



RECOMENDACIÓN 17/2005, DE 27 DE OCTUBRE, AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LAS SANCIONES IMPUESTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE TRÁFICO TRAMITADOS Y, EN SU CASO, DEVUELVA LAS CANTIDADES QUE EVENTUALMENTE HAYA RECAUDADO POR TAL CONCEPTO.

Antecedentes

1. Un ciudadano sometió al estudio del Ararteko la forma en que el Ayuntamiento de Bilbao había tramitado los procedimientos sancionadores identificados con las referencias (...) y (...).

Según manifestaba, la persona titular del vehículo no tuvo ninguna noticia sobre ellos hasta que le fueron notificadas sendas resoluciones sancionadoras, lo que impidió que identificara a tiempo a quien había tenido el vehículo a su cargo cuando se formularon las denuncias, obligándole, en definitiva, a responder de las dos infracciones.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, el concejal delegado de Seguridad Ciudadana y Protección Civil nos remitió una copia de los expedientes administrativos, junto con un informe en el que describía las actuaciones practicadas.

Así, el procedimiento (...) se inició mediante la denuncia de 17 de octubre de 2003, cuya notificación personal fue intentada los días 5 y 7 de noviembre, a las 12:40 horas en ambos casos, con idéntico resultado infructuoso por ausencia de persona que pudiera hacerse cargo de ella. No consta que en el buzón se depositara el correspondiente aviso de llegada. Posteriormente, la denuncia se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia de 26 de noviembre, aunque desconocemos si se expuso en el tablón de anuncios del ayuntamiento donde reside la persona titular del vehículo, porque el expediente no lo menciona.

Por último, el Servicio de Correos entregó la resolución sancionadora el 31 de enero de 2004.



En cuanto al procedimiento (...), la denuncia apareció en el Boletín Oficial de Bizkaia de 18 de diciembre de 2003, después de dos intentos de notificación personal llevados a cabo los días 24 y 26 de noviembre, a las 12:45 y 12:40 horas respectivamente, que resultaron infructuosos por ausencia. El expediente no documenta el depósito del aviso de llegada en el buzón, ni la publicación en el tablón de anuncios del ayuntamiento.

La notificación de la sanción se produjo mediante entrega del Servicio de Correos en fecha 31 de enero de 2004.

El día 4 de febrero, la persona sancionada identificó al conductor del vehículo, en un trámite declarado extemporáneo por el director del Servicio de Seguridad Ciudadana.

3. El análisis de los documentos reveló diversas incorrecciones en la práctica de la notificación de las denuncias. Así lo hicimos constar en un amplio escrito dirigido al Ayuntamiento de Bilbao, en el que, además de argumentar la necesidad de dejar sin efecto las sanciones, solicitábamos una valoración expresa de nuestro planteamiento.

El concejal delegado del Área de Seguridad Ciudadana y Protección Civil ratificó la actuación municipal mediante un informe genérico que no entró a examinar las razones aportadas.

Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, debemos recordar el deber de respeto al ordenamiento jurídico que incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Esa obligación se extiende también a las normas de tráfico, a las que debe reconocerse el especial interés que les otorga el hecho de regular uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual.

Por ello, para conseguir que sus principios y objetivos sean asumidos de modo general, no sólo resulta imprescindible una actividad continua de concienciación



ciudadana, sino también el reproche adecuado y en tiempo de los supuestos de contravención.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador obligan a la atención estricta de las formalidades legales, ya que éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la Administración.

En esa línea, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, declara como principio general que la potestad sancionadora de las administraciones públicas habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, por lo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. El informe que esta institución elevó al Parlamento Vasco sobre el año 2002¹ contiene una recomendación de carácter general en la que se analizan los requisitos que deben cumplir las notificaciones por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.
3. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación adquiere una extraordinaria importancia, porque mediante la ejecución escrupulosa de todas las obligaciones que la normativa impone se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia nº 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\1), en la que afirmaba:

“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de

¹ EUSKADI: Ararteko. Capítulo VI. Recomendaciones de carácter general:4. Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente en los casos de ausencia. En *Informe al Parlamento Vasco 2002*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2003. Disponible en www.ararteko.net



los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios ‘in procedendo’, se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\2002), según la cual:

“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”

Por esta razón, la línea jurisprudencial viene demandando un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que las reglas que fijan las leyes procedimentales no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

En ese sentido, dado que la finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, la Administración debe desplegar toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

No obstante, es la propia normativa la que establece unas pautas mínimas de actuación dirigidas al perfeccionamiento de la notificación personal como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y cuya observancia resulta ineludible.

4. El artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en*



que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.”

Un mandato semejante aparece en el artículo 42 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales (Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre).

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004\6594) ha fijado como doctrina legal la siguiente interpretación de la diferencia horaria:

“Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.”

5. Por otra parte, el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales precisa, además, que si ninguno de los dos intentos de notificación efectuados por el Servicio de Correos ha tenido éxito, ésta deberá depositarse en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un aviso de su llegada en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra, el plazo para su recogida y las circunstancias relativas al segundo de los intentos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) considera *“esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del Aviso de Llegada, que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio de Correos.”* Además, entiende que, una vez que le haya sido devuelta la notificación, por haber caducado ésta, la Administración, entre otros, *“debe pedir e incorporar al expediente administrativo certificado del Servicio de Correos (...) en el que se certifique (...) día y hora en que se entregó el Aviso de Llegada [y] Noticia, en su caso, de que el destinatario o persona autorizada por él no se ha personado en la Oficina postal a recoger la carta”*. Por último, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.



6. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, arriba citada, permite utilizar los medios edictales cuando una vez intentada la notificación personal, ésta no se hubiese podido practicar.

Constituye, por tanto, un presupuesto inexcusable de la notificación edictal el que los intentos personales se hayan realizado siguiendo todos los imperativos formales y materiales que la normativa prescribe. Por eso, si no se han observado correctamente, o no se han justificado todos ellos, aquélla debe reputarse inválida.

Ese artículo dispone, además, que la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento en el último domicilio de la persona interesada (y) en el boletín oficial correspondiente, actuaciones que también deben tener reflejo en el expediente administrativo.

7. En los procedimientos que examinamos, la práctica de la notificación personal de las denuncias no respetó los requerimientos legales, ya que, por una parte, las diferencias horarias entre los dos intentos respectivos fueron de 0 y de 5 minutos, y, por otra, no quedó acreditado que el empleado del operador postal depositase los preceptivos avisos de llegada en el buzón.

Las posteriores notificaciones edictales carecen de capacidad para subsanar las deficiencias observadas, con independencia de que, además, tampoco hayamos encontrado constancia de su publicación en el tablón de anuncios del ayuntamiento.

En consecuencia, el carácter irregular de esas notificaciones impide que las denuncias tengan virtualidad alguna como actos de inicio de los procedimientos sancionadores, lo que, en definitiva, obliga a cuestionar la propia validez de éstos.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 17/2005, de 27 de octubre, al Ayuntamiento de Bilbao



Que deje sin efecto las sanciones impuestas en los procedimientos sancionadores de tráfico tramitados bajo las referencias (...) y (...) y, en su caso, devuelva las cantidades que eventualmente haya recaudado por tal concepto.