

**DI-1061/2008-3**

**Expte.**

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE  
AYUNTAMIENTO DE EJEA DE LOS  
CABALLEROS  
Avda. Cosculluela, 1  
50600 EJEA DE LOS CABALLEROS  
ZARAGOZA**

**7 de noviembre de 2008**

## **SUGERENCIA**

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 17 de junio de 2008 tuvo entrada en esta Institución queja a la que se le asignó el número de referencia más arriba referenciado.

En la misma se hacía alusión a los siguientes hechos:

1º) Según relato de la queja, en fecha 7 de diciembre de 2006, sobre las 7,33 horas, la Policía Local de Ejea de los Caballeros formuló denuncia contra el vehículo matrícula XXX, que se hallaba estacionado a la altura del número 20 de la Calle Justicia Mayor de Aragón de dicha localidad, siendo el hecho denunciado *“Estacionar en zona reservada para carga y descarga en horario de utilización (Correos).”*

La denuncia referida provocó la incoación del correspondiente expediente sancionador, habiéndose dictado en fecha 26 de junio de 2007 por el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, resolución mediante la cual se desestimaba el recurso de reposición interpuesto por el interesado contra la resolución anterior de fecha 8 de mayo de 2007, por cuya virtud se sancionaba al titular del vehículo anteriormente mencionado por infracción

del artículo 91.2.g del Reglamento General de Circulación, al pago de una multa por cuantía de 92 euros. La multa ha sido abonada por el administrado.

2º) En la misma fecha, 7 de diciembre de 2006, sobre las 7,30 horas, la Policía Local de Ejea de los Caballeros formuló denuncia contra el vehículo matrícula YYY, que se hallaba estacionado a la altura del número 20 de la Calle Justicia Mayor de Aragón de dicha localidad, siendo el hecho denunciado *“Estacionar en zona reservada para carga y descarga en horas de utilización”*.

La denuncia referida provocó la incoación del correspondiente expediente sancionador, pero en este supuesto, el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros dictó en fecha 23 de mayo de 2007, una resolución en virtud de la cual acordaba estimar el recurso de reposición interpuesto por la interesada, ordenando el archivo del expediente.

3º) Se interesa por medio de la queja presentada que, atendiendo a que a un mismo hecho se le ha otorgado un tratamiento jurídico sancionador diferente,- un hecho ha sido sancionado y el otro, con idénticas circunstancias, no lo ha sido, habiéndose archivado el expediente sancionador en su día-, se medie para solicitar la anulación de la sanción, *“ya no tanto por recuperar la cantidad económica que el interesado fue obligado a pagar , cuanto por ser restituido en su derecho”*.

**SEGUNDO.-** Al amparo de lo preceptuado en el artículo 2.3 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, en fecha 20 de junio de 2008 se admitió la queja a supervisión, con la finalidad de recabar del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros la información precisa para determinar la fundamentación o no de la queja.

**TERCERO.-** Habiendo transcurrido el plazo de un mes desde que se interesó la información sin haber recibido contestación alguna, se libró recordatorio en fecha 21 de julio de 2008, reiterando la solicitud. Comoquiera que la misma tampoco fue atendida, de nuevo se remitió segundo recordatorio con data 8 de septiembre de 2008.

Comoquiera que no se recibiera la información instada, el día 8 de octubre de 2008 esta Institución contactó telefónicamente con el referido Ayuntamiento, con la finalidad de reiterar la solicitud efectuada en su día.

Que, al día de la fecha, 7 de noviembre de 2008, no se ha recibido Informe alguno procedente del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Zaragoza).

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

*a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*

*b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*

*c) La defensa de este Estatuto.”*

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

*“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:*

*a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*

*b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.*

*c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.”*

De otra parte, el artículo 19 de la Ley Reguladora del Justicia de

Aragón establece la obligación general de todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley, de auxiliar al Justicia de Aragón en sus investigaciones, añadiendo que las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia la información que solicitare, poniendo a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.

A la luz de las disposiciones invocadas, debe considerarse que el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Zaragoza), al no dar respuesta a las reiteradas solicitudes de información dirigidas a dicho organismo para la necesaria y debida instrucción de la queja presentada, ha incumplido con la obligaciones que la precitada Ley 4/1985 le impone para con esta Institución, por lo que procede hacer Recordatorio al referido Ayuntamiento de dicha obligación.

**SEGUNDA.-** Ello no empece, con todas las salvedades y cautelas posibles, atendiendo a que el citado Consistorio no ha ofrecido contestación alguna a todas las peticiones de información que se le han interesado, estudiar el contenido de la queja formulada.

El motivo de la misma no es otro que la disconformidad de la persona que la presenta con la resolución sancionadora dictada por el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros en el expediente administrativo tramitado y designado con el número NNN; de la documentación aportada por el interesado se desprende que dicho expediente fue incoado en virtud de denuncia formulada en fecha 7 de diciembre de 2006, a las 7,33 horas, por la Policía Local de Ejea de los Caballeros contra el vehículo matrícula XXX, siendo el hecho denunciado “*Estacionar en zona reservada para carga y descarga en horario de utilización (Correos)*”, hallándose el vehículo estacionado en la Calle Justicia Mayor de Aragón nº 20 de la mencionada localidad. Consta en la denuncia, atendiendo al contenido de los hechos denunciados, que el precepto infringido es el artículo 91 apartado 2 g opción 1 del Reglamento General de Circulación. Presentados los oportunos recursos por la persona interesada contra las resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, todas sus alegaciones fueron desestimadas.

Según se relata en la queja, en la misma fecha y lugar (Calle Justicia Mayor de Aragón nº 20), y casi a la misma hora, - 7,30 horas-, la Policía Local de Ejea formulaba denuncia contra el vehículo matrícula YYY siendo el hecho denunciado “*Estacionar en zona reservada para carga y descarga en horas de utilización*”. Consta en la denuncia, atendiendo al contenido de los hechos denunciados, que el precepto infringido es el artículo 91 apartado 2 g opción 1 del Reglamento General de Circulación. De la documentación que se adjunta a la queja puede deducirse, además, que la persona interesada recurrió la resolución sancionadora emitida por el Ayuntamiento de Ejea,

habiendo dictado el Consistorio nueva resolución de fecha 23 de mayo de 2007, en la que, entre otros argumentos, se exponía:

*....."Vistas las comprobaciones realizadas por el instructor del expediente sancionador donde se constata que, efectivamente, en la fecha de la denuncia e incoación del expediente sancionador, las señales reglamentarias que regulaban dicha zona eran de Prohibición de Estacionamiento, señales homologadas R-308 y no señales de reserva de carga y descarga. Considerando que el artículo 129 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone el principio de tipicidad del procedimiento administrativo sancionador, constituyendo infracciones administrativas la vulneración del ordenamiento jurídico previstas en una ley. Considerando que no se produjo la infracción que motivó la incoación del expediente sancionador objeto del recurso, toda vez que no existía ninguna zona reservada para carga y descarga, incumpléndose, por tanto, el principio de tipicidad arriba referido y la inexistencia de los hechos denunciados"; de ello se concluía con la estimación del recurso de reposición y la procedencia de ordenar el archivo del expediente y de las actuaciones practicadas.*

El principal motivo de la disconformidad del presentador de la queja es, en definitiva, la diferente respuesta jurídica que el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros ha ofrecido a dos ciudadanos a los que se les ha atribuido la comisión de un mismo hecho, ocurrido el mismo día, casi a la misma hora (con tres minutos de diferencia) y en idéntico lugar, habiendo sido calificado jurídicamente por la Administración municipal como una infracción administrativa de las tipificadas en un mismo precepto legal, el artículo 91 2 g del Reglamento General de Circulación.

**TERCERA.-** Partiendo de estas premisas fácticas y jurídicas, ha de recordarse que la seguridad jurídica, recogida como principio inspirador en el artículo 9.3 de la Constitución Española, es definida por el Tribunal Constitucional, en Sentencias 27/1981 de 20 de julio, 227/1988, 46/1990 y 146/1993, como *"la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de la ley no favorable, interdicción de la arbitrariedad.....no obstante lo cual, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas"*.

Continúa el Tribunal Constitucional en las resoluciones invocadas argumentando que *"El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse... y no provocar juegos y relaciones entre normas que produzcan perplejidades"*.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su Memoria del año de 1992

sostiene que “La seguridad jurídica significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone, de una parte, el conocimiento de las leyes vigentes y, de otra, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Las dos circunstancias, certeza y estabilidad deben coexistir en el Estado de Derecho”.

De acuerdo con este mandato constitucional, y en consonancia con el contenido de los artículos 103.1 y 105 de la Constitución, la Administración debe someterse también al principio de seguridad jurídica, traducándose esta obligación legal no sólo en el deber de garantizar la resolución expresa en un procedimiento administrativo que garantice los principios de contradicción, audiencia y prueba plena, sino, también, y en el supuesto en el que la Administración cambie de criterio respecto del sostenido en anteriores resoluciones, en el deber de motivar suficientemente las razones por las cuales el órgano administrativo se separe de su criterio anterior.

Este principio, según la doctrina constitucional, entronca directamente con los principios de buena fe y confianza legítima; ello significa que los poderes públicos no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación, desprendiéndose de sus signos externos, objetivos e inequívocos. El principio de protección de la confianza legítima, reconocido por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, deriva directamente del principio de seguridad jurídica, determinándose, entre otras, en Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1990, 5 de octubre de 1990, 13 de febrero de 1992 y 14 de 1994, “*...la aludida doctrina de esta Sala acoge un principio que, aunque no extraño en nuestro ordenamiento jurídico bajo la denominación de la buena fé, ha sido asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE bajo la rúbrica de principio de protección de la confianza legítima del ciudadano en el actuar de la Administración, que se beneficia a su vez del principio de presunción de la legalidad de los actos administrativos, si bien aquel principio no se aplica a los supuestos de cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino cuando dicha confianza se funda en signos o hechos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes que induzcan a aquél a confiar en la apariencia de legalidad que la actuación administrativa revela a través de unos actos concretos, moviendo a la voluntad del administrado a realizar determinados actos...que después no concuerdan con la verdadera voluntad de la Administración, y sus consecuencias, reveladas y producidas con posterioridad a la material realización de aquellos por los particulares, máxime cuando dicha apariencia formal de legalidad que indujo a racional confusión en el interesado originó en la práctica para éste unos daños o perjuicios que, jurídicamente, no tiene por qué soportar”*.

En la práctica estos principios se traducen, entre otros derechos, en el derecho de todo ciudadano a confiar en que la Administración actuará según

el criterio seguido en casos precedentes, debiendo motivar las razones de un cambio de criterio, si lo hubiere.

**CUARTA.-** Atendiendo las anteriores premisas legales y jurisprudenciales, aplicables al supuesto que nos ocupa, ha de retomarse el análisis de la queja presentada.

De la atenta lectura de sendas denuncias se colige una identidad, no solo de los supuestos de hecho, sino de la calificación jurídica que a los mismos otorga el agente denunciante, que imputa a los conductores en ambas denuncias la vulneración del artículo 91 apartado 2 g del Reglamento General de Circulación. Pese a ello, finalmente, una de las conductas es sancionada y la otra, no, según se deduce de la documentación que se acompaña a la queja, consistente en las fotocopias de los dos expedientes administrativos sancionadores (fotocopias que no han podido ser cotejadas con el original ni rebatidas en este expediente por la Administración afectada, al no haberse obtenido respuesta de la misma a las sucesivas peticiones de información que se han evacuado). Como ya se ha expuesto en uno de los Fundamentos precedentes, la propia Administración municipal ha argumentado, en respuesta al recurso interpuesto por la persona interesada en uno de los expedientes sancionadores, que no se produjo la infracción que motivó la incoación del expediente sancionador porque no existía ninguna zona reservada a la carga y descarga, incumpléndose el principio de tipicidad, siendo la consecuencia jurídica lógica de ello, el archivo del expediente.

Esta diferencia en la respuesta jurídica sancionadora de la Administración ante dos conductas idénticas no se compadece con el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima, al no haberse justificado en la resolución sancionadora dictada el cambio de criterio mediante la argumentación adecuada.

Es por ello que, atendiendo a los razonamientos expuestos en la Fundamentación de esta Resolución, parece conveniente sugerir al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, en primer lugar, que valore la posibilidad de revisar el expediente sancionador nº NNN tramitado por dicha Administración municipal, a fin de evitar, en lo posible, agravios comparativos entre ciudadanos y en aras de preservar el principio de confianza legítima en la Administración y de seguridad jurídica. Así mismo, debe sugerirse al mismo Consistorio que, en lo sucesivo, motive debidamente en sus Resoluciones las razones en las que se fundamentare una modificación del criterio jurídico adoptado en ocasiones anteriores idénticas o muy similares.

### **III.- RESOLUCIÓN:**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985 de 27 de junio Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formular:

#### **1º) RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES:**

Al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Zaragoza) sobre la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones. Y

#### **2º) SUGERENCIA:**

Que, tomando en consideración los razonamientos expuestos en esta Resolución, y con las cautelas que exige la carencia de otros datos que, sobre este supuesto pudiere conocer la Administración de cuyo conocimiento ha privado a esta Institución, resulta conveniente sugerir al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros que valore la posibilidad de revisar el expediente sancionador nº NNN tramitado por dicha Administración municipal, a fin de evitar, en lo posible, agravios comparativos entre ciudadanos y en aras de preservar el principio de confianza legítima en la Administración y de seguridad jurídica.

Así mismo, debe sugerirse al mismo Consistorio que, en lo sucesivo, motive debidamente en sus Resoluciones las razones en las que se fundamentare una modificación del criterio jurídico adoptado en ocasiones anteriores idénticas o muy similares.



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

Muy atentamente

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**