



Resolución 2021R-2345-19 del Ararteko, de 11 de febrero de 2021, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bermeo que deje sin efecto dos sanciones por sendas infracciones a la normativa de tráfico (procedimientos sancionadores XXX y XXX), así como su ejecución, y resuelva expresamente el recurso que la empresa sancionada interpuso contra dichos actos si, como parece, aún no lo hubiera hecho.

Antecedentes

1. La empresa XXX solicitó la intervención del Ararteko con relación a dos sanciones que el Ayuntamiento de Bermeo le había impuesto por no identificar a la persona que conducía el vehículo de su titularidad, matrícula XXX, cuando fue denunciado por otras tantas infracciones a la normativa de tráfico (procedimientos sancionadores XXX y XXX).

La empresa se quejaba de no haber tenido conocimiento de las sanciones citadas ni de los procedimientos sancionadores tramitados para imponérselas hasta recibir una comunicación de su entidad bancaria informándole de que había practicado un embargo en su cuenta. Se quejaba, igualmente, de no haber tenido conocimiento de los requerimientos de identificación realizados, ni del procedimiento de apremio tramitado para la ejecución de las sanciones.

La empresa manifestaba, por otro lado, que las dos infracciones de tráfico que habían motivado los requerimientos se referían a un mismo hecho, circular por una calle peatonal sin respetar la señal de circulación prohibida, que había sido captado por las cámaras municipales de vigilancia del tráfico en dos momentos distintos del itinerario que el conductor del vehículo se había visto obligado a seguir para salir de la zona peatonal.

De acuerdo con la queja, la empresa, tras constatar que las notificaciones personales practicadas en los procedimientos citados habían resultado fallidas por haberse remitido a un domicilio que, aunque figuraba en los registros de la Dirección General de Tráfico, no era en ese momento el domicilio social de la empresa, presentó un recurso contra las sanciones y contra el embargo decretado. En el recurso, la empresa informó al Ayuntamiento de la circunstancia señalada y le solicitó que le devolviera la cantidad que le había embargado.





El recurso, al parecer, no ha sido aún resuelto expresamente, pese a haber transcurrido más de un año y medio desde su interposición, y a que en ese tiempo la empresa reclamante ha solicitado al Ayuntamiento su resolución expresa.

2. Tras admitir a trámite la queja y analizarla, el Ararteko solicitó la colaboración del Ayuntamiento de Bermeo para que le informase de las cuestiones que planteaba. Le solicitó, asimismo, que le proporcionase una copia de los expedientes administrativos correspondientes a los dos procedimientos sancionadores citados (XXX y XXX) y a los relativos a las infracciones de tráfico que habían motivado los requerimientos de identificación (XXX y XXX).

En respuesta a esa solicitud, el Ayuntamiento comunicó a esta institución que la Ordenanza reguladora de la zona peatonal determina las condiciones de acceso de los vehículos a esas zonas. Indicó, asimismo, que no coincidían el lugar y la hora de las dos infracciones de tráfico que determinaron los requerimientos de identificación, cuyo incumplimiento motivó las sanciones objeto de la queja, y que el texto refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial tipifica como infracción grave el incumplimiento de la obligación de identificar a la persona que conducía el vehículo supuestamente infractor (art. 11).

El Ayuntamiento no ofreció más explicaciones que las expresadas. Tampoco proporcionó información alguna sobre la cuestión específica planteada en la queja, ni sobre el procedimiento de apremio.

3. Los expedientes administrativos de los procedimientos sancionadores, que el Ayuntamiento facilitó al Ararteko, ponían de manifiesto los siguientes datos, que esta institución estimó relevantes en el análisis de la queja:

-las dos denuncias de tráfico que motivaron los requerimientos de identificación se formularon a las 19:36 y a las 19:41 horas del día 21 de septiembre de 2017 en los números 1 y 58 de la calle Arresi, respectivamente, por la misma infracción: "*circular sin respetar señal de circulación prohibida (R-100)*". Las infracciones denunciadas fueron captadas por las cámaras de control de acceso rodado a la zona peatonal ubicadas en ambos lugares.

-las notificaciones personales a la empresa de los requerimientos de identificación de la persona que conducía el vehículo en ese momento se realizaron en XXX de Bilbao, pero resultaron fallidas por ser desconocida la empresa en ese domicilio.





-la falta de cumplimentación de los requerimientos determinó que el Ayuntamiento iniciase sendos procedimientos sancionadores contra la empresa por no identificar a la persona que conducía el vehículo.

-las notificaciones personales a la empresa de los acuerdos de iniciación de los procedimientos citados se realizaron también en XXX de Bilbao, en el mismo domicilio en el que la empresa era desconocida cuando se intentaron practicar las notificaciones de los requerimientos de identificación, y resultaron fallidas por el mismo motivo.

-las notificaciones personales a la empresa de las resoluciones sancionadoras se realizaron igualmente en XXX de Bilbao, en el mismo domicilio en el que la empresa era desconocida cuando se intentaron notificar los requerimientos de identificación y los acuerdos de iniciación de los procedimientos sancionadores, y resultaron también fallidas por el mismo motivo.

-en los expedientes no consta que, tras los intentos fallidos, las notificaciones se practicasen mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

-tampoco consta que el Ayuntamiento hubiera realizado alguna actuación dirigida a averiguar el domicilio de la empresa cuando tuvo conocimiento de que las notificaciones habían resultado fallidas por ser desconocida en el domicilio en el que se practicaron, ni que hubiera justificado la imposibilidad de realizarla.

4. A la vista de los datos citados, el Ararteko estimó, por las razones que se expresan en el epígrafe siguiente de consideraciones, que el Ayuntamiento tenía que revisar las sanciones objeto de la queja conforme a los parámetros que le señaló si, como resultaba de la información que se había facilitado a esta institución, las notificaciones de los requerimientos de identificación y las practicadas en los procedimientos sancionadores no habían resultado acordes con el régimen legal de aplicación ni con la doctrina constitucional al respecto, y la infracción que había motivado las sanciones era la misma, aunque captada en dos momentos distintos.

El Ararteko trasladó la valoración citada al Ayuntamiento para que le informase de su disposición a actuar en el sentido indicado y de las actuaciones que hubiera realizado, en su caso, para adecuarse a la valoración.





Esta institución recordó, igualmente, al Ayuntamiento su deber legal de resolver expresamente el recurso que la empresa reclamante había interpuesto contra las sanciones y contra el embargo decretado para hacerlas efectivas (art. 21 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

5. En respuesta a esta segunda solicitud de colaboración, y a un requerimiento posterior motivado por la falta de respuesta, el Ayuntamiento ha proporcionado a esta institución la siguiente información:

-las notificaciones de los requerimientos de identificación y de las demás actuaciones se realizaron mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, al resultar fallidas las notificaciones personales que se practicaron en el domicilio de la empresa que figuraba en los registros de la Dirección General de Tráfico, por ser desconocida la empresa en ese domicilio. El Ayuntamiento ha informado de las fechas de publicación en el Boletín, pero no ha aportado las publicaciones.

-la falta de cumplimentación de los requerimientos de identificación determinó que se entendieran incumplidos y que se iniciasen los correspondientes procedimientos sancionadores por el incumplimiento. Los acuerdos de iniciación de los procedimientos y las resoluciones sancionadoras se notificaron de igual forma. También en este caso se ha informado de la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado de las notificaciones, pero no se han aportado las publicaciones.

-la causa de que la empresa no recibiera las notificaciones fue el incumplimiento por su parte del deber legal de comunicar a los registros de la Dirección General de Tráfico el cambio de domicilio.

En lo que se refiere a que las dos infracciones que motivaron los requerimientos de identificación fueran la misma, el Ayuntamiento ha indicado:

"Las infracciones denunciadas originalmente fueron dos maniobras indebidas captadas por dos cámaras del sistema de control de accesos a la zona Peatonal del Casco Histórico de Bermeo.

El vehículo denunciado recorrió entre ambas una trayectoria que como mínimo abarca 4 calles de la Localidad (Arresi kalea nº 1, Aldatseta kalea, Nardiz tar Jon





kalea, para volver a circular hasta el final de la calle Arresi nº 58). Evidentemente no se trata de la entrada y salida de la misma calle, sino un recorrido más amplio por diferentes calles realizando un itinerario diverso".

El Ayuntamiento no ha proporcionado a esta institución información alguna sobre la resolución del recurso que la empresa reclamante interpuso, ni sobre el procedimiento de apremio.

Consideraciones

1. La normativa de tráfico obliga a la persona titular de un vehículo a identificar verazmente a quien lo conducía en el momento de detectarse la comisión de una presunta infracción a dicha normativa. La regla general se exceptúa, no obstante, en el supuesto de que la persona hubiera comunicado al Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico la identidad del conductor o conductora habitual, lo que, al parecer, no había sucedido en el caso de la queja (art. 11 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

El incumplimiento de esa obligación, cuando la persona titular ha sido debidamente requerida para ello en el plazo establecido, está tipificado como una infracción muy grave [art. 77.j) del Real Decreto-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, citado].

2. La persona titular del permiso de circulación de un vehículo está, igualmente, obligada a comunicar al Registro de Vehículos el cambio de domicilio en el plazo de quince días desde la fecha en la que se produce (art. 30.2 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos).
3. La normativa de tráfico dispone, por otro lado, que las notificaciones relativas a los procedimientos sancionadores por infracciones a esa normativa deben practicarse en el domicilio que figura en los registros de la Dirección General de Tráfico, si la persona denunciada no tuviera Dirección Electrónica Vial ni hubiera indicado expresamente otro domicilio, como, según parece, era el caso de la queja (art. 90 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

De acuerdo con el régimen legal de aplicación, en el supuesto de que las personas interesadas en un procedimiento sean desconocidas, se ignore el lugar de la





notificación o bien, intentada ésta, no se pueda practicar, la notificación debe realizarse por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado (arts. 83 y 91 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en relación con el art. 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

4. Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, con arreglo a los expedientes administrativos que el Ayuntamiento de Bermeo ha facilitado a esta institución, los intentos de notificación personal a la empresa reclamante de los dos requerimientos de identificación de la persona que conducía el vehículo de su titularidad cuando fue denunciado por otras tantas infracciones a la normativa de tráfico y de los actos integrantes de los procedimientos sancionadores tramitados por incumplir los requerimientos se practicaron en el domicilio de la empresa que figuraba en los registros de la Dirección General de Tráfico, el cual no coincidía en ese momento con su domicilio social, y resultaron fallidos por ser desconocida la empresa en ese domicilio.

Como también se ha indicado, el Ayuntamiento ha informado a esta institución de que, al resultar fallidos los intentos de notificación personal, las notificaciones se practicaron mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, aunque no ha aportado las publicaciones realizadas, ni éstas constan tampoco en los expedientes administrativos de los procedimientos sancionadores que nos ha remitido.

Debe precisarse que cuando el Ayuntamiento informó al Ararteko de las fechas en las que se habían publicado las notificaciones, éstas no eran ya de acceso público, por lo que esta institución no ha podido verificar por esa vía el cumplimiento de la exigencia legal señalada, ni conocer el contenido de las notificaciones publicadas.

A nuestro modo de ver, la falta de acreditación del cumplimiento de esa exigencia determina, por sí sola, que no puedan entenderse debidamente practicadas las notificaciones de los requerimientos de identificación realizadas a la empresa reclamante, ni las de los actos integrantes de los procedimientos sancionadores tramitados por no cumplir los requerimientos.

Como a continuación se razonará, esta institución estima, además, que las notificaciones practicadas tampoco se adecuaron a la jurisprudencia constitucional al respecto.





5. Es doctrina asentada del Tribunal Constitucional que las garantías procedimentales establecidas en el artículo 24.2 de la Constitución resultan de aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. El Tribunal ha puesto de manifiesto que esas garantías, entre las que se encuentran el derecho de la persona interesada a ser informada de la acusación y el derecho de defensa, presuponen que la persona sea emplazada o le sea debidamente notificada la incoación del procedimiento, pues solo así se garantiza que pueda disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le atribuye, y que en el procedimiento pueda aportar y proponer las pruebas que estime convenientes, así como alegar cuanto convenga a su derecho.

La jurisprudencia constitucional ha sido, igualmente, constante en señalar que la notificación edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para tratar de localizar a la persona destinataria de la notificación y asegurar en el mayor grado posible que reciba el acto que se le notifica, para lo cual considera que deben extremarse las gestiones en la averiguación de su paradero por los medios normales. El Tribunal entiende, asimismo, que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación, y considera que forma parte de la diligencia mínima exigible a la Administración que, antes de acudir a la vía edictal, intente la notificación en el domicilio que figure en otros registros públicos.

La STC nº 93/2018, de 17 de septiembre, es uno de los exponentes más recientes de esa jurisprudencia (FJ 3).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado, asimismo, sobre un supuesto similar al de la queja, señalando: *"... por lo que se refiere a supuestos de notificación edictal de personas jurídicas en procedimientos sancionadores en materia de tráfico, este Tribunal ya ha puesto de manifiesto que, incluso en los casos en que resulte frustrada la posibilidad de notificación personal en el domicilio que figure en el Registro de Vehículos, responde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, el intentar la notificación en el domicilio social que aparezca inscrito en el Registro Mercantil..."* (STC 32/2008, de 25 de febrero, FJ 3).

El Tribunal Supremo, partiendo de la doctrina constitucional citada y de su propia jurisprudencia anterior, ha señalado, además, que el principio de buena fe *"obliga a*





la Administración a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio (bien porque no designaron un domicilio a efectos de notificaciones, bien porque los intentos de notificación en el indicado han sido infructuosos), antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (...), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos, especialmente cuando se trata de la notificación de sanciones administrativas" (STS 8569/2012, de 29 de noviembre, FJ 4).

6. El Ararteko considera que, con arreglo a la jurisprudencia mencionada, la diligencia mínima exigible obligaba al Ayuntamiento de Bermeo a realizar las actuaciones razonables a su alcance para averiguar el domicilio de la empresa reclamante, entre las que, a juicio de esta institución, se encontraba la de verificar el domicilio que figuraba en el Registro Mercantil, una vez que la primera notificación personal resultó fallida por ser desconocida la empresa en la dirección a la que se remitió.

Como se ha señalado en los antecedentes, no consta a esta institución que se realizase esa comprobación. Tampoco consta que se hubiera realizado indagación alguna para averiguar el domicilio de la empresa cuando la primera notificación resultó fallida por ese motivo, ni justificación de que no se hubiera podido realizar, lo que, de acuerdo con la doctrina constitucional citada, resultaba, a nuestro parecer, necesario para poder considerar válidas las notificaciones edictales que hubieran podido, en su caso, practicarse, las cuales, se reitera, no se han acreditado.

Por el contrario, según la información que el ayuntamiento ha proporcionado al Ararteko, pese a que la primera notificación resultó fallida por ser la empresa desconocida en el domicilio al que se dirigió, las siguientes notificaciones se siguieron dirigiendo al mismo domicilio.

A juicio de esta institución, la comprobación citada constituía, sin embargo, el presupuesto necesario para poder acudir a la notificación edictal, de acuerdo con la jurisprudencia a la que se ha hecho referencia.

7. El Ararteko no puede, por ello, compartir la valoración que el Ayuntamiento le ha trasladado, entendiéndose que las notificaciones han sido debidamente realizadas y que la causa de que la empresa no las recibiera fue el incumplimiento por su parte de la obligación de comunicar al Registro de Vehículos el cambio de domicilio.





La empresa incumplió, efectivamente, su obligación legal de comunicar al registro citado el cambio de domicilio, lo que puede ser merecedor de reproche y motivó, desde luego, que la primera notificación personal que el ayuntamiento le remitió resultase fallida, pero esa circunstancia, de acuerdo con la jurisprudencia que se ha citado, no convierte en válidas las notificaciones practicadas, ni compensa las carencias apreciadas en la actuación municipal.

8. Los actos notificados incumpliendo las exigencias legales y jurisprudenciales de la notificación no despliegan sus efectos (art. 39.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), lo que en este caso entraña, además, otras dos consecuencias jurídicas.

Supone, en primer lugar, que los requerimientos que se remitieron a la empresa reclamante para que identificara a la persona que conducía el vehículo de su titularidad no puedan considerarse debidamente practicados, que, como ha quedado señalado, constituye uno de los elementos constitutivos del tipo infractor por el que se ha sancionado a la empresa, sin cuya concurrencia no cabe apreciar esa infracción, ni, en consecuencia, sancionarla (art. 25 CE).

Por otro lado, los acuerdos de iniciación de los procedimientos sancionadores indebidamente notificados carecen también, por ese solo motivo, de validez para iniciar los procedimientos. La invalidez se transmite a los actos subsiguientes del procedimiento, incluida la sanción, que quedan desprovistos del necesario cobijo jurídico que otorga el acuerdo de iniciación válidamente notificado (arts. 83.1 y 86 y ss. del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en relación con el art. 39.2 y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

9. De acuerdo con la jurisprudencia que se ha reseñado, la indebida notificación de los actos integrantes de los procedimientos sancionadores afectó, igualmente, al derecho constitucional de defensa de la empresa reclamante (art. 24 CE), porque le impidió conocer que se estaban tramitando los procedimientos sancionadores y, con ello, defenderse de las infracciones por las que ha sido sancionada.

Los actos administrativos dictados con vulneración de los derechos fundamentales son nulos de pleno derecho [art. 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el art. 53 CE].

Esta institución estima, por ello, que la apreciación de que se vulneró el derecho fundamental de defensa de la empresa reclamante como consecuencia de la





indebida notificación del acuerdo de iniciación de los procedimientos sancionadores tramitados contra ella por incumplir el deber de identificar a la persona que conducía el vehículo lleva necesariamente a entender que las sanciones que se le impusieron están, también por este motivo, viciadas de legalidad.

La misma conclusión se alcanza si se tienen en cuenta las consideraciones realizadas precedentemente sobre la vulneración en este caso del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25 CE), derivada de la falta de concurrencia de uno de los elementos del tipo infractor por el que se ha sancionado a la empresa, esto es, que el requerimiento de identificación haya sido debidamente notificado.

10. La invalidez de las sanciones determina que sean igualmente inválidas las actuaciones sustanciadas para su ejecución.
11. Con base en cuanto se ha razonado, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Bermeo debe dejar sin efecto las sanciones objeto de la queja y su ejecución, al no haber acreditado que las notificaciones de los requerimientos de identificación cuyo incumplimiento motivó las sanciones y de los actos integrantes de los procedimientos sancionadores tramitados por ese motivo se adecuasen plenamente a los requerimientos legalmente establecidos, ni haber cumplido tampoco las determinaciones que el Tribunal Constitucional exige para poder acudir a la notificación edictal, y afectar las carencias apreciadas a la propia existencia de las infracciones sancionadas y a los derechos fundamentales de defensa y a la legalidad sancionadora (arts. 24 y 25 CE).
12. Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, el ayuntamiento estima que las dos infracciones que motivaron los requerimientos de identificación son distintas, lo que fundamenta en que el vehículo tuvo que recorrer necesariamente, como mínimo, dos calles más entre los dos lugares en los que fueron captadas las infracciones.

A juicio del Ararteko, esa circunstancia no podría, sin embargo, excluir que se tratase de una única infracción. En nuestra opinión, lo decisivo a esos efectos es determinar si el itinerario que siguió el vehículo era obligado para poder salir de la zona peatonal, una vez que el conductor reparó en que había entrado indebidamente en esa zona, tal y como aseguraba la empresa reclamante.





En cualquier caso, la conclusión alcanzada sobre la invalidez de las sanciones hace, a nuestro modo de ver, innecesario un mayor análisis de la cuestión en este momento.

13. Las Administraciones Públicas están obligadas a resolver expresamente los recursos administrativos que las personas interesadas interpongan y a dar a los recursos la tramitación correspondiente con arreglo a los principios de celeridad, impulso de oficio, agilidad y eficacia [arts. 21, 71 y 112 y ss., de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 3.1 de la Ley 40/2015, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico del Sector Público].

La garantía de la existencia de unos trámites procedimentales y de una respuesta efectiva a las solicitudes de las personas interesadas deriva del artículo 103 de la Constitución y forma parte también del derecho a la buena administración que reconoce la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41).

No obstante lo establecido en el artículo 51 de la Carta, este derecho tiene proyección general en el ordenamiento jurídico interno porque, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo, *"resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno* (STS 5342/2015, de 20 de noviembre, FJ 6).

El Ararteko ha denunciado en numerosas ocasiones lo pernicioso de la práctica del silencio administrativo, que coloca a quienes la sufren en una situación de indefensión, al no permitirles conocer cuál es la voluntad de la Administración sobre su pretensión ni la motivación de esa voluntad, con las consecuencias que ese desconocimiento tiene de cara a una eventual impugnación.

El silencio comporta, igualmente, un funcionamiento anormal de la Administración, sobre el que el Ararteko ha llamado, asimismo, la atención.

No consta a esta institución que el Ayuntamiento de Bermeo haya resuelto el recurso que la empresa presentó contra las sanciones y contra el embargo decretado para su ejecución. Como se ha indicado, el ayuntamiento tampoco ha proporcionado al Ararteko información alguna al respecto.

A falta de explicaciones, el Ararteko tiene que instar nuevamente al ayuntamiento a que cumpla su obligación legal y resuelva expresamente el recurso citado, si, como parece, aún no lo hubiera hecho.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente recomendación al Ayuntamiento de Bermeo:

RECOMENDACIÓN

Que deje sin efecto las sanciones que impuso a la empresa reclamante en los procedimientos sancionadores XXX y XXX, por no identificar a la persona que conducía el vehículo de su titularidad, matrícula XXX, cuando fue denunciado por otras tantas infracciones a la normativa de tráfico (procedimientos sancionadores XXX y XXX), y su ejecución, al no haber acreditado que las notificaciones realizadas en los procedimientos citados se adecuasen a los requerimientos que debían respetar.

Que resuelva expresamente el recurso que la empresa interpuso contra dichos actos, si, como parece, aún no lo hubiera hecho.

