

Dictamen nº: **229/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **24.05.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de mayo de 2018, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del expediente sancionador en el que se le imponía a Don una multa de 90 € por una infracción de tráfico, para dar cumplimiento a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de abril de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida a un expediente de revisión de oficio para dar cumplimiento a la sentencia de 3 de mayo de 2017, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 de Madrid, en relación con la acción de nulidad ejercitada por el reclamante en el expediente 201/2015/01922.

A dicho expediente se le asignó el número 199/18 y comenzó el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M^a Dolores Sánchez Delgado quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 24 de mayo de 2018.

SEGUNDO.- Sobre el asunto planteado en este expediente esta Comisión Jurídica Asesora ya emitió el Dictamen 523/17, de 21 de diciembre que instaba la retroacción del procedimiento para dar audiencia al interesado. En dicho dictamen se consignaron los siguientes antecedentes, que obraban en el expediente y que son de interés para la emisión del dictamen:

1.- El 7 de junio de 2013 se interpuso una denuncia contra el vehículo del interesado, por la comisión de una infracción de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid al estacionar el 7 de junio de 2013, sin distintivo que lo autorizase, en un lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria -en la calle Guzmán El Bueno, núm. 36 de Madrid-, por un tiempo no inferior a siete minutos.

Mediante resolución de 8 de julio de 2013 del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, la denuncia y la incoación del expediente sancionador por este motivo (exp. 3315516.1 del boletín 711/18838024.3) se intentaron notificar al interesado, como titular del vehículo denunciado, en dos ocasiones y en horas distintas (la primera, el 19 de julio de 2013 a las 12:15 horas; la segunda, el 22 de julio de 2013 a las 10:33 horas). La notificación se dirigió a un domicilio de la ciudad de Vigo (que era el que constaba en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico y en el Registro de Conductores del mismo organismo), y tras la notificación postal fallida por "*ausente-nota en*

buzón”, se procedió a su notificación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) el 30 de agosto de 2013.

En la notificación se le indicaba que el interesado disponía de un plazo de veinte días naturales en los que podía formular alegaciones o abonar la multa con la reducción legalmente prevista del cincuenta por ciento de su importe, de conformidad con el entonces vigente artículo 80 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LSV), y que, de no hacerlo, la notificación de la denuncia surtiría efectos de acto resolutorio y podría ser impugnada en vía contencioso-administrativa.

2.- Tras detectar un embargo en una de sus cuentas bancarias y descubrir que respondía al impago en periodo voluntario de una multa de tráfico, el 24 de julio de 2014 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Madrid un escrito del interesado mediante el que ejercitaba la acción de nulidad contra 108 procedimientos sancionadores por infracciones de tráfico, entre los que se encontraba el que es objeto de este procedimiento de revisión de oficio. En el escrito invocaba el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y alegaba que el acto impugnado incurría en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 en sus apartados a) –lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, ex artículo 24 de la Constitución- y e) –haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados-. Aducía que no había recibido ninguna notificación en su domicilio sito en Madrid, sino en un domicilio de Vigo, *“que es un domicilio familiar con el que no guardo la más mínima relación”*. Añadía

que la falta de notificación en su domicilio le había impedido conocer y alegar nada y le había provocado indefensión. Traía a colación una sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 32/2008, de 25 de febrero, según la cual la Administración sancionadora, ante los intentos infructuosos de notificación en el que aparecía como domicilio en el Registro de Vehículos, debía desplegar una mínima diligencia para averiguar el domicilio correcto en otros registros públicos. Aportaba una copia de una nota simple informativa del Registro de la Propiedad (incompleta en el expediente remitido) en la que, desde el 14 de diciembre de 2010, aparecía el interesado como titular de la finca en la que sostenía que era su domicilio; y las copias de las declaraciones de la renta de las personas físicas de los años 2012 y 2013, con ese mismo domicilio.

El 19 de agosto de 2014 se dictó resolución por la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación por la que se inadmitía la acción de nulidad -que se calificaba como recurso extraordinario de revisión- al no concurrir ninguno de los supuestos señalados en el artículo 118 de la LRJ-PAC. Dicha resolución, que se refería a los 108 procedimientos sancionadores por infracciones de tráfico, se intentó notificar al interesado en dos ocasiones y en horas distintas (la primera, el 1 de septiembre de 2014 a las 9:55 horas; la segunda, el 2 de septiembre de 2014 a las 11:25 horas). La notificación se dirigió al domicilio de Madrid que había identificado como su domicilio, y no en el domicilio de su abogado, designado a efecto de notificaciones. Tras la notificación postal fallida por "*ausente-nota en buzón*", se procedió a su notificación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) el 4 de octubre de 2014.

3.- Contra la citada resolución de 19 de agosto de 2014 se interpuso recurso contencioso-administrativo que recayó en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30, que obligó a individualizar las demandas en relación con cada expediente sancionador. En el recurso

contencioso-administrativo PA 199/2015, correspondiente al expediente sancionador 3315516.1 del boletín 711/18838024.3 se dictó sentencia el 3 de mayo de 2017 en la que estimaba parcialmente la demanda y ordenaba proseguir el procedimiento de revisión de oficio por considerar que el interesado no había interpuesto un recurso extraordinario de revisión sino una revisión de acto nulo de pleno derecho al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC por lo que anulaba la resolución impugnada porque inadmitía un recurso que no fue presentado.

4.- Una vez firme la sentencia, se comunicó al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 que, mediante Resolución de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación de 22 de mayo de 2017, se había ordenado que la sentencia fuera llevada efecto.

Tras analizar la documentación obrante en el expediente sancionador recurrido, el 31 de octubre de 2017 se firmó la propuesta de resolución que desestimaba la revisión de oficio.

Tras remitir la propuesta a esta Comisión Jurídica Asesora, se emitió el Dictamen 523/17, de 21 de diciembre, por el que se instaba la retroacción del procedimiento para que se diese audiencia al interesado, lo que se efectuó en 18 de enero de 2018, que recibió la notificación el 25 de enero de 2018 en el que había señalado como nuevo domicilio sin que efectuase alegaciones.

El 4 de abril de 2018 se dictó un nuevo informe-propuesta de resolución por el que se proponía desestimar el recurso de revisión por considerar que los vicios de nulidad que el interesado esgrimía no podían encuadrarse en ninguno de los supuestos de nulidad señalados en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC ni existir conculcación de derechos y libertades constitucionales, ni infracción del principio de legalidad sancionadora regulado en el artículo 25.1 de la Constitución Española porque el órgano competente había calificado e impuesto la sanción por

infracción de las normas de tráfico de conformidad con lo dispuesto en la LSV, la Ordenanza de Movilidad, y demás normativa de general aplicación. Asimismo, se afirmaba que se había observado el procedimiento legalmente previsto para la práctica de las notificaciones.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.”* La consulta se solicita por la alcaldesa presidente del Ayuntamiento de Madrid a través del director general de Administración Local por delegación de firma del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio también se desprende del artículo 102.1 de la LRJ-PAC, que exige que se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- La particularidad de este procedimiento deriva del hecho de que, en un primer momento, se calificó por la Administración como recurso extraordinario de revisión y declaró la inadmisibilidad del mismo por no concurrir ninguno de los supuestos del artículo 118 de la LRJ-PAC. Dicha inadmisibilidad fue impugnada en vía judicial y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 (PA 199/2015) condenó a la Administración por sentencia de 3 de mayo de 2017 a tramitar un expediente de revisión de oficio para determinar la posible nulidad de pleno derecho del acto cuestionado.

En nuestro anterior Dictamen 523/17 se examinó el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

Así, se apuntó que la revisión de oficio en el ámbito local se regula en los artículos 4.1 g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LBRL), y en los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Se advertía que la competencia para proceder a la revisión de oficio de los actos administrativos dictados por las Entidades Locales corresponde a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos, de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), con los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL para los municipios de régimen común y con los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población.

Por otro lado, la competencia para la sanción de las infracciones de la normativa correspondiente en materia de seguridad vial corresponde a la Junta de Gobierno de acuerdo con lo establecido en los artículos 17.1.k) y 40 f) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y de conformidad con lo que determina la LSV de 1990 (vigente en el momento de los hechos que dieron lugar a las sanciones). No obstante, esas competencias fueron delegadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 16 de mayo de 2013, tal y como se menciona en la Resolución de 8 de julio de 2013 por la que se incoaba el procedimiento sancionador. Posteriormente se han dictado sucesivas resoluciones de delegación de competencias. Por ello, la citada Junta de Gobierno es el órgano que habrá de resolver el expediente, sin perjuicio de que se materialice en virtud de competencias delegadas eficaces.

También señalamos en nuestro anterior dictamen que la remisión que en materia de revisión de oficio efectúa la legislación de Entidades Locales a la legislación del Estado en materia de revisión de oficio conduce a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que se ocupa de la revisión de los actos administrativos en los artículos 106 y siguientes. No obstante, dado que la solicitud de nulidad se instó por el interesado en fecha anterior a su entrada en vigor, según lo dispuesto en su disposición transitoria tercera, el presente procedimiento ha de regirse por la normativa anterior, esto es, la LRJ-PAC, que regula la revisión de oficio de los actos administrativos en los artículos 102 a 106.

El artículo 102.1 de la LRJ-PAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

Este requisito concurre en el supuesto que analizamos pues la denuncia y la incoación del expediente sancionador, al no haberse presentado alegaciones ni haberse abonado la multa impuesta, han adquirido firmeza y han puesto fin a la vía administrativa, como señalan los artículos 81.5 de la LSV vigente en aquel momento, 116 y 117 de la LRJ-PAC y 52 de la LRBRL.

Respecto al procedimiento a seguir, se señalaba que la LRJ-PAC no establecía un procedimiento específico aunque imponía la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que correspondiese, referencia que debía entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid creada por la ya citada Ley 7/2015.

También se indicó que eran aplicables las normas generales recogidas en el Título VI de la LRJ-PAC, denominado “*De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo revestía carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si era iniciado de oficio, podía incurrir en caducidad si la tramitación superaba el plazo de tres meses, *ex* artículo 102.5 de la LRJ-PAC, lo que no sucedía en el presente caso puesto que el procedimiento de revisión se había instado a instancia de parte y, en esos supuestos, el vencimiento del plazo máximo de resolución del procedimiento no determinaba la caducidad del procedimiento sino que legitimaba al interesado para entenderlo desestimado por silencio administrativo, dejando expedita la vía judicial sin que ello eximiese a la Administración de su obligación de resolver.

Por otro lado, las normas generales del procedimiento administrativo determinan que en la tramitación del expediente se realicen los actos de instrucción necesarios “*para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba*

pronunciarse la resolución” (artículo 78 de la LRJ-PAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 82 de la LRJ-PAC.

En este procedimiento, tras la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 30 no se ha tramitado ningún procedimiento. No se ha procedido en este expediente a la realización de ninguna diligencia aunque obra adjunta una *“Diligencia de información”* fechada el 26 de enero de 2016 -al parecer, incorporada al expediente remitido al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 30)- en la que consta la existencia de varios expedientes sancionadores relativos al interesado por otras infracciones de tráfico.

Se comunicó al Juzgado que la sentencia se llevaría a efecto y dictó una propuesta de resolución que se remitió a esta Comisión para la emisión de su preceptivo informe, acompañando la documentación aportada por las partes al recurso contencioso-administrativo y el expediente sancionador.

Dijimos en nuestro anterior dictamen que, aunque no lo estableciese expresamente el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, en todo procedimiento administrativo, una vez culminado y en el momento inmediatamente anterior a que se dictase la propuesta de resolución, se imponía la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. Dado que en este caso no constaba que se hubiese notificado al interesado la tramitación del procedimiento de revisión ni que se le hubiese conferido trámite de audiencia, ni siquiera constaba la notificación de la resolución por la que se comunicaba al

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 que la sentencia que había dictado se llevaría a efecto, el Dictamen 523/17 indicó la necesidad de retrotraer el procedimiento para cumplir dicho trámite, lo que se ha procedido a hacer después de nuestro dictamen, sin que se hayan efectuado alegaciones por el interesado.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, se ha formulado propuesta de resolución en la que la Administración consultante se ha pronunciado sobre la improcedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, de manera que nos permite conocer los presupuestos fácticos de la revisión y la causa en la que se fundamenta la nulidad que se pretende por quién ha instado la revisión.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 62.1 de la LRJ-PAC (señaladas en el artículo 47.1 de la vigente LPAC).

Esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (*ad exemplum*: 356/16 de 28 de julio, 515/16 de 10 de noviembre, 522/16 de 17 de noviembre, 82/17, 85/17 y 88/17 de 23 de febrero), que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Nº 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que con mención de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, entiende que

solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014):

“La doctrina sentada por esta Sala (entre las más recientes, sentencia de 7 de febrero de 2013 –recurso núm. 563/2010–), configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 30 de septiembre de 2015 (recurso 733/2013) con cita de la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo procede la revisión en *“concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.*

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio en su sentencia de 10 de febrero de 2017 (rec. 7/2015):

“La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJPA haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJPA”.

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales procede entrar a conocer el fondo del asunto.

El interesado alegó que la ausencia de notificación en su domicilio suponía una vulneración del artículo 24 de la Constitución así como la omisión de las reglas básicas del procedimiento administrativo sancionador e invocaba la infracción de los apartados a) (*“los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”*) y e) (*“los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Por ello solicitaba la nulidad de las resoluciones sancionadoras y de los actos que habían seguido, con devolución de las cantidades hasta entonces

abonadas.

A diferencia de lo que ocurre con los procedimientos iniciados a instancia de parte en los que los interesados sí señalan el domicilio a efectos de notificaciones, en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración no cuenta con un domicilio en el que deben notificarse los actos administrativos, el problema que se plantea es cuál debe ser el domicilio en el que notificarlos.

En este caso, la notificación se había dirigido a un domicilio de la ciudad de Vigo (que era el que constaba en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico y en el Registro de Conductores del mismo organismo), que según el interesado era un domicilio familiar con el que no guardaba la más mínima relación. Tras la doble notificación postal fallida por “*ausente-nota en buzón*”, se procedió a su notificación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) el 30 de agosto de 2013.

La Administración esgrime en la propuesta de resolución la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2017 según la cual no pueden enmascarse como nulidades plenas posibles vicios de anulabilidad y que la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico sino únicamente aquellas que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena.

Tal y como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso en su Sentencia de 21 de febrero de 2018 (núm. rec. 610/2017), con cita de la Sentencia de 14 de octubre de 2016 (núm. rec. 2109/2015) del Tribunal Supremo, “*el acto de notificación es algo conceptualmente distinto de la resolución que se notifica y del procedimiento que la origina*”.

En este caso, en la notificación de la sanción se le indicaba al interesado que disponía de un plazo de veinte días naturales en los que podía formular alegaciones o abonar la multa con la reducción legalmente prevista del cincuenta por ciento de su importe, de conformidad con el entonces vigente artículo 80 de la LSV, y que, de no hacerlo, la notificación de la denuncia surtiría efectos de acto resolutorio y podría ser impugnada en vía contencioso-administrativa, según lo señalado en el artículo 81.5 de la LSV.

Para la práctica de la notificación, la Administración acudió al procedimiento dispuesto en el artículo 77 de la LSV:

“1. Las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la Dirección Electrónica Vial.

En el caso de que el denunciado no la tuviese, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento, y en su defecto, en el domicilio que figure en los Registros de la Dirección General de Tráfico.

(...)

3. 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 se hiciera cargo de la notificación, se anotará esta circunstancia en el expediente sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido

el trámite, procediéndose a la publicación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA)

Si estando el interesado en el domicilio rechazase la notificación, se hará constar en el expediente sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento.

Si el resultado de la notificación es que el interesado es desconocido en el domicilio al cual se dirigió la misma, la Administración procederá a la publicación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA)”.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 20 de julio de 2017 (rec. núm. 73/2016), con cita de varias sentencias del Tribunal Constitucional que calificaba la notificación como “*instrumento capital*” del derecho de defensa (p.ej., SSTC 55/2003, 176/2009), manifestó que su finalidad primordial es lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado para que pueda aquietarse o reaccionar contra el mismo con todas las garantías, por lo que la Administración tenía la responsabilidad de realizar las notificaciones con una especial dosis de escurpulosidad, celo y respeto de las normas que regulan los actos de comunicación; y la carga de acreditar la realidad y regularidad de las notificaciones, ya que la eficacia del acto administrativo dependía de que se comunicase al interesado con arreglo a Derecho.

Para determinar si la notificación de un acto administrativo cumplió con los requisitos legales para que el interesado pudiera tener conocimiento del acto administrativo que se intentaba notificar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 2018 (núm. rec. 770/2017) señala que “*los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la*

norma en materia de notificaciones, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación”.

Respecto a la notificación edictal, la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia en su Sentencia de 20 de julio de 2017 citaba otra del Tribunal supremo de 28 de octubre de 2004 que declaraba que sólo cabía aceptar su empleo como último recurso, cuando hubieran resultado fallidos los dos intentos previos de notificación en el domicilio del interesado y cuando aquellas notificaciones se hubieran practicado según lo preceptuado legalmente. También señalaba que el Tribunal Constitucional en su sentencia número 108/1995 de 4 de julio de 1995, entendía que la comunicación por edictos era subsidiaria y sólo cabía acudir a ella cuando no fuese posible utilizar los otros medios previstos por la ley, una vez frustradas las posibilidades de notificación personal por ser ignorado su paradero en ese domicilio y tras desplegar una mínima actividad indagatoria en oficinas y registros públicos para intentar determinar un domicilio de notificaciones alternativo en que pudiera ser notificada personalmente.

Por ello, siguiendo esa doctrina, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la citada sentencia de 20 de julio de 2017 declaró que se había producido una situación real de indefensión material de la actora y

declaraba la nulidad de los actos recurridos al amparo del artículo 62.1 a) y e) de la LRJ-PAC al considerar que existió un quebrantamiento de las formalidades esenciales del procedimiento porque en el asunto de autos la Administración no había llevado a cabo ninguna actividad de averiguación del domicilio del recurrente cuando supo que el primer intento y único de notificación se frustró por ser desconocido aquel en el domicilio que figuraba en la Dirección General de Tráfico, y reprochaba a la Administración que no hubiese sido más diligente en la indagación del domicilio del recurrente simplemente con un cruce de datos con otros órganos de la Administración.

Por el contrario, las circunstancias del caso que se plantea en este dictamen son distintas de las enjuiciadas en la sentencia mencionada puesto que allí solo se hizo un intento de notificación y el domicilio era desconocido y en este procedimiento los intentos de notificación fueron los marcados legalmente, en la forma normativamente establecida y el domicilio no era desconocido. No fue esa incidencia la que se consignó en las certificaciones postales por las que se intentó la notificación, en las que se anotó *“ausente-nota en buzón”*, lo que indujo a la Administración a considerar que efectivamente ese era el domicilio del interesado, sin que tuviera que realizar mayores investigaciones como hubiera sido menester si se hubieran frustrado las notificaciones de haberse señalado en las certificaciones que el domicilio era desconocido.

En este punto, hay que recordar el artículo 22.4 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, dispone que *“la actuación del operador designado gozará de la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, tanto las realizadas por medios físicos, como telemáticos”*.

De esta forma, la Administración realizó las notificaciones en el domicilio que aparecía en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central

de Tráfico y en el Registro de Conductores del mismo organismo). El informe-propuesta de resolución señalaba que la notificación se había efectuado en el domicilio de Vigo que constaba como domicilio tanto en el Registro de Vehículos hasta la baja del vehículo el día 22 de julio de 2014, como en el Registro de Conductores entre el día 22 de octubre de 2008 y el día 5 de marzo de 2014, fecha en que se domicilió en otro domicilio de Vigo. Consta además que en el Padrón Municipal de Madrid no se inscribió sino hasta el día 2 de octubre de 2014, fecha en que se domicilió procedente de Vigo. Es más, según alega el informe-propuesta de resolución, aunque este extremo -pese a haberse requerido- no consta acreditado en el expediente, el interesado había recogido personalmente el día 4 de enero de 2013 una notificación (correspondiente al expediente 19862536.4) remitida al domicilio de Vigo en el que se había notificado también el expediente sancionador en cuestión, por lo que no había razones para pensar que tal domicilio no tuviera relación con el interesado.

Por tanto, sí puede considerarse que la Administración ha cumplido con las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones. En este punto hay que aludir a lo expresado por la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación en su Diligencia de Información al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 de Madrid, cuando niega la existencia de recursos ilimitados para conseguir localizar a los infractores, recursos que se limitan al Padrón Municipal y al Registro de la Dirección General de Tráfico, y en este caso, ambos recursos indicaban que el interesado, en el momento de las notificaciones, no residía en Madrid sino en Vigo.

Partiendo de estas premisas cabe traer a colación otras sentencias del Tribunal superior de Justicia de Madrid que resuelven de forma contraria a la sentencia ya referida de 20 de julio de 2017.

Así, la sentencia de 6 de octubre de 2017 (rec. 263/2017) declaró: *«No se está en el caso de un resultado infructuoso por ser el destinatario desconocido en su domicilio, sino por “ausente de reparto” y no haberse recogido ulteriormente la notificación en la Oficina de Correos, circunstancias que excluye la vulneración del artículo 24 de la Constitución Española, toda idea de indefensión y la infracción de la doctrina jurisprudencial señalada en el recurso de apelación, que no viene al caso porque se refiere a supuestos en que se habían designado domicilios a efectos de notificaciones».*

Para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 abril de 2017 (rec. 269/2016) *“la notificación edictal fue correcta después de los dos intentos de notificación en el domicilio facilitado por la recurrente a la TGSS, era obligación de la recurrente comunicar a la Tesorería los cambios de domicilio en caso de haber tenido lugar, cumpliendo ésta con intentar la notificación en el domicilio facilitado, sin que, por lo demás, la recurrente haya acreditado tuviera otros domicilios declarados a la Tesorería en tal fecha en los que pudo intentarse la notificación”.*

Y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de marzo de 2017 (Rec. 843/2014) desestimó la inviabilidad jurídica de la notificación edictal de una resolución sancionadora en los siguientes términos:

“A la recurrente no le asiste la razón cuando afirma que la Administración debió agotar los medios a su alcance para averiguar su domicilio a fin de notificarle la resolución sancionadora personalmente, porque la circunstancia de que en los acuses de recibo de las notificaciones intentadas en el establecimiento de la Vía Complutense número 65 de Alcalá de Henares se hayan hecho constar los datos reglamentariamente exigidos en el Real Decreto 1829/1993, de 3 de diciembre, es suficiente para considerar

cumplidos los presupuestos que habilitan la notificación edictal contemplada en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: sin perjuicio de que la demandante no comunicó a la Administración sancionadora su nuevo domicilio, lo cierto es que en los intentos de notificación de los días 31 de mayo y 2 de junio de 2012 constaba que se encontraba ausente, y que en la diligencia del siguiente día 20 de junio ya resultó desconocida, por lo que no se nos ocurren las razones de averiguaciones adicionales, salvo que se ponga en absoluta duda el procedimiento de notificación legal y reglamentariamente establecido.

En tales circunstancias, habiéndose ajustado a derecho la notificación de la resolución sancionadora y no siéndole exigible a la Administración ninguna otra diligencia conducente a una posterior notificación personal, no puede acogerse la tesis de la inviabilidad jurídica de la notificación de la resolución sancionadora mediante la publicación en el BOCM, por todo lo cual, no habiéndose desvirtuado en este proceso los fundamentos de la resolución impugnada, no resulta procedente estimar el presente recurso contencioso administrativo”.

En cuanto a los efectos de una notificación frustrada también se ha pronunciado recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 11 de julio de 2017 (rec. 1021/2015) al hilo del artículo 217 de la Ley General Tributaria, que se ocupa de la revisión de oficio de los actos administrativos tributarios en los mismos términos y por las mismas causas que el artículo 62 de la LRJ-PAC:

«Y debemos convenir con la resolución impugnada en que no concurre en el presente caso ninguna de las circunstancias de nulidad de pleno derecho señaladas en el art. 217.1 LGT ya que la existencia de defectos en la notificación de la liquidación, aun determinantes de indefensión, constituyen causa de anulabilidad, pero no de nulidad

de pleno derecho al no estar la defectuosa notificación incluida dentro de ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho que, con carácter taxativo, se enumeran en dicho precepto. Así lo viene entendiendo de manera uniforme la jurisprudencia del Tribunal Supremo entre la que cabe citar la STS de 27 de febrero de 1993 , en cuyo FJ 2º se razona lo siguiente: “(...) es preciso destacar que no cabe alegar la nulidad del acto en cuestión, (...) porque la falta de notificación, aun cuando hubiera existido, no afecta a la validez de la decisión no comunicada, sino exclusivamente a su eficacia respecto del concreto destinatario de la diligencia de notificación y ello a condición, por cierto, de que de la omisión o defectos formales al practicarla se hubiera seguido una efectiva indefensión para el mismo (...); como tampoco sería nulo el acto, conforme a aquel otro artículo invocado, cuando no se prescinde en absoluto, totalmente, del procedimiento establecido para adoptar la decisión; no para notificarla”.

(...) Así pues, la defectuosa (por hipótesis) notificación de la liquidación o de los trámites previos a su dictado no es un supuesto de nulidad de pleno derecho por haberse prescindido totalmente del procedimiento establecido (art. 217.1.e, LGT), sino de anulabilidad cuando produzca indefensión. Si la actora entendía que la liquidación fue defectuosamente notificada pudo, bien recurrir la misma, bien, si es que se encontraba ya abierta, como parece, la vía de apremio, impugnar ésta por defectos en la notificación de la liquidación (art. 167.3.c, LGT) sin que hubiera obstáculo de plazo alguno para tales impugnaciones ya que las notificaciones defectuosas sólo surten efecto “a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda”, tal y como dispone el art. 58.3 LRJyPAC (aplicable por mor del art. 109 LGT), pero lo que no podía era utilizar un procedimiento de revisión de actos nulos de pleno

derecho por no ser éste el cauce adecuado cuando se trata de infracciones del ordenamiento jurídico que, como es la falta de notificación, no constituyen causa de nulidad de pleno derecho».

Por otro lado, según la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 2018, en las notificaciones de los actos administrativos no solo hay que tener en cuenta el grado de diligencia por la Administración –que en este caso se ha demostrado– sino también la del interesado, del que no puede decirse lo mismo, vista la obligación de comunicar el domicilio a los Registros de la Dirección General de Tráfico que el artículo 59 de la LSV impone a los titulares de una autorización administrativa para conducir o de circulación de vehículo, y que en este caso no se ha cumplido, por lo que no cabe alegar indefensión material cuando el interesado colaboró en su producción tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2011 (recurso 5423/2008) con cita de otras sentencias y de doctrina del Tribunal Constitucional: [ATC 403/1989, de 17 de julio (RTC 1989, 403 AUTO), FJ 3; Sentencias de este Tribunal de 14 de enero de 2008 (RJ 2008, 413) (rec. cas. núm. 3253/2002), FD Sexto; y de 10 de enero de 2008 (RJ 2008, 408) (rec. cas. núm. 3466/2002), FD Cuarto].

Así, dado que la Administración realizó la notificación en el domicilio que el interesado había manifestado ante el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico y el Registro de Conductores, y sin que constase que ese no era su domicilio puesto que en las notificaciones postales se consignó como “ausente-nota en buzón”, no puede considerarse que se prescindiera del procedimiento ni se vulnerara ningún derecho susceptible de amparo constitucional, por lo que no procede la revisión de oficio al no concurrir causa de nulidad que invalide el acto administrativo objeto de revisión.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del expediente sancionador.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 24 de mayo de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 229/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid