



RECOMENDACIÓN 5/2003, DE 17 DE MARZO, AL DEPARTAMENTO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE REALICE LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA DECLARAR LA INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DE UNA PERSONA EN UN CONCRETO EXPEDIENTE SANCIONADOR, DEJAR SIN EFECTO ALGUNO TANTO EL EXPEDIENTE COMO LA VÍA DE RECAUDACIÓN EJECUTIVA, Y DEVOLVER TODAS LAS CANTIDADES QUE EN RELACIÓN CON AQUEL HAYAN SIDO ABONADAS.

Antecedentes

1. El 26 de octubre de 2001 una persona formuló queja oral ante esta institución. En ella refería que el 25 de enero de 2000 había sido denunciado por la Policía Local de Donostia-San Sebastián, por no acreditar el seguro del vehículo que conducía.

Este vehículo se encontraba a disposición de la empresa para la que él trabajaba, mediante un contrato de renting.

El 28 de enero de 2000 se presentó la documentación correspondiente en la Oficina Territorial de Tráfico de Gipuzkoa.

No volvió a tener más noticia hasta el 25 de octubre de 2001, fecha en la que se le notificó la providencia de embargo referente a una sanción impuesta por estos hechos.

2. Solicitada información al respecto, el director de Tráfico señaló que esta persona fue denunciada por no acreditar la existencia de seguro en vigor.

Posteriormente, se le notificó una resolución complementaria de la denuncia por medio de los medios recogidos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por haber resultado infructuoso el intento de notificación personal.

Por último, ante la falta de presentación de alegaciones, se dictó resolución sancionadora por infracción del artículo 3 b) de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, notificada igualmente mediante edictos y publicación en Boletín Oficial.

La falta de pago llevó a la apertura de la vía de recaudación ejecutiva.



3. La Ararteko se dirigió de nuevo al Departamento de Interior, para poner de manifiesto la falta de justificación de las circunstancias en que se realizaron los intentos de notificación y los motivos por los que se consideraron infructuosos.

También se solicitaba aclaración de las razones por las que el expediente sancionador se había dirigido contra el conductor del vehículo, cuando constaba que no era titular ni del vehículo ni del seguro.

4. El director de Tráfico indicó en su respuesta que el intento de notificación complementaria de la denuncia fue infructuoso por ser desconocido el destinatario, y que el de la sanción se realizó en dos ocasiones y cumpliendo los requisitos exigidos en el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otra parte, insistía en que la infracción se cometió antes de la entrada en vigor del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, cuyo artículo 22 modifica, en su opinión, la titularidad de la responsabilidad de este tipo de infracción, para hacerla recaer en el titular del vehículo.

Por ello, consideraba que, de acuerdo con el artículo 3 b) del Decreto 632/1968, la infracción denunciada la cometía el conductor y no el titular.

5. Una vez más, la Ararteko remitió un escrito en el que analizaba diversos argumentos por los que entendía que la sanción no había sido impuesta de manera correcta, y que no fueron compartidos por el Departamento de Interior.

Consideraciones

1. En primer lugar, debemos destacar la importancia que posee el debido cumplimiento del trámite de notificación en un procedimiento sancionador, para garantizar el derecho de defensa y la audiencia en el procedimiento, ya que precisamente mediante la notificación se asegura el conocimiento de éste y, con ello, la posibilidad de ejercitar dichos derechos.

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

Más recientemente, la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\2002), indica:

"...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 exigiendo 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 la realización de las notificaciones no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y para la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.

La consecuencia que el ordenamiento jurídico anuda a la incorrecta realización del trámite de notificación es la invalidez de las sanciones aquejadas de tales vicios de procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2. 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 las notificaciones se practican en el domicilio de la persona interesada y nadie puede hacerse cargo en un primer intento, el segundo debe repetirse dentro de los tres días siguientes y a una hora distinta de la que se produjo aquel.

La misma previsión 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 eso, tras un primer intento infructuoso, la Administración debe desplegar la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, alcanzar tal objetivo mediante el segundo intento.

En ese sentido deben entenderse los requisitos de diferencia horaria exigidos por la normativa, de modo que no cabe darlos por cumplidos cuando, a pesar de que las horas sean formalmente distintas, la diferencia sea tan escasa que desde una perspectiva material resulten similares.

A modo de ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, en la Sentencia de 12 de diciembre de 1998 (RJCA 1998\4679) y para un supuesto de dos intentos de notificación personal en domicilio, afirma que las 10:22 y las 9:37 son horas virtualmente iguales.

En el expediente administrativo constan dos intentos de notificación de la sanción recaída en el procedimiento, fallidos por ausencia. Ambos fueron practicados por los servicios postales, el primero a las 11:10 horas (u 11:30, según cuál de los documentos se tenga en cuenta) del día 4 de mayo de 2000, y el segundo a las 11:00 del día 8 siguiente.

La diferencia horaria entre los dos intentos fue de 10 minutos (de 30 en el mejor de los casos), por lo que, en nuestra opinión, no se han cumplido los requisitos necesarios para una notificación regular.

3. El Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre, exige que la notificación se deposite en lista durante el plazo máximo de un mes y que se deje al destinatario un aviso de llegada de esa notificación en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra la notificación, el plazo para su recogida y las circunstancias relativas al segundo intento de notificación.

De todas esas circunstancias, así como de la identificación del empleado postal, debe quedar constancia tanto en la documentación del empleado como en el aviso de recibo, y todas deben acreditarse en el expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador.

El Tribunal Supremo examinó esta exigencia en la Sentencia de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264), en la que, a partir de la anterior regulación



de los servicios postales, -que no difiere sustancialmente de la actual en este aspecto-, enjuiciaba la interpretación de la regulación de la notificación edictal en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Esta sentencia 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 caducidad de la misma, la Administración *"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"*, entre otros extremos.

Por ello, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.

En este expediente no existe justificación de que Correos dejase al destinatario el aviso de llegada del intento de notificación, por lo que entendemos que tampoco en este punto se han respetado las exigencias de la normativa, y, en definitiva, nos vemos obligados a cuestionar la validez de la sanción impuesta.

4. Por otra parte, debemos también referirnos a aspectos sustanciales del fondo del asunto, a pesar de que la estimación de lo antedicho haría inútil cualquier consideración de este tipo.

En nuestros escritos dirigidos al Departamento de Interior hemos resaltado el hecho de que la denuncia por no presentar acreditación de la existencia de seguro obligatorio en vigor se hubiera dirigido contra el conductor del vehículo y no contra su titular, a pesar de que tanto en el recibo de la póliza del seguro, como en la información que la propia Oficina de Tráfico obtuvo de diversos registros a partir de la matrícula del vehículo, figurase como titular una sociedad.

Según dicho departamento, la normativa en vigor en el momento en que se cometió esta infracción -el Decreto 632/1968, de 21 de marzo, en su redacción de la Ley 30/1995, de 8 noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados- atribuía la responsabilidad al conductor del vehículo.



En su opinión, fue el artículo 22 del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, el que modificó esta atribución, para, a partir de entonces, hacer recaer la responsabilidad en el titular del vehículo.

Sin embargo, lo cierto es que este último texto no ha venido a sustituir a aquel, sino que coexisten ambos: por una parte, el Decreto 632/1968, de 21 de marzo, contiene la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, y por otra, el Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, recoge el Reglamento sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, en sustitución del anterior Reglamento, adoptado por Real Decreto 2.641/1986, de 30 de diciembre.

5. La Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor mantiene en su artículo 3 la disposición que la administración cita como base para la imputación de la infracción al conductor del vehículo ("*...la no presentación a requerimiento de los agentes de la documentación acreditativa del seguro será sancionada con 10.000 ptas. de multa*").

Este artículo forma, junto con el anterior, la sección primera del capítulo II, denominada "*del deber de suscripción del seguro obligatorio*". Pues bien, todas las obligaciones que en ella aparecen se encuentran referidas al propietario del vehículo y no a su conductor. Así:

- "*Todo propietario de vehículos a motor que tenga su estacionamiento habitual en España vendrá obligado a suscribir un contrato de seguro por cada vehículo de que sea titular. (art. 2.1)*
- "*Quien, con arreglo al párrafo primero, haya suscrito el contrato de seguro deberá acreditar su vigencia al objeto de que las personas implicadas en un accidente de circulación puedan averiguar a la mayor brevedad posible las circunstancias relativas al contrato y a la entidad aseguradora, sin perjuicio de las medidas administrativas que se adopten al indicado fin. Todo ello en la forma que se determine reglamentariamente. (art. 2.2)*
- "*El incumplimiento de la obligación de asegurarse determinará: ... b) El depósito del vehículo, con cargo a su propietario, mientras no sea concertado el seguro. (art. 3)*"

Por otro lado, la infracción se recoge bajo el epígrafe de "*Incumplimiento de la obligación de asegurarse*", (obligación que corresponde al propietario) y se encuentra conectada con las disposiciones que establecen la posibilidad de ordenar el precinto y depósito del vehículo con cargo al propietario cuando no



sea exhibido el documento acreditativo de la existencia del seguro a requerimiento de un agente de la autoridad.

Es importante poner de manifiesto que el objeto al que la ley subordina la obligación del propietario de acreditar la existencia del seguro es precisamente el mismo que justifica la sanción por no llevar los documentos: que las personas implicadas en un accidente puedan conocer sin demora los datos relevantes relativos al seguro.

En definitiva, no encontramos en el texto de esta ley prescripción alguna que lleve a atribuir al conductor no propietario responsabilidad derivada de una infracción como la que estamos examinando. Por el contrario, todas ellas apuntan a las obligaciones que atañen al propietario del vehículo.

6. El Real Decreto 2.641/1986, de 30 de diciembre, de *"Reglamento de seguro de responsabilidad civil derivado del uso y circulación de vehículos de motor, de suscripción obligatoria"*, en vigor en el momento de producirse el hecho, sólo hace una referencia a la prueba de la existencia del seguro.

En concreto, su artículo 11 afirma:

"La existencia y vigencia del seguro se prueba por el tomador del seguro o por el conductor, mediante el justificante del pago de la prima del período de seguro en curso y el modelo que al efecto autorice el Ministerio de Economía y Hacienda."

Como puede verse, regula la forma de acreditación del seguro, posibilitando que ésta se lleve a cabo tanto por el tomador como por el conductor. No recoge, sin embargo, ninguna previsión respecto a la infracción que tratamos, ni señala responsabilidad alguna que corresponda al conductor.

El resto de sus disposiciones atribuye al propietario o tomador del seguro las mismas obligaciones que mencionaba la ley arriba transcrita. Así:

- *"Todo propietario de un vehículo de motor está obligado a suscribir y a mantener en vigor una póliza de seguro que cubra la responsabilidad civil del conductor del vehículo. (art. 1.1)*
- *El seguro deberá ser concertado por el propietario del vehículo, considerándole como tal, a estos efectos, la persona natural o jurídica a cuyo nombre figure aquel en el Ministerio que corresponda. (art. 6.1.)*



- *El incumplimiento de la prohibición de circulación por el territorio nacional de los vehículos no asegurados en la forma establecida llevará aparejado el depósito del vehículo, con cargo a su propietario, mientras no sea concertado el seguro, y una sanción pecuniaria de 25.000 a 250.000 pesetas. (art.8)*
- *La póliza de seguro, que el asegurador ha de entregar al tomador, deberá contener una referencia clara y precisa a las normas aplicables a esta modalidad contractual. (art. 10)"*

7. Además de este texto de desarrollo reglamentario, debe tenerse en cuenta la Ley 30/1995, de 8 noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, que en varios apartados se refiere a este seguro obligatorio de responsabilidad civil.

Por una parte, cambia de nombre al Texto refundido aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, da nueva redacción a su título primero, e introduce en éste el artículo 3 b), cuya aplicación ha dado lugar a este expediente.

Por otra parte, regula la acreditación del seguro, y precisa el ámbito de la nueva infracción. Así, su disposición transitoria decimotercera indica:

"Hasta la entrada en vigor de la disposición reglamentaria que habilita el párrafo segundo del número 2 del artículo 2 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, en su redacción dada por la disposición adicional octava de la presente Ley, la forma de acreditar la vigencia de los contratos de seguro al objeto de que las personas implicadas en un accidente de circulación puedan averiguar a la mayor brevedad posible las circunstancias relativas al contrato y a la entidad aseguradora se ajustará a las siguientes reglas:

1. El tomador del seguro deberá llevar en su vehículo el recibo de prima, correspondiente al período de seguro en curso, a que hace referencia el artículo 11 del Reglamento del Seguro de Responsabilidad Civil derivada del Uso y Circulación de Vehículos de Motor, de suscripción obligatoria, aprobado por Real Decreto 2641/1986, de 30 de diciembre. El incumplimiento de esta obligación será sancionado con 10.000 pesetas de multa por las autoridades y con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 3 c) de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos



a Motor, según redacción dada por la disposición adicional octava de la presente Ley."

Como se observa, este texto establece la imputación de responsabilidad en la comisión de la infracción, y la atribuye precisamente al tomador del seguro y no al conductor del vehículo.

8. La Ley 30/1995, de 8 noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, fue antecedente inmediato del nuevo Reglamento sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto 7/2001, de 12 de enero.

No vamos a detenernos en el análisis de este reglamento, por cuanto su entrada en vigor es posterior al hecho que estudiamos.

No obstante, alguna de sus previsiones puede servir de elemento para la interpretación del resto de normas, y, en concreto, de la que ha dado origen a la imposición de la sanción analizada.

Así, este texto indica que la documentación acreditativa de la vigencia del seguro, que debe portarse en el vehículo, consiste en realidad en el justificante del pago de la prima, y es entregada por el asegurador al tomador del seguro.

En los casos en que no coincida el conductor del vehículo con el tomador del seguro, aquel es ajeno a la relación con el asegurador y, por tanto, a los documentos en que el seguro se instrumenta. En consecuencia, no se le puede considerar responsable por la falta de una documentación sobre la que no tiene facultad de disposición alguna.

Es muy significativo, a este respecto, el caso particular de los coches de alquiler, en el que tampoco responde el conductor cuando no lleva la documentación acreditativa del seguro. Por el contrario, es precisamente el titular -propietario- quien queda exento de responsabilidad si en cinco días justifica que disponía de seguro.

El argumento de que la falta de disponibilidad del conductor sobre los documentos acreditativos de la existencia y vigencia del seguro impide considerarlo como responsable de esta infracción no tiene que ver con la publicación del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero.



En nuestra opinión, la normativa anterior permitía llegar a idéntica conclusión. De hecho, la Ley 30/1995, de 8 noviembre, recogía en su regulación elementos semejantes a los de este reglamento.

9. La Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, atribuye al titular que figure en el Registro de vehículos la responsabilidad por infracciones relativas a la documentación del vehículo, si bien es cierto que, al menos hasta la entrada en vigor del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, no recogía previsión alguna que incluyera entre dicha documentación la relativa al seguro obligatorio.
10. Analizadas todas estas referencias, no encontramos apoyo legal que permita compartir la tesis del Departamento de Interior en el sentido de que la infracción contemplada en el artículo 3 b) de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, la cometía el conductor y no el titular del vehículo.

Tampoco alcanzamos a entender cómo la entrada en vigor de un nuevo reglamento pudo hacer variar por completo la atribución de responsabilidad que hasta entonces hacía la ley, sin modificar en absoluto el texto de ésta ni ofrecer una mayor explicación a un cambio tan radical.

Por el contrario, los argumentos desarrollados a lo largo de este escrito nos llevan a considerar que no procedía imputar la infracción a esta persona, sino en todo caso, al tomador del seguro, por lo que no sería válida la sanción impuesta a aquel.

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 5/2003, de 17 de marzo, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco

Que realice los trámites necesarios para declarar la inexistencia de responsabilidad de una persona en un concreto expediente sancionador, dejar sin efecto alguno tanto el expediente como la vía de recaudación ejecutiva, y devolver todas las cantidades que en relación con aquel hayan sido abonadas.