

## **RAS 2/2023, de 12 de gener, sobre les notificacions digitals massives. El cas específic de les notificacions d'expedients de multes de circulació.**

En data 15 d'octubre de 2021, la institució de la Defensora de la Ciutadania emetia una Recomanació sobre la urgència de la renovació i adaptació de l'aplicatiu informàtic de gestió de multes de circulació, indicant la importància d'implementar els canvis que haurien de permetre l'atenció de la ciutadania per canals presencials i també pels nous canals digitals previstos com a alternativa segura i de futur per a la ciutadania.

Actualment, la recuperació de la normalitat i l'exercici dels drets de la ciutadania obliga a l'administració municipal al compliment de preceptes legals que no s'ajusten a la realitat que viuen alguns serveis municipals i la ciutadania podria veure els seus drets vulnerats.

Sabem que des de l'ajuntament de Palma, oficines com l'OTAE estan treballant per recuperar terreny a les mancances municipals en matèria d'administració digital però hem de ser conscients que ha arribat el dia, s'han exhaurit les moratòries, i el nostre ajuntament encara té tasques pendents.

### ANTECEDENTS DE FET

Ateses les reclamacions rebudes per la institució de la Defensora en relació a la manca de capacitat de l'ajuntament de Palma per a la gestió de l'enviament pel canal digital de notificacions massives, com ara les notificacions digitals de multes, d'acord amb les condicions previstes als articles 27 i 28 del Reglament orgànic de drets de la ciutadania, BOIB núm. 36 de 03.03.2005 (RODC, en endavant) la qüestió es va admetre a tràmit, enregistrat com expedient DC 076/2022.

En data 09.06.2022, s'adreçava a la Defensora de la Ciutadania una reclamació sobre les greus conseqüències econòmiques produïdes per la incapacitat municipal de remetre les notificacions de multes pel canal digital, ja que el ciutadà des de l'any 2017 havia sol·licitat en diverses ocasions la notificació per via digital les denúncies i no obstant això l'ajuntament es continuava adreçant per canal postal (en paper) i les cartes sempre acabaven amb resultat d'absent i amb la publicació al BOE.

Aquest fet provocava i encara provoca que el titular de vehicle que normalment no coincideix, com hem pogut constatar, amb el presumpte infractor no tingui coneixement dels fets fins que la multa passa a via executiva i és l'ATIB qui tramita la notificació i executa un embargament de compte bancari, amb els conseqüents increments en les quanties que solen duplicar o triplicar les xifres inicials. Així, una multa de 100 euros amb descompte 50, podria passar a 220 o 330 euros quan es produeix l'embargament.

En el cas que ens ocupa, l'oficina de la Defensora ha tingut coneixement almenys dels següents expedients en els darrers anys: 050101901, 11970667, 50159511, 50225885, 50275427, 70621854, 50528846, 50537503, 70890988, 50617644, 72310131, 71532550, 50717525, 50721766 i 71412991.

La petició de les notificacions de denúncia per via digital es remunta al 2017, segons manifesta l'interessat, i l'Oficina de la Defensora ha pogut constatar peticions per diversos canals: correus electrònics ([ajuntament@palma.cat](mailto:ajuntament@palma.cat) i [multes@palma.cat](mailto:multes@palma.cat)), comunicacions directes amb el cap de Servei de multes i també pel Registre municipal en data 30.01.2019; expressant-se amb aquestes paraules:

“Sol·licit rebre totes les comunicacions possibles mitjançant correu electrònic o qualche mitjà digital/electrònic/telemàtic. És a dir, vull substituir la correspondència tradicional i modernitzar-la per tal de fer-la sobretot eficaç, ràpida i pràctica”.

En data 08.07.2020, el cap de Servei de multes responia:

“Me sap greu haver-vos de contestar això, però és la realitat. En aquest moment aquest ajuntament no té obligació legal de notificar electrònicament ni tampoc està preparat per fer-ho”.

És cert com veurem en el següent apartat que en aquell moment la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment administratiu comú (LPAC, en endavant), es trobava encara sota una moratòria que hauria de durar fins el 2 d'abril de 2021 i que permetia a l'ajuntament continuar amb procediments analògics però no és menys cert que el dret ja existia i el ciutadà no estava demanant res descabellat.

És important afegir que aquesta incapacitat de notificar per via digital també ha afectat i afecta a les notificacions de les persones jurídiques sotmeses segons la LPAC a l'ús exclusiu i obligatori del canal digital. És a dir que les administracions públiques, també el nostre ajuntament, han obligat, des de fa anys, a la relació estrictament digital a les persones jurídiques i per contra no s'han implementat els recursos que permetin remetre per aquest canal les comunicacions de caràcter massiu, com ara les denúncies de circulació.

No és un consol però aquesta problemàtica no és exclusiva del nostre ajuntament, al web de la DGT sota l'epígraf “obligatorietat de Direcció Electrònica Vial (DEV) per empreses” diu que a partir de l'1 de novembre de 2022, la DGT deixa d'enviar notificacions en paper a les Persones jurídiques.

Així, els fets ens presenten una administració municipal que ha fet i fa un esforç important per adaptar la seva pràctica a la normativa vigent, però que malgrat tot és incapaç avui de fer front al repte que representa la notificació massiva provocant vulneració de drets i conseqüències que poden afectar econòmicament a la ciutadania i també a les persones jurídiques de la nostra ciutat.

## **FONTS DE DRET**

L'article 39 de la LPAC indica que els actes administratius es presumiran vàlids i produiran efectes des de la data que es dictin, sempre que no estiguin supeditats a la notificació, publicació o aprovació d'un superior, com és el cas de les multes.

Així, la notificació és una passa indispensable per donar validesa la tramitació dels expedients de denúncia, això és indiscutible i la LPAC desenvolupa amb extensió el procés per garantir l'èxit d'aquesta part de la tramitació. Amb ella l'administració municipal comunica les seves actuacions a la ciutadania i llavors s'obri un espai de resposta, de defensa en el cas que ens ocupa, per als presumptes infractors; si les notificacions no s'han produït d'acord amb allò previst per la normativa l'acte no té efectes i sovint, en matèria de multes de circulació, es produeix l'anul·lació dels expedients per produir-se aquest defecte procedimental. Recordam, entre d'altres exemples possibles que fins i tot en via executiva la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària preveu en el seu article 167.3 la manca de notificació de la liquidació com un dels pocs motius admissibles contra la providència de constreyniment.

És per això que el lloc en el qual es produeix la notificació és determinant perquè d'ell depèn que la notificació sigui correcta i l'acte eficaç, a més la LPAC a l'article 14.1 preveu que **“les persones físiques podran triar en tot moment si es comuniquen amb les Administracions Públiques en l'exercici dels seus drets i obligacions per mitjans electrònics o no”**. Per tant és el nostre parer que la ciutadania, des d'un rol no professional, té el dret de triar si vol ser atès per mitjans electrònics o no per part dels serveis municipals, i no a l'inrevés.

En el cas que ens ocupa és un fet comprovat i conegut pel servei municipal competent que el ciutadà volia i vol rebre les comunicacions de l'administració per via digital i malgrat això li ha comunicat sempre per via postal. És indiferent el resultat de les notificacions, que per cert sempre han resultat absents o desconegudes amb publicació posterior al BOE, perquè el ciutadà no volia rebre-les per correu postal.

Plantegem el supòsit que l'administració hagués enviat les notificacions a una adreça física equivocada, quin tractament se li hauria de donar als expedients en aquest supòsit? Evidentment, els intents fets a un lloc que no es correspon amb l'adreça correcta no tenen cap valor, ens hem trobat moltes vegades, i la publicació en el BOE en aquest cas no tindria cap efecte, per tant no es podria considerar realitzada la notificació i la multa s'hauria de retrotreure al moment procedimental en què es va produir la notificació irregular, si és que els terminis de prescripció ho permeten.

El cas que ens ocupa és comparable en molts sentits. En l'escenari d'una administració pública moderna/electrònica, amb vigència completa de la normativa des del 2 d'abril de 2021, adreçar les comunicacions a un lloc que no és el que ha indicat el ciutadà en l'exercici d'un dret, és tant com demostrar una voluntat de NO VOLER QUE LES COMUNICACIONES ARRIBIN a destinació i això seria inadmissible a més d'una vulneració de drets amb efectes invalidants del procés, que fins i tot podrien motivar l'anul·lació i arxiu dels expedients.

Quant a la qüestió de l'obligatorietat, o no, de l'administració a la notificació per canals digitals, la part expositiva del Real Decret –llei 27/2020, de 4 d'agost, de *“medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales”*, exposa perfectament tant la cronologia de les moratòries com l'abast dels preceptes legals que han ajornat la seva entra en vigor. A continuació es transcriu la part final de l'apartat VI de l'exposició de motius:

“La exigencia de una adaptación paulatina por parte de todas las administraciones públicas de nuestro país a este nuevo paradigma administrativo ya fue prevista por el legislador en la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al fijar una fecha de entrada en vigor posterior a la general de la ley, en concreto **el 2 de octubre de 2018**, para los preceptos reguladores de determinadas materias que por su trascendencia, efectos prácticos y potencial afectación al núcleo esencial del ejercicio de los derechos de los interesados en su relación con las administraciones públicas aconsejaban una *vacatio legis* más amplia. Se trata de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la administración y archivo único electrónico.

Esta disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya fue modificada por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 6 prolongó hasta el **2 de octubre de 2020** la fecha de entrada en vigor de las previsiones sobre las cinco materias señaladas inicialmente prevista para el 2 de octubre de 2018.

La situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha obligado durante estos últimos meses a las diferentes administraciones públicas a priorizar la asignación de recursos humanos y tecnológicos al robustecimiento de las infraestructuras y medios tecnológicos existentes para garantizar su funcionamiento,

la prestación de los servicios públicos por sus empleados de forma no presencial y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y empresas. Esta necesaria priorización ha dificultado en muchos casos continuar al ritmo previsto los trabajos de adaptación de los procedimientos administrativos y el diseño de procesos de gestión óptimos necesarios para el cumplimiento en la fecha prevista en la Disposición final séptima de todas las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, objetivo que ha de cumplirse en todo el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, cercano a once mil ochocientos sujetos diferentes, pues comprende la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la administración local y sus respectivos sectores públicos institucionales en los términos que delimitan ambas leyes.

En definitiva, el riesgo manifiesto desde el punto de vista técnico-organizativo de no concluir a 2 de octubre de 2020 los procesos de adaptación, imposibilidad que puede afectar no solo al ejercicio de los derechos de los interesados sino a la interoperabilidad del funcionamiento de todas las administraciones públicas, aconseja ampliar de nuevo el plazo de entrada en vigor de todas las materias cuya entrada en vigor estaba prevista para el 2 de octubre de 2020, por un periodo adicional de seis meses, hasta **el 2 de abril de 2021**, que permita absorber el impacto y el retraso que hayan sufrido las diferentes administraciones públicas en el calendario de ejecución de las tareas que les competen debido a la mencionada reasignación de prioridades y recursos y finalizar así la implantación de estos instrumentos básicos del funcionamiento de las administraciones públicas conforme a los principios de eficacia administrativa y garantía de los derechos de los ciudadanos y de los operadores jurídicos y económicos en la tramitación de los procedimientos administrativos, que precisamente son los principios que persigue la Ley 39/2015, de 1 de octubre."

No cal dilatar-se en moltes explicacions després de la lectura de l'extracte anterior però per si hagués algun dubte de la completa entrada en vigor que pogués justificar la manca d'implantació de la normativa en matèria d'administració electrònica, el Govern de l'estat va aprovar el *Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics*, RD 203/2001, de 30 de març, amb efectes des del dia 2 d'abril de 2021, coincident amb la data final d'ajornament de la moratòria establerta per la disposició addicional sexta del Real Decret-llei 27/2020, de 4 d'agost, abans indicada.

No entrarem en els detalls tècnics que haurien de fer possible la notificació de comunicacions massives a la ciutadania perquè escapa als nostres coneixements i correspon als professionals en matèria de telecomunicacions posar a disposició de l'administració els recursos i les aplicacions que farien possible aquesta tasca.

No obstant això, si és important aclarir dues qüestions, la primera que des del Servei de multes de l'Àrea de Mobilitat sostenible s'ha demanat la dotació que permeti desenvolupar aquesta tasca en innumerables ocasions en previsió del dia en què s'exhaurís el termini de les moratòries. I la segona qüestió és que els mitjans electrònics de què disposa actualment l'ajuntament permeten la comunicació digital per a expedients de forma puntual, és a dir, que és possible remetre per via digital una resposta puntual a un expedient fins i tot des del Servei de multes en resposta a recursos, però no l'enviament massiu dels milers d'expedients que conformen les remeses de multes per circulació setmanalment, ja que la tasca d'introduir una per una les denúncies és impensable amb els mitjans d'avui.

En relació a les notificacions a les persones jurídiques és tant o més preocupant que el cas que de les persones físiques perquè l'administració exigeix l'ús d'un canal digital (art. 14,LPAC) del que no té capacitat de fer-ne ús en compliment dels mateixos preceptes legals.

Així doncs els fonaments de dret aplicables ens presenten una situació de vulneració de drets molt preocupant davant la incapacitat municipal d'absorbir l'impacte i el retard en l'execució de tasques malgrat l'esforç, que també hem constatat, per part del consistori. Ara bé, després de 7 anys de la publicació de la LPAC i quasi dos del darrer termini per a l'entrada en vigor dels darrers preceptes,

no basta amb l'esforç per justificar la vulneració de drets ni les conseqüències greus que esdevenen d'aquesta vulneració.

L'administració es regeix pels principis d'eficàcia administrativa i garantia de drets de la ciutadania i dels operadors jurídics i econòmics en la tramitació dels procediments administratius, que és precisament el que persegueix la LPAC. El sotmetiment a l'ordenament jurídic ens afecta a tots, administració i persones, i el seu incompliment ha de tenir conseqüències també sobre totes les parts quan res justifica la vulneració.

## CONCLUSIONS

Així, doncs, en vista dels fets exposats, dels arguments jurídics i de les consultes documentals, la Defensora extreu les següents conclusions:

PRIMERA. Queda palès al nostre parer que la ciutadania té el dret en exclusiva de triar el canal de comunicació amb l'administració i per tant pot triar entre mitjans electrònics o no, també als efectes de la comunicació de notificacions per multes de circulació. Per tant, l'administració ha de comunicar obligatòriament per canals electrònics a totes les persones que hagin sol·licitat la notificació per aquest canal.

SEGONA. També és palès que les persones jurídiques tenen l'obligació de relacionar-se amb l'administració pública per mitjans digitals i l'administració ha de comunicar-se sempre per aquest mateix canal, també als efectes de les comunicacions de notificacions per multes de circulació. Per tant totes les notificacions a persones jurídiques s'han de fer sempre i en tot cas per canal electrònic.

TERCERA. Constatada la data final per als efectes de tot allò contingut a la LPAC, la manca de posta a disposició cap a la ciutadania dels sistemes, aplicatius o recursos materials que permetin la notificació per mitjans electrònics és, per sé, una vulneració de dret indicat a les conclusions anteriors.

QUARTA. Qualsevol notificació adreçada en un lloc diferent, també adreça electrònica, del que hagi consignat la ciutadania tindria com a conseqüència la invalidesa de l'esmentada notificació i la manca d'efectes de l'acte notificat, amb la conseqüent anul·lació i arxiu de l'expedient, si no és possible la retroacció.

CINQUENA. Quant als expedients que han afectat al reclamant, és un fet demostrat que el ciutadà fa anys que reclama la notificació de les seves multes per via electrònica, adaptant-se a les alternatives que posi a disposició l'ajuntament i malgrat això els serveis competents han continuat notificant, també després del 02.04.2021, per canals no electrònics vulnerant el seu dret i causant greuges econòmics importants. Per això, es considera que les Àrees competents han de valorar l'abast de la qüestió i procedir a la retroacció de la sanció, si l'ordenament ho permet, al moment de la notificació i, en cas contrari, procedir a l'anul·lació i arxiu.

SISENA. La Defensora no és aliena a l'esforç dels serveis municipals per adaptar-se als requeriments jurídics de l'administració electrònica però és evident que **el nostre ajuntament no ha arribat al compliment en els terminis prevists.** Així, igual que l'administració exigeix el compliment de l'ordenament a la ciutadania sota l'amenaça de conseqüències legals normalment sancionadores, també l'administració ha d'assumir els seus incompliments i actuar en

conseqüència per compensar les vulneracions de drets a la ciutadania i per invertir amb caràcter urgent tots els recursos possibles per accelerar el procés.

Per tot això, **la Defensora considera que existeix un GREUGE i emet la següent RECOMANACIÓ** per insta a l'administració municipal en el seu conjunt a la revisió dels casos concrets de persones que sol·licitin les comunicacions per via digital i també **l'activació dels recursos que permetin accelerar de forma urgent el procés tècnic que ha de permetre el compliment de la llei i garantir així els drets de la ciutadania.**

Atès el contingut dels articles 25.3, 30.2 i 33 del Reglament orgànic de drets de la ciutadania de la nostra ciutat, us comunic el resultat de les meves investigacions i us sol·licit que tan aviat com us sigui possible em comuniquen si acceptau o no el nostre Suggeriment/Recomanació/Advertiment, indicant en aquest darrer supòsit les raons en què fonamentau la vostra negativa

Contra las decisions de la Defensora de la Ciutadania no es pot interposar recurs i les queixes que es formulin al respecte no afecten als terminis previstos per a l'exercici de les accions que siguin procedents en via administrativa o jurisdiccional, atès l'article 30.2 del RODC.

La Defensora de la Ciutadania no està facultada per anul·lar cap acte o resolució de l'administració municipal, no obstant això ateses les seves competències es trasllada el resultat d'aquestes investigacions a l'autoritat municipal competent per a què prengui constància i s'emet aquest RECOMANACIÓ, en benefici de la ciutadania i del funcionament de l'activitat administrativa de l'ajuntament de Palma.

**S'insta a l'autoritat municipal competent a comunicar a la Defensora la admissió, l'admissió parcial o l'oposició a la Recomanació-Suggeriment,** amb l'aportació d'arguments jurídics i tècnics que avalin la decisió.

Aquesta RECOMANACIÓ es traslladarà a les Àrees i Organismes competents i també a la Comissió Especial de Reclamacions i Suggeriments, pel seu coneixement i efectes.

La Defensora de la Ciutadania  
Anna Moilanen Jaakola