativa específica de aplicación al caso no contiene una previsión similar al art. 155.1 LEC o 53.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción social, que exceptúe la primera notificación al interesado del empleo del sistema electrónico.

(ii) No obstante, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador deben ser mantenidas las posibilidades de defensa y contradicción inherentes al derecho al proceso con todas las garantías. Por ello, la administración no solo debe cuidar de que las notificaciones de los trámites esenciales se practiquen conforme a lo previsto en las normas legales, pues también ha de procurar que la práctica de las comunicaciones sea adecuada para cumplir la finalidad material de llegar a conocimiento del interesado. Por tanto, debe adoptar una posición diligente y agotar todos los medios disponibles para garantizar esa finalidad, en aras del derecho de defensa.

(iii) De lo dispuesto en el art. 146.2 LOTT y en los apartados 1 b) y 4 del art. 41 LPACAP colige que la administración puede realizar las notificaciones del procedimiento administrativo sancionador «en particular, la primera notificación de incoación del proceso, por otras vías, además de por los medios electrónicos, para garantizar el efectivo conocimiento de la notificación y de la existencia del proceso, de acuerdo con las garantías inherentes al derecho del proceso debido ex art. 24.2 CE, aplicables al procedimiento administrativo sancionador, garantías constitucionales que no cabe considerar que han quedado derogadas por la nueva regulación que prioriza los actos de comunicación de la administración con determinados sujetos por medios electrónicos».

(iv) En el presente caso cabe apreciar que, aun cuando la administración practicó las notificaciones relativas a los actos esenciales del procedimiento sancionador a través de la dirección electrónica habilitada asociada al documento nacional de identidad (DNI) del demandante, sin embargo no se garantizó que el destinatario tuviera conocimiento

efectivo de su contenido y que pudiera ejercitar el derecho de defensa. Por otro lado, como así resulta del informe de la FNMT obrante en actuaciones, el demandante no retiró las notificaciones practicadas en la dirección electrónica habilitada asociada a su DNI, porque nunca conoció la puesta a disposición de esas notificaciones, puesto que no recibió el aviso enviado a la dirección de email que facilitó. Y ello, porque la Dirección General de Transporte Terrestre facilitó a la FNMT una dirección errónea, a la que este organismo envió todos los avisos de puesta a disposición de las notificaciones, lo que igualmente ocurrió con el aviso inicial de que se habría creado de oficio la dirección electrónica habilitada asociada a su DNI. Por tanto, «tampoco recibió el aviso de que había sido dada de alta en la dirección electrónica habilitada, para recibir las comunicaciones con la administración».

(v) Aun cuando el art. 41.6 LPACAP desvincula la validez de la notificación en la dirección electrónica habilitada de la práctica del aviso de puesta a disposición —lo que no se ha considerado contrario a la Constitución por la STC 6/2019, en relación con lo establecido en el art. 152.2 LEC—, tal circunstancia no excluye la necesidad de observar las garantías propias del derecho al proceso debido (art. 24.2 CE), aplicables al procedimiento sancionador.

(vi) Los órganos de la administración competente no actuaron conforme a esa exigencia, pues pese a constatar que las notificaciones practicadas en la dirección electrónica habilitada eran automáticamente rechazadas, sin embargo no adoptaron ninguna medida encaminada a comprobar el motivo de ese rechazo, ni utilizaron «otras medidas alternativas y posibles de comunicación de los actos del procedimiento sancionador», pese a que disponían de datos del recurrente que podían haberse utilizado para practicar las comunicaciones de manera efectiva.

(vii) En el presente caso, no cabe reprochar al demandante que el defecto de la notificación se debiera a negligencia o dolo. Conforme a la doctrina constitucional, la indiligencia o intencionalidad tiene que estar acreditada y no basada en meras conjeturas; por ello no resulta de recibo la alegación relativa a que la mala caligrafía del recurrente indujo a error a la administración. La indefensión sufrida no se debe a la conducta de este último, sino a la llevada a cabo por la administración, puesto que no adoptó ninguna medida posible para garantizar la efectividad de los actos de notificación practicadas electrónicamente, de manera que esta última no puede verse favorecida en su posición frente al particular como consecuencia de una actuación defectuosa o incorrecta (STC 63/2021 de 15 de marzo, FJ 4).

Por todo lo expuesto, concluye que la actuación administrativa impugnada no es respetuosa con el derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) ni, en particular, con el derecho de defensa que rige en el marco del procedimiento administrativo sancionador.

b) En relación con la vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 24.1 y 24.2 CE, que, con carácter autónomo, se reprocha a la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 9, la fiscal estima que, habida cuenta de que para el procedimiento abreviado regulado en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), es en el momento de la vista cuando las partes fijan sus pretensiones sobre el objeto del recurso, no cabe considerar que el argumento que hizo valer la administración —relativo a la imputación al demandante, por su mala caligrafía, del error padecido al comunicar la dirección de correo electrónico— resultara extemporáneo para la fijación de los términos del debate; amén de que, como señala el órgano judicial al resolver el incidente de nulidad, para desestimar el recurso no solo atendió a las alegaciones de las partes sino también, y en particular, a la documental obrante en actuaciones «en la que se pone de manifiesto la defectuosa caligrafía de la declaración responsable en la que se facilitó la dirección de correo electrónico del recurrente».

Por ello, la fiscal excluye que la resolución judicial incurra en incongruencia *extra petitum* por alteración de los términos del debate. No obstante, sí achaca al órgano enjuiciador que, al resolver el incidente de nulidad, negara la existencia de un trámite

que hubiera permitido al recurrente alegar contradictoriamente respecto del motivo aducido por la administración. Considera que, al no concurrir ninguna de las circunstancias previstas en el art. 78.11 LJCA, podía haberse conferido a las partes el trámite de conclusiones. Por tanto, como el argumento expuesto por la administración demandada no pudo ser rebatido por el recurrente, y dicho argumento fue acogido en sentencia, el fiscal estima que tanto la sentencia como el auto desestimatorio del incidente de nulidad lesionaron el derecho del recurrente a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

En suma, la fiscal interesa la estimación parcial del recurso de amparo y que «se declare que las resoluciones administrativas impugnadas han vulnerado el derecho fundamental del recurrente al derecho de defensa inherente al derecho al proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE, dado que la resolución sancionadora se dictó sin posibilitar que el recurrente pudiera tener conocimiento efectivo de los actos de comunicación practicados por medios electrónicos. Asimismo, procede declarar que la sentencia dictada el 28 de octubre de 2020, por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 9, vulneró el derecho al proceso con todas las garantías del recurrente ex art. 24.2 de la CE, al no darle trámite de audiencia para una defensa contradictoria de sus pretensiones».

8. Por escrito de fecha 8 de noviembre de 2021, la procuradora de tribunales doña Esther Pérez-Cabezas Gallego interesó que, al amparo de lo dispuesto en el art. 16.1 LEC, se tuviera por personada a doña María Paz Lucía Casademunt como sucesora procesal *mortis causa* del demandante. Junto con dicho escrito adjuntó el certificado de inscripción de apoderamiento *apud acta* en archivo electrónico de apoderamientos judiciales, certificado de últimas voluntades, testamento y certificado de defunción.

9. Por diligencia de ordenación de la secretaría de la Sección Tercera de este tribunal, se acordó tener por personada a la procuradora de tribunales doña Esther Pérez-Cabezas Gallego en nombre y representación de doña María Paz Lucía Casademunt, sucesora procesal *mortis causa* de quien fuera demandante en el presente recurso de amparo, don José Antonio Vázquez Nieto.

10. Por providencia de fecha 23 de junio de 2022 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo, pretensiones deducidas y orden de resolución de las quejas.

El presente recurso de amparo se interpone contra las siguientes resoluciones: (i) auto de 9 de diciembre de 2020, que desestimó el incidente de nulidad interpuesto por el recurrente; (ii) sentencia núm. 107/2020, de 28 de octubre, dictada en el procedimiento abreviado núm. 54-2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 9, que desestimó el recurso contencioso-administrativo entablado por aquel; (iii) resolución de la Secretaría General de Transportes, de 15 de enero de 2020, que inadmitió a trámite la solicitud de revisión de oficio interesada por el demandante; (iv) resolución sancionadora de la Dirección General de Transporte Terrestre, de 11 de octubre de 2018; y (v) resolución de la Subdirección General de Transporte Terrestre, de 23 de abril de 2018, que acordó la apertura del procedimiento sancionador contra el recurrente.

a) En la demanda de amparo se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y del derecho a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE), porque la administración no agotó los medios para que las notificaciones relativas al procedimiento sancionador, que se verificaron a través de la dirección electrónica habilitada con resultado negativo, llegaran al efectivo conocimiento del demandante y así poder ejercitar el derecho de defensa. También se reprocha al órgano judicial la vulneración de los derechos indicados, habida cuenta de que la

desestimación del recurso contencioso-administrativo, interpuesto contra la denegación de revisión de oficio por la administración, se basó en una novedosa alegación del abogado del Estado, formulada en el acto de la vista, sin que en dicho acto se le permitiera al recurrente poder contradecir dicho alegato.

El abogado del Estado interesa la desestimación del recurso de amparo, toda vez que la pretendida indefensión que sufrió el demandante durante la tramitación del procedimiento sancionador se debió a su falta de diligencia, por haber facilitado una dirección de correo electrónico errónea. También sostiene que el demandante estaba obligado legalmente a relacionarse con la administración a través exclusivamente de medios electrónicos, incluso en el ámbito del procedimiento sancionador.

La fiscal, con sustento en los argumentos que detalladamente se han expuesto en los antecedentes de esta resolución, solicita la estimación del recurso de amparo porque las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas vulneraron el derecho a un proceso con todas las garantías del demandante de amparo (art. 24.2 CE).

b) Para el enjuiciamiento de las quejas se seguirá el orden establecido por doctrina reiterada de este tribunal para los recursos de amparo mixtos, lo que ««[...] “determina que analicemos en primer término las eventuales vulneraciones que serían imputables a la actuación administrativa para efectuar con posterioridad, en su caso, el enjuiciamiento de las lesiones constitucionales imputadas a la resolución judicial” (STC 195/2005, de 18 de julio, FJ 2)» (STC 198/2016, de 28 de noviembre, FJ 2); puesto que, de estimarse la lesión deducida ex artículo 43 LOTC, «haría innecesario el examen de la queja encauzada por la vía del artículo 44 LOTC (por todas, SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3; 113/2008, de 29 de septiembre, FJ 2; 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 2)» (STC 117/2016, de 20 de junio, FJ 3)» (STC 3/2018, de 22 de enero, FJ 3).

2. Regulación de las notificaciones electrónicas en la normativa específica del transporte terrestre.

a) Con carácter general, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante LPACAP) establece la siguiente regulación respecto de la materia objeto de examen:

(i) El art. 14.1 prevé:

«Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las administraciones públicas. [...]».

(ii) El apartado primero del art. 41 estatuye:

«Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante lo anterior, las administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la administración notificante. [...]».

Por su parte, en el apartado sexto del citado artículo se dispone:

«Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las administraciones públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico

y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la administración u organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.»

Y en relación con el aviso antes mencionado, en el último párrafo del art. 41.1 se prevé:

«Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.»

(iii) El art. 43 regula la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos en los siguientes términos:

«1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la administración u organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada administración u organismo.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

2. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

3. Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la administración u organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

4. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el punto de acceso general electrónico de la administración, que funcionará como un portal de acceso.»

b) Dado que el demandante de amparo era un empresario dedicado al transporte de mercancías por carretera, como así se refleja en los antecedentes de esta resolución, en el ejercicio de su actividad quedaba sujeto a los preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), que a continuación se indican:

(i) El art. 56 LOTT establece la obligación, a cargo del transportista, de utilizar medios electrónicos en las comunicaciones con la administración conforme al régimen jurídico que se establece en los siguientes párrafos del indicado precepto:

«Las comunicaciones relativas a los procedimientos sancionadores que se instruyan en ejecución de lo dispuesto en esta ley a los titulares de las autorizaciones y habilitaciones que en la misma se contemplan se realizarán también por medios electrónicos de forma exclusiva.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores se entenderá sin perjuicio de los supuestos en que la administración actuante solicite expresamente la presentación física de algún documento concreto, ni de aquellas notificaciones o comunicaciones que se realicen en carretera por las fuerzas encargadas de la vigilancia del transporte.

Las notificaciones que se realicen por medios electrónicos conforme a lo dispuesto en este artículo deberán ajustarse a lo que reglamentariamente se determine en atención

a los criterios establecidos en la legislación sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

No obstante, cuando las comunicaciones a que hace referencia este artículo no pudieran realizarse por medios electrónicos debido a causas técnicas, se llevarán a cabo a través de cualquier otro procedimiento que resulte válido de conformidad con lo dispuesto en la legislación general sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas.»

(ii) En relación con el procedimiento sancionador, el art. 146 LOTT también prevé que las notificaciones al interesado se verifiquen a través de medios electrónicos. Concretamente, los párrafos primero, cuarto y quinto del apartado segundo del indicado precepto establecen:

«El procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en esta ley se ajustará a las normas específicas que en ella se establecen y a las que reglamentariamente se señalen. En lo no previsto en dichas normas se estará a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

[...]

El procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en esta ley se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Las notificaciones se efectuarán, conforme proceda, en la dirección electrónica o postal del interesado que figure en el registro de empresas y actividades de transporte.»

c) En relación con la concreta asignación de la dirección electrónica habilitada al interesado procede traer a colación la siguiente normativa:

(i) El art. 38.3 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (norma en la actualidad derogada, con efectos de 2 de abril de 2021, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos) disponía:

«Cuando se establezca la práctica de notificaciones electrónicas con carácter obligatorio, la dirección electrónica habilitada a que se refiere el apartado anterior será asignada de oficio y podrá tener vigencia indefinida, conforme al régimen que se establezca por la orden del ministro de la Presidencia a la que se refiere la disposición final primera. Respecto del resto de direcciones electrónicas habilitadas dicho régimen se establecerá mediante orden del titular del departamento correspondiente.»

(ii) Y en sintonía con el mandato transcrito, el art. 3 de la Orden PRE/ 878/2010, de 5 de abril, por la que se establece el régimen del sistema de dirección electrónica habilitada previsto en el artículo 38.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, establece lo siguiente:

«1. Se asignará una dirección electrónica habilitada, con la inclusión en el correspondiente directorio, cuando el interesado solicite su apertura.

2. Asimismo se asignará en todo caso de oficio una dirección electrónica cuando se reciba de un órgano u organismo de la administración general del Estado el aviso para la práctica de una notificación conforme al sistema establecido en la presente Orden.»

3. Doctrina constitucional sobre la proyección de las garantías del art. 24 CE en el marco del proceso administrativo sancionador.

Según consolidada doctrina de este tribunal algunas de las garantías reconocidas en el art. 24 CE no solo operan en el ámbito procesal, puesto que también despliegan su

eficacia en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador. Ya en la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, este tribunal afirmó que «[...] los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la administración, 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 de la Constitución».

No obstante, como quedó reflejado, entre otras, en la STC 181/1990, de 15 de noviembre, FJ 6, la traslación de esas garantías no opera de manera absoluta sino matizada: «[...] es doctrina de este tribunal que las garantías del art. 24 de la Constitución resultan de aplicación al procedimiento administrativo sancionador 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 de la Constitución (STC 18/1981, fundamento jurídico 2). Ahora bien, este tribunal ha tenido también oportunidad de precisar que tal aplicación no ha de entenderse de forma literal e inmediata, sino que en la medida que las garantías citadas sean compatibles con la naturaleza del procedimiento (SSTC 2/1987, fundamento jurídico 6; 29/1989, fundamento jurídico 6) lo que impide una traslación mimética de las garantías propias del procedimiento judicial al administrativo sancionador».

Sin embargo, como así se refleja, entre otras, en la STC 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2, la exigencia de que al interesado le sea debidamente notificada la incoación del procedimiento sancionador sí forma parte de las garantías del art. 24.2 CE que se extienden a ese contexto: «[e]ste tribunal ha reiterado que entre las garantías del art. 24 CE que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador están los derechos de defensa y a ser informado de la acusación, cuyo ejercicio presupone que el implicado 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 la toma de decisión y, por ende, que la administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (STC 226/2007, de 22 de octubre, FJ 3). A esos efectos, siendo de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales, este tribunal ha destacado la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible [...]».

Esta doctrina ha sido reiterada en la STC 63/2021, de 15 de marzo, FJ 3, en un supuesto en el que la notificación practicada en la dirección electrónica habilitada de la demandante de amparo aparece concernida: «[...] existe una consolidada doctrina sobre el deber de notificar correctamente a los ciudadanos sometidos al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, los actos esenciales de desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, que se vincula con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). De este modo, puede afirmarse que cuando en procedimientos administrativos sancionadores se producen emplazamientos defectuosos que impiden la participación del interesado, nuestra doctrina es clara a la hora de considerar vulnerado el derecho a conocer la acusación y la defensa (SSTC 93/2018, de 17 de septiembre, y 82/2019, de 17 de junio, entre otras). Por su parte, cuando el defecto de notificación se produce, por ejemplo, por omisión de dar traslado de la propuesta de resolución, también se ha considerado vulnerado el derecho de defensa (art. 24.2 CE) (así, por ejemplo, SSTC 145/2011, de 26 de septiembre, o 169/2012, de 1 de octubre)».

En la STC 181/2015, de 7 de septiembre, FJ 3, se reafirma la importancia que la doctrina constitucional confiere, a fin de evitar la indefensión, a «la correcta constitución de la relación jurídica procesal para garantizar el derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, que implica la posibilidad de un juicio contradictorio en que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos. De ahí la especial trascendencia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, en particular el emplazamiento, citación o notificación a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso el acto de comunicación es el necesario instrumento que facilita la defensa en el

proceso de los derechos e intereses cuestionados, de tal manera que su falta o deficiente realización, siempre que se frustre la finalidad con ellos perseguida, coloca al interesado en una situación de indefensión que vulnera el referido derecho fundamental, salvo que la situación de incomunicación sea imputable a la propia conducta del afectado por haberse situado voluntaria o negligentemente al margen del proceso, pese a tener conocimiento por otros medios distintos de su existencia, si bien es necesario recordar que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocésal de la causa judicial tramitada inaudita parte, que excluiría la relevancia constitucional de la queja, “no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse fehacientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido, es justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega (SSTC 219/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; y 182/2000, de 16 de mayo, FJ 5)” (STC 268/2000, de 13 de noviembre, FJ 4)».

Por su parte, en la STC 30/2014, de 24 de febrero, FJ 3, recordamos que el órgano judicial está obligado a garantizar la efectividad de la comunicación procesal, en los siguientes términos: «Por las razones expuestas, y como también hemos razonado, recae sobre el órgano judicial no solo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. En este sentido hemos declarado que cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos (por todas, SSTC 40/2005, de 28 de febrero, FJ 2; 293/2005, de 21 de noviembre, FJ 2, y 245/2006, de 24 de julio, FJ 2)».

4. Vulneración del derecho de defensa y a ser informado de la acusación por la administración (art. 24.2 CE). Resolución de la queja.

Una vez reflejada la normativa de referencia y la doctrina constitucional atinente a la controversia entablada, procede dirimir las quejas de lesión atribuidas a la actuación administrativa, no sin antes dejar constancia de que la especificidad del supuesto objeto de examen resultara determinante de cara a la solución que finalmente adoptemos. Tal singularidad consiste en que el demandante de amparo no tuvo conocimiento (o al menos no consta que lo tuviera) de las diferentes comunicaciones que, con motivo de la sustanciación del procedimiento sancionador, le fueron dirigidas por vía electrónica. Además, tampoco fue sabedor de que se le había asignado una dirección electrónica habilitada de oficio ni del contenido del requerimiento cuya desatención propició la incoación del referido procedimiento.

Interesa advertir que ninguna de las resoluciones impugnadas en esta sede controvierte el aserto anteriormente expuesto. La resolución que deniega la revisión focaliza su argumentación en dos aspectos relacionados con el aviso en el correo electrónico que el demandante no recibió: (i) que la inscripción de la dirección electrónica en el registro de empresas y actividades de transporte no se produjo hasta el 9 de noviembre de 2018, fecha esta que es posterior a la puesta a disposición de la notificación en la dirección electrónica habilitada, que es de fecha 10 de octubre de 2018; y (ii) que conforme a lo establecido en el art. 41.6 LPACAP, la falta de práctica del aviso que la administración debe enviar al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado, no impedirá que la notificación sea plenamente válida.

Por su parte, la sentencia funda la desestimación del recurso contencioso-administrativo, en esencia, en los siguientes argumentos: (i) la deficiente escritura del recurrente fue determinante de que la administración facilitara a la FNMT una dirección de correo errónea, pues en lugar de la letra «v» de Vázquez, aquel escribió la letra «u»,

al no constar vértice en la parte inferior a la citada letra sino una forma cóncava; y (ii) porque el demandante debió ser consciente de que estaba obligado a comunicarse electrónicamente con la administración, lo que comporta la carga de acceder a las notificaciones electrónicas que aquella le dirigiera y, a su vez, de asumir las consecuencias adversas derivadas del incumplimiento de esa obligación.

Conforme al panorama normativo reflejado en el fundamento jurídico segundo de esta resolución, dada la actividad ejercida por el demandante de amparo no se cuestiona que este último estuviera obligado a comunicarse electrónicamente con la administración y, en consecuencia, a aceptar las notificaciones que aquella le dirigiera a la dirección electrónica habilitada que le fue asignada de oficio. Tampoco se objeta que la omisión del aviso de notificación que la administración viene obligada a remitir, ex artículo 41.6 LPACAP, no condiciona la validez de la notificación que se practique en la dirección electrónica habilitada. De hecho, en la STC 6/2019, de 17 de enero, FJ 6, este tribunal desestimó, si bien respecto del ámbito procesal, la pretendida inconstitucionalidad del art. 152.2 LEC, en el concreto inciso que prevé que la falta de práctica del aviso tampoco impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Pese a lo expuesto, en el presente supuesto afirmamos que la falta de recepción de los avisos de notificación adquieren particular relevancia, no porque ello determine *per se* la invalidez de las notificaciones efectuadas en la dirección electrónica habilitada, sino porque esa circunstancia impidió al recurrente tener conocimiento de la asignación de oficio de una dirección electrónica habilitada; de que, a través de ese medio fue requerido para que aportara la información reflejada en los antecedentes de esta resolución; y finalmente, de que, ante la falta de respuesta por su parte, le fue incoado un procedimiento sancionador, respecto de cuya tramitación y resolución final fue desconocedor hasta la apertura de la vía de apremio.

Como ya hemos indicado, las circunstancias descritas no se refutan en la sentencia impugnada. No obstante, en dicha resolución se hace al demandante responsable de las adversidades derivadas de haber obrado de modo negligente al escribir la dirección de correo electrónico; en concreto, por omitir el vértice propio de la letra «v» y dar forma cóncava a dicha letra, lo que indujo a la administración a facilitar un email inexacto — jaun1999@hotmail.com—, que fue determinante de que aquel no recibiera ninguno de los avisos que le fueron enviados.

Consta en las actuaciones remitidas a este tribunal el documento en el que figura la identificación manuscrita de la dirección de correo electrónico a que se ha hecho referencia. No obstante, no corresponde a este tribunal analizar *motu proprio* la prueba documental ni revisar la valoración realizada en la instancia judicial, salvo que resultase arbitraria, manifiestamente infundada o incurso en error patente. Ahora bien, lo que nos compete ponderar es si las consecuencias jurídicas que se extraen de esa valoración resultan conformes con los postulados asentados por este tribunal; esto es, si el proceder de la administración se acomoda a lo establecido en nuestra doctrina o, por el contrario, ha vulnerado las garantías del art. 24 CE que también se extienden al ámbito propio del procedimiento administrativo sancionador.

En el presente supuesto, cabe ya anticiparlo, consideramos que la actividad desplegada por la administración no ha sido respetuosa con el derecho a la defensa y el derecho a ser informado de la acusación que se reconocen en el art. 24.2 CE. Achacar al demandante la responsabilidad de que no llegara a ser conocedor de la dirección electrónica habilitada que le fue asignada, del contenido del requerimiento y de las demás comunicaciones practicadas por vía electrónica, con fundamento en la forma en que trazó la letra «v» al escribir su dirección de correo electrónico en la declaración formulada el 16 de diciembre de 2016, supone conferir a esta circunstancia unas consecuencias manifiestamente desproporcionadas, vistos los efectos adversos producidos en el procedimiento sancionador. A juicio de este tribunal, el hecho de haber escrito aquella letra sin total precisión caligráfica no configura un supuesto equiparable a los casos en que, conforme a nuestra doctrina, la lesión denunciada se debe atribuir al proceder del afectado por su impericia, indiligencia o descuido. Interesa notar que, en la

práctica, no resulta infrecuente que la grafía de determinadas letras manuscritas no se sujete con exactitud a su formato ortodoxo, amén de la relevancia del componente de valoración subjetiva que lleva al tercero a interpretar qué letra ha sido realmente transcrita. Al margen de lo expuesto, en el presente caso debe advertirse que las primeras letras de la dirección de correo correcta —javn— coinciden con las iniciales del nombre compuesto y de los dos apellidos del demandante, dato este del que disponía la administración.

La concurrencia de los factores apuntados lleva a considerar que, ante lo infructuoso de las comunicaciones practicadas por vía electrónica, la administración debería haber desplegado una conducta tendente a lograr que las mismas llegaran al efectivo conocimiento del interesado, pues a ello viene obligada conforme a la síntesis doctrinal expuesta. Interesa destacar que la administración facilitó la dirección de correo electrónico jaun1999@hotmail.com a la FNMT, al interpretar que ese dato fue el que el recurrente manuscibió en el documento que presentó ante la Dirección General de Transportes de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura. Sin embargo, no consta que aquella realizara ninguna verificación, a fin de asegurarse de que esa dirección correspondía realmente al demandante y, en consecuencia, en ella iba a poder recibir los avisos que ulteriormente le fueran remitidos.

Por todo lo expuesto, afirmamos que la actuación administrativa impugnada ha vulnerado el derecho de defensa y el derecho a ser informado de la acusación (art. 24.2 CE), dado que la resolución sancionadora se dictó sin que el recurrente tuviera conocimiento de las comunicaciones que por vía electrónica se practicaron en su dirección electrónica habilitada, al igual que tampoco fue sabedor del procedimiento sancionador que le fue incoado, por haber desatendido el requerimiento que le dirigió el servicio de inspección del entonces Ministerio de Fomento.

5. Efectos de la estimación del amparo.

El otorgamiento del amparo comporta la nulidad de todas las resoluciones, tanto administrativas como judiciales, así como la retroacción de las actuaciones hasta el momento anterior a la comunicación electrónica del requerimiento acordado por la inspección del transporte terrestre del Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), a fin de que dicha comunicación electrónica se efectúe de manera respetuosa con el derecho fundamental reconocido. La estimación del motivo indicado hace innecesario resolver la queja de lesión autónoma que en la demanda se atribuye al órgano judicial, al amparo del art. 44 LOTC.

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 presente recurso de amparo, interpuesto por don Juan Antonio Vázquez Nieto y continuado por su sucesora procesal *mortis causa* doña María Paz Lucía Casademunt y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental a la defensa y a ser informado de la acusación (art. 24.2 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de: (i) el auto de 9 de diciembre de 2020 que resolvió el incidente de nulidad; (ii) la sentencia núm. 107/2020, de 28 de octubre, dictada en el procedimiento abreviado núm. 54-2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 9; (iii) la resolución de la Secretaría General de Transportes, de 15 de enero de 2020, que inadmitió a trámite la solicitud de revisión de oficio; (iv) la resolución sancionadora de la Dirección General de Transporte Terrestre, de 11 de octubre de 2018; y (v) la resolución de la Subdirección General de Transporte Terrestre, de 23 de abril de 2018, que acordó la apertura del procedimiento sancionador núm. 2190-2018.

3.º Retrotraer las actuaciones hasta el momento anterior a la comunicación electrónica del requerimiento acordado por la inspección del transporte terrestre del Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), a fin de que esta se efectúe de manera respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de junio de dos mil veintidós.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Santiago Martínez-Vares García.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Firmado y rubricado.