

Expte.

DI-1646/2010-6

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza

1. ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 13 de octubre de 2010 tuvo entrada en esta Institución queja de un particular en la que se aludía a la forma de notificar la denuncia que había dado origen al expediente sancionador n1 311569-8 de la Oficina de Tráfico de ese Ayuntamiento, por indebido estacionamiento de un vehículo a motor. El interesado reconocía la comisión de la infracción, pero alegaba la ineficacia del sistema de notificación de la denuncia que le había impedido beneficiarse de la reducción de la cuantía de la sanción por el pago de la misma en el plazo legalmente previsto. Así exponía la queja literalmente lo siguiente:

“En julio fui multado por tener el coche mal aparcado. En la copia de la denuncia ponía que a partir de la notificación tenía 20 días para pagar la multa con una reducción del 50%.

Estuve esperando la notificación y no llegaba. Hace unos días recibí una notificación del Ayuntamiento en la que se indicaba que, ante la imposibilidad de ponerse en contacto conmigo por dos veces, pasaban a publicarlo en el Boletín de la provincia con fecha 10-9-2010. Como recibí la notificación el 4 de octubre, se ha pasado el tiempo de reducción “de pena”.

Acto seguido llamé a la oficina de la policía local y me indicaron que estuvieron (la empresa Unipost) el día 2 y 3 de agosto y que no estaba en casa, que posiblemente estaría de vacaciones. Les indiqué que no estaba de vacaciones, y al consultar el expediente me indican que la empresa de correspondencia no dejó ninguna nota en el buzón.

La queja es rotunda. Trabajo de 7 a 20 horas y es difícil encontrarme en casa; pienso que no les habría costado nada dejar un aviso como hace Correos y las empresas de mensajería. La persona de la policía local me dijo que me quejara a Unipost.

Resumiendo, no tengo el descuento del 50% porque la empresa de correspondencia no me ha dejado un papel de que han estado. Dudo que

sea legal que tenga que pagar esa diferencia por culpa de un sistema de notificación ineficaz.

Pienso recurrir al Ayuntamiento la multa (ese 50%), del resto estoy completamente de acuerdo.

Espero que esto sirva al menos para que no vuelva a pasar a otros ciudadanos”

Segundo.- Admitida la queja a supervisión del organismo competente, en fecha 27 de octubre de 2010 se remitió un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza solicitando un informe sobre la cuestión que planteaba la queja en relación con el sistema de notificación desarrollado por la empresa indicada, su cobertura legal y la posible indefensión que había podido sufrir el ciudadano sancionado, sin perjuicio de la voluntad de éste de abonar la sanción impuesta pero con la reducción legalmente prevista.

En fecha 10 de diciembre de 2010 recibimos el informe interesado, siendo del siguiente tenor literal:

“1.- El día 14-07-2010, a las 19:50 h. fue denunciado el vehículo matrícula , por supuesta infracción al art. 94, apartado 2 del Reglamento General de Circulación, por: "Estacionar sobre acera. paseo u otra zona destinada al paso de peatones (estacionado sobre acera)", en c/ V. Balaguer-c/ Salvatierra. La denuncia es calificada provisionalmente por el agente como LEVE, con multa de 36 euros. Dicha denuncia no se notificó en el acto al denunciado, haciendo constar el Policía nº 1179 en el boletín de denuncia: el denunciado -Ausente”.

2.- Se intenta notificar la denuncia, conforme establece el art. 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a través de carta certificada con acuse de recibo, siendo devuelta por el notificador como Ausente en los dos repartos, en fechas 2 y 3-08-2010, respectivamente, constando en el último de los dos intentos que "los vecinos no abren portal”.

Conforme al art. 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se procede a la notificación medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio y en el BOPZ. siendo publicada el 10 de septiembre de 2010.

Tras la publicación de las denuncias en el BOPZ, por parte de este Ayuntamiento se procede a remitir una carta de "cortesía", por correo ordinario, para informar a los denunciados y notificados edictalmente tal circunstancia, facilitándoles el número de expediente un número de teléfono de contacto por si desea mayor información al respecto.

Respecto al contenido concreto de la QUEJA, cabe manifestar que la notificación se ha practicado, tal y como se efectuaba anteriormente por el Servicio de Correos y en la actualidad por la empresa de servicio postal UNIPOST, siguiendo lo establecido a tal efecto en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Que no conste en el Acuse de recibo devuelto por el notificador si "se dejó aviso de llegada en el buzón" o si se dejó "notificación en el buzón" ha sido, visto lo anterior, por la imposibilidad de tal acción por parte del notificador ya que "los vecinos no abren el portal".

La carta de "cortesía" que se envía es simplemente informativa, no tratándose de notificación alguna a partir de la cual el acto se pueda presumir válido y producir efectos, no teniendo tampoco constancia en la Oficina de Tráfico, al tratarse de una carta de correo ordinario, del momento en que ésta fue dejada en el buzón del ciudadano.

Conforme a la nueva redacción de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, notificada la denuncia, en nuestro caso a través del BOPZ el 10-09-2010, el denunciado dispone de un plazo de 20 días naturales para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas. No causándole el procedimiento seguido indefensión alguna.

A la vista de lo anterior, el procedimiento ha sido el legalmente establecido siendo su sanción ajustada a derecho."

Tercero.- A la vista de lo anterior, se solicitó al Consistorio la remisión de copia del expediente sancionador en lo relativo a los intentos de notificación de la denuncia en el domicilio del ciudadano.

En fecha 2 de febrero de 2011 se recibió la documentación solicitada, pudiendo comprobar que, efectivamente, se practicaron dos intentos de notificación en días y horas diferentes (a las 10 h. del 2 de agosto y a las 12 h. del día siguiente), constando asimismo los números y firmas de los repartidores que efectuaron las diligencias y la causa de que resultaran fallidas ("Ausente", "vecinos no abren portal").

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- En el ámbito de la potestad sancionadora, esta Institución desarrolla su labor de supervisión en dos aspectos:

1. Comprobación de la legalidad de los trámites y resolución del procedimiento sancionador seguidos en el supuesto concreto que se somete a nuestra decisión.

2. Estudio de la valoración de la prueba. A este respecto hay que reseñar que, de conformidad con la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, la valoración de la Administración entra dentro del ámbito de discrecionalidad inherente a su potestad sancionadora, sin que el criterio del órgano que hubiere dictado la resolución controvertida pueda ser suplantado por el de esta Institución, a salvo la falta de prueba de cargo o la valoración ilógica e irracional de los medios probatorios practicados que vulneraren la presunción de inocencia, lo que justificaría una resolución supervisora del Justicia.

Segunda.- El objeto de queja era la disconformidad de un ciudadano con el sistema de notificación establecido para los expedientes sancionadores tramitados por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza, considerando que la ineficacia del mismo le había impedido beneficiarse de la reducción de la cuantía de la sanción por el pago de la misma en el plazo legalmente previsto (artículo 80 de la nueva *Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora*, que establece la reducción en un 50% del importe de la sanción si se abona en los quince días posteriores a su notificación).

Y ello en base a que, en su caso concreto, la empresa que tiene encomendado este servicio de notificaciones no dejó ningún aviso de su actuación en el buzón.

Se plantean, así, dos cuestiones respecto del sistema de notificaciones establecido para este tipo de expedientes por parte del Ayuntamiento de Zaragoza: por un lado, si la encomienda de este servicio a empresas privadas tiene la cobertura legal necesaria y, en ese caso, si el notificador repartidor tenía obligación de haber dejado un aviso de su actuación en el buzón del interesado.

Tercera.- Como consideraciones generales en esta materia, debemos indicar que, en el ámbito del procedimiento administrativo, se ponen en marcha una serie de principios y garantías aplicables a la Administración y a los administrados. En el caso de las notificaciones, el conflicto se presenta entre la garantía de la seguridad jurídica exigible por los ciudadanos, expresamente recogida en el artículo 9º de la Constitución Española, y la necesidad de garantizar la eficacia de la acción administrativa. Es decir, los ciudadanos tienen derecho a tener conocimiento directo de las

resoluciones administrativas que les afecten, pero por otra parte y en aras de la eficacia administrativa, es necesario establecer mecanismos adecuados para superar la imposibilidad de notificación.

Así, el servicio a los ciudadanos y la actuación eficiente son principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración, y así se establece en el artículo 3º de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. En ese mismo sentido se pronuncia la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, que en su artículo 3º establece el principio de garantizar en todo momento un servicio efectivo a los ciudadanos, especificando en su artículo 4º que la actuación de la Administración asegurará la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.

Cuarta.- Y en el concreto ámbito de los actos de comunicación de la Administración Pública, la normativa aplicable deviene de los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992:

“ Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente “ (art. 58)

“ Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente...

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 distinto dentro de los tres días siguientes...

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el “Boletín Oficial del Estado”, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó” (artículo 59).

Quinta.- Así, el medio habitual de notificación es el correo certificado con acuse de recibo, tradicionalmente efectuado a través de “*Correos y Telégrafos*”. Señalar aquí que, en la actualidad, este ente público se ha transformado en una sociedad privada, aunque de capital público, denominada *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.* (artículo 58 de la *Ley 14/2000, de 29 de diciembre*), si bien esta nueva entidad “*ostenta el derecho a entregar notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con constancia fehaciente de su recepción*” (artículo 19 de la *Ley 24/1998, del Servicio Postal Universal*). Ahora bien, habiéndose liberalizado la prestación de servicios postales, no existe actualmente monopolio para la válida notificación, por lo que las Administraciones Públicas puedan contratar con empresas privadas el servicio de notificación.

En este sentido, los contratos de asistencia técnica pueden tener por objeto << la ejecución material de notificaciones >>, como recogía de forma expresa el artículo 3 c) del Real Decreto 1005/1974, de 4 de abril (derogado por el *Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre*, que establece el Reglamento General de la Ley de Contratos) y que ahora se deduce implícitamente de la vigente *Ley 30/2007, de 30 de octubre*, de Contratos del Sector Público.

Sexta.- Ahora bien, si la regulación actual no impide la utilización de una empresa privada para la práctica de las notificaciones, hay que tener en cuenta que los efectos probatorios por este medio pueden presentar algunos problemas en materia de fehaciencia y constancia:

Así, las notificaciones realizadas por *Correos* gozan de la presunción de validez de la actividad administrativa recogida en el artículo 57 Ley 30/1992 (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997), y ello aunque se haya producido la transformación en sociedad mercantil a que hemos hecho referencia *supra*, porque la normativa reguladora del servicio postal permitió que los trabajadores de *Correos* mantuvieran su condición de funcionarios públicos, adscritos al Ministerio de Fomento (en este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004). En cambio, la notificación realizada por una empresa privada no constituye documento público, ni tiene la presunción de validez de la actividad administrativa. A efectos probatorios se trataría de un documento privado, susceptible de impugnación y cuyo valor probatorio debe resolverse de conformidad con los artículos 1224 y ss. del Código Civil. (artículo 39 del *Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre*).

No entramos más detenidamente en este aspecto porque no es objeto de queja, al no haber negado ni impugnado el ciudadano el acto mismo de la notificación, mostrando su disconformidad básicamente con que no se dejara aviso en su buzón de los intentos de notificación.

Séptima.- Y ello enlaza con la segunda cuestión a analizar, a saber, si el notificador repartidor tenía obligación de haber dejado un aviso de su actuación en el buzón del interesado, pues ello motivó que, finalmente, en aplicación del artículo 59.5 de la Ley 30/1992, la Administración procediera a la notificación mediante anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el BOPZ.

A este respecto, hay que señalar que, desde la sentencia 18/1981, el Tribunal Constitucional ha venido declarando la aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionador de las garantías previstas en el artículo 24 de la Constitución en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y, en este sentido, tiene reiteradamente establecida la vigencia del derecho a la defensa (SSTC 4/1982, 125/1883, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 292/1993, 95/1995, 143/1995).

El derecho a la defensa garantiza el derecho del interesado a acceder al procedimiento y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oído y de ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos en un procedimiento en el que se respeten los principios de bilateralidad y contradicción. La plena efectividad de este derecho impone a los órganos administrativos un especial deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación que asegure, en la medida de lo posible, su recepción por los destinatarios, dándoles así la oportunidad de defensa y de evitar indefensión (SSTC 167/1992, 103/1993, 316/1993, 317/1993, 334/1993 y 108/1994). Sólo cuando se hayan agotado todas las modalidades de notificación que permitan tener constancia de su recepción, será admisible acudir a la vía de la notificación edictal que, como afirma el Tribunal Constitucional, por tratarse de una ficción jurídica *“con un significado más simbólico que real ... cuya recepción por el destinatario no puede ser demostrada”*, ha de entenderse necesariamente como *“un último y supletorio remedio... subsidiario y excepcional... reservado para situaciones extremas, cuando la persona buscada no pueda ser habida”* (SSTC 29/1997, 97/1992 y 193/1993).

Octava.- Los artículos 39 a 44 del *Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre*, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de la *Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal*, establecen bajo la rúbrica << Admisión y entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales >> las normas para la práctica de la notificación. Así, dispone el artículo 42:

“Supuestos de notificaciones con dos intentos de entrega

1. Si intentada la notificación en el domicilio del interesado, nadie pudiera hacerse cargo de la misma, se hará constar este extremo en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora ñeque se intentó la misma, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

2. Si practicado el segundo intento, éste resultase infructuoso por la misma causa consignada en el párrafo anterior o bien por el conocimiento sobrevenido de alguna de las previstas en el artículo siguiente, se consignará dicho extremo en la oportuna documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se realizó el segundo intento.

3. Una vez realizados los dos intentos sin éxito, el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal deberá depositar en lista las notificaciones, durante el plazo de un mes, a cuyo fin se procederá a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, debiendo constar en el mismo, además de la dependencia y plazo de permanencia en lista de la notificación, las circunstancias expresadas relativas al segundo intento de entrega. Dicho aviso tendrá carácter ordinario.”

Así pues, si el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal (Correos) tiene la obligación de dejar aviso de llegada en el buzón del destinatario, no se puede exigir menos deber al notificador repartidor de una empresa privada, pues ello iría en detrimento de las garantías de que gozan los ciudadanos, máxime cuando los administrados no tienen posibilidad de intervenir en la elección de la empresa que va a desarrollar el servicio de notificaciones (si va a ser Correos o se va a contratar con una empresa privada). Entendemos que si la Administración contrata con estas últimas, ese organismo público es responsable de que el servicio postal de notificaciones se preste en idénticas condiciones que el que desarrollaría el operador universal (Correos).

Novena.- Desconocemos si el Ayuntamiento de Zaragoza, al contratar la gestión de este servicio con la empresa UNIPOST, ha establecido alguna obligación en este sentido, o cual es la práctica habitual que sigue la empresa en estos casos, si bien tenemos constancia, por otros expedientes de queja en que la Administración implicada era otra, de que la empresa afectada en alguna otra ocasión sí ha dejado aviso en el buzón del

destinatario para que pasara por las instalaciones de la empresa a recoger la notificación.

Por todo ello, consideramos que el presentador de la queja se ha visto perjudicado por la conducta omisiva de la empresa contratada por el Ayuntamiento de Zaragoza en los términos ya expuestos, siendo la Administración sancionadora la que tiene en su mano la posibilidad de corregir las consecuencias de la incorrecta actuación de la empresa contratante mediante la revocación de los actos desfavorables o de carácter sancionador que prevé el artículo 105 de la Ley 30/1992, retrotrayendo el expediente sancionador al momento de notificación de la denuncia.

3. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formularle la siguiente **RECOMENDACIÓN**:

Primera.- Con carácter general, para que en materia de notificaciones en los expedientes sancionadores que tramite el Ayuntamiento de Zaragoza, si la gestión del servicio se encomienda a una empresa privada, se establezcan en el documento contractual que se suscriba al efecto las cláusulas pertinentes en orden a exigir el desarrollo del servicio con las mismas garantías que dispone la normativa aplicable al operador que tiene encomendada la prestación del servicio postal universal (*Correos*).

Segunda.- Y, en particular, que se impartan las debidas instrucciones a la empresa contratada por el Ayuntamiento de Zaragoza para gestionar el servicio de notificaciones, en cuanto a la obligación de dejar el oportuno aviso en el buzón del destinatario en los casos en que proceda de acuerdo con las consideraciones expuestas en la presente resolución.

Tercera.- Que, en el caso concreto objeto de queja, y de conformidad con la normativa transcrita, la Administración sancionadora reconsidere su postura, revocando en su caso los actos dictados hasta el

momento actual y retrotrayendo el expediente sancionador nº 311569-8 al momento de proceder a la notificación postal de la denuncia originaria del mismo, no privando así al ciudadano de la posibilidad de hacer uso del beneficio que introdujo la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 16 de febrero de 2011

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE