



RECOMENDACIÓN 9/2004, DE 19 DE ABRIL, AL DEPARTAMENTO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LAS SANCIONES DE TRÁFICO IMPUESTAS AL AFECTADO.

Antecedentes

1. El interesado formuló una queja sobre la tramitación de dos procedimientos sancionadores en materia de tráfico, de los que, al parecer, no tuvo conocimiento hasta que el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia le notificó, por una parte, una resolución de compensación de cantidades en la devolución del IRPF, y, por otra, una providencia de apremio.

Solicitada información al Departamento de Interior, éste nos remitió una copia de los correspondientes expedientes administrativos.

2. Por lo que respecta al primero de ellos (el ...), se observa cómo el Sr. (...) fue denunciado el día 1 de noviembre de 2000, por estacionar su vehículo sobre la acera. Únicamente se realizó un intento de notificación personal de esta denuncia, que resultó infructuoso por ausencia en el domicilio de alguna persona que pudiera hacerse cargo de ella. No consta que el agente postal hubiera depositado en el buzón aviso alguno de tal intento. Después (el 27 de febrero de 2001) se notificó la denuncia mediante su publicación en el Boletín Oficial de Bizkaia y en el Ayuntamiento.

El 17 de abril de 2001, la responsable territorial de Tráfico de Bizkaia resolvió imponer al interesado una sanción de 90,15 € de multa, resolución que fue notificada en el domicilio de éste a otra persona cuya identidad y relación con él se desconoce, por cuanto sólo hizo constar su nº de DNI y una firma ilegible.

El 6 de septiembre de 2001, el director de Finanzas dictó una providencia de apremio en la que dispuso que se procediera contra el patrimonio del Sr. (...) para el cobro de la deuda en periodo ejecutivo.

A partir de entonces, el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia tramitó el procedimiento de apremio que culminó con la compensación de un total de 108,18 €.

3. En cuanto al otro expediente (el ...), la denuncia se formuló el 10 de enero de 2002, por estacionar en zona señalizada con una marca amarilla longitudinal continua. La notificación personal se intentó en dos ocasiones, el 28 de febrero,



a las 12.05 horas, y el 4 de marzo, a las 12.25 horas, con idéntico resultado infructuoso, por ausencia del interesado, e idéntica falta de acreditación del hecho de que se hubiera dejado aviso del intento en el buzón. La denuncia fue, así, notificada por edictos en el Boletín Oficial de Bizkaia (el 22 de abril de 2002) y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

El 6 de junio de 2002, la responsable territorial de Tráfico de Bizkaia impuso al Sr. (...) una sanción de 90,15 € de multa. El intento de notificación personal llevado a cabo el día 10 de junio también resultó infructuoso, al ser devuelta la comunicación por considerar el agente postal que en aquel domicilio esta persona era desconocida. A este respecto, debe señalarse que tanto tres meses antes de esa fecha (cuando se quiso practicar la notificación personal de la denuncia en ese mismo domicilio), como apenas un mes más tarde (en la realización de otro trámite de notificación personal ajeno a este procedimiento), el agente postal indicaba que el interesado se encontraba ausente, pero que no era desconocido; extremo que igualmente ratifica un informe elaborado por el jefe de Explotación Postal y Telegráfica, a instancia del director de Tráfico, cuando señala que el interesado tiene fijado su domicilio en tal dirección postal, aunque actualmente no reside en él.

El 5 de julio de 2002, la resolución sancionadora se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia y en el tablón de edictos del Ayuntamiento.

Por medio de la providencia de fecha 13 de marzo de 2003, del director de Finanzas, se iniciaron los trámites del correspondiente procedimiento de apremio en el que, en fechas recientes, se ha embargado la cantidad de 108,18 €.

4. Examinados todos estos documentos, llegamos a la conclusión de que en ambos expedientes se habían producido irregularidades en la práctica de determinadas notificaciones, que no habían seguido las previsiones que al respecto señala la normativa aplicable.

Así se lo manifestamos al Departamento de Interior, que, en su respuesta, se limitó a reiterar la tesis de que dicha notificación se había practicado conforme a lo establecido en el artículo 59.4 (ahora 59.5) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque sin aportar argumentos ni razones que pudieran justificar tal posición.



Consideraciones

1. En el Informe al Parlamento Vasco 2002, esta institución recogió 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 ausencia¹. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.
2. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación cobra una extraordinaria importancia, por cuanto mediante el cumplimiento escrupuloso de todos los requisitos 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 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.”

¹ EUSKADI. Ararteko. Recomendaciones de carácter general: 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 intentadas en los casos de ausencia. En EUSKADI. Ararteko. *Informe al Parlamento Vasco 2002*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2003. [Disponible on line en: www.ararteko.net]



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 jurisprudencia exige un especial deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación procesal, al entender que los requisitos que las leyes procedimentales imponen para realizar las notificaciones no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.

3. 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, establece 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 recoge el artículo 42 del Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales.

La finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, por lo que resulta exigible a la Administración que despliegue toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

En ese sentido, el examen de la actuación administrativa debe tener en cuenta la totalidad de medios empleados, y, en especial, la virtualidad conjunta que estos puedan alcanzar en cuanto a la efectiva materialización del conocimiento del acto por el interesado.



Es la propia normativa la que establece unos requisitos mínimos de actuación dirigidos al perfeccionamiento de la notificación personal como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y que, por lo mismo, resultan ineludibles.

Así, la obligación de acreditar un segundo intento de notificación en el domicilio, cuando en el primero de ellos no se haya consumado por ausencia de persona que se haga cargo de ella.

Igualmente, la previsión de que los intentos se lleven a cabo en horas diferentes, que, a la luz de las consideraciones sobre la finalidad que la notificación pretende, no cabe dar por cumplida cuando la diferencia sea tan escasa que, a pesar de que las horas sean formalmente distintas, resulten similares desde una perspectiva material. De este modo lo entiende, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, en su Sentencia de 12 de diciembre de 1998 (RJCA 1998\4679), en la que, para un supuesto de dos intentos de notificación personal en domicilio, afirma que las 10.22 y las 9.37 son horas virtualmente iguales.

Por otra parte, los requisitos exigidos por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, para las notificaciones efectuadas por medio del Servicio de Correos, de acuerdo con los cuales, si ninguno de los dos intentos ha tenido éxito, la notificación debe depositarse en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un aviso de llegada de la notificación 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 intento realizado.

El Tribunal Supremo ha examinado estos últimos en su Sentencia de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264), en la que 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, porque ésta ha caducado, 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”*. De este modo, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.



4. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permite acudir a la notificación edictal cuando, una vez intentada la notificación personal, ésta no se hubiese podido practicar.

Constituye, por tanto, presupuesto de la utilización de este medio, el que el intento de la notificación personal anterior se haya realizado de forma regular, y cumpliendo todos los requisitos formales y materiales que la normativa establece, de modo que el recurso a la notificación edictal no sería válido si estos extremos no pudieran acreditarse, o si se concluyera que no se han observado correctamente.

5. En el primero de los expedientes, no se realizó un segundo intento de notificación personal de la denuncia, aun cuando la Administración estaba obligada a ello en virtud de la disposición legal transcrita, lo que supone una evidente irregularidad y, en definitiva, impide considerar que la notificación en cuestión fuera debidamente practicada.

Según hemos expresado más arriba, esta circunstancia invalida también la posterior notificación edictal.

Con independencia de ello, tampoco la notificación personal de la resolución sancionadora se efectuó según lo establecido en la ley, puesto que ésta exige que la persona que se haga cargo en el domicilio del interesado haga constar su identidad, mientras que, en este caso, únicamente figura una firma ilegible y un nº de DNI, datos insuficientes, a nuestro juicio, para entender cumplido el mandato legal.

6. Por lo que respecta al otro expediente, las horas en que se realizaron los dos intentos de notificación personal de la denuncia se diferencian en tan sólo 20 minutos. No consta, además, que se depositase el preceptivo aviso de llegada en el buzón del destinatario.

A nuestro juicio, en función de los argumentos desarrollados en los números precedentes, no puede considerarse regular la práctica de estos intentos de notificación, constatación que supondría también la falta de validez de la notificación edictal de la denuncia.

En cuanto a la notificación personal de la sanción recaída en este expediente, debe destacarse que resultó fallida, al ser desconocido el interesado en el domicilio en el que se intentó llevar a cabo, pese a que tres meses antes y un mes



después era perfectamente conocido, y así lo reconoce el propio Correos y Telégrafos, tras las averiguaciones realizadas a instancia del director de Tráfico.

Esta discordancia revela una falta de diligencia en el modo de practicar las notificaciones que resulta incompatible con el importante papel que están llamadas a desempeñar en los procedimientos sancionadores, como instrumentos al servicio de la efectiva realización del derecho de defensa.

7. En nuestra opinión, los defectos en el modo de practicar las notificaciones en los procedimientos sancionadores objeto de la queja han sido los causantes de que el interesado no haya tenido conocimiento de la tramitación de los procedimientos, ni podido ejercitar debidamente su derecho a defensa.

En este sentido, el carácter irregular de la notificación de la denuncia obliga a cuestionar la validez del procedimiento sancionador en su conjunto, por cuanto aquélla no habría tenido virtualidad alguna como acto de inicio.

Por su parte, a mayor abundamiento, los defectos de notificación atinentes a las respectivas resoluciones sancionadoras habrían afectado a la validez del procedimiento de apremio tramitado con posterioridad, que, en cualquier caso, no contaría con el fundamento debido.

Por 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 9/2004, de 19 de abril, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco

Que deje sin efecto las sanciones impuestas a (...) en los procedimientos con los números (...), realice los trámites oportunos para que también queden sin efecto los consiguientes procedimientos de apremio, y devuelva las cantidades recaudadas en su virtud.