

Expte. DI-76/2010-6

Ilmo. Sr. ALCALDE-PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE HUESCA
Plaza de la Catedral, 1
22002 HUESCA

9 de abril de 2010

1. ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 18 de enero de 2010 tuvo entrada en esta Institución queja particular en relación con dos sanciones de tráfico impuestas por la Policía Local de Huesca.

Así, se señalaba que, en fecha 26 de diciembre de 2008, el agente con nº de placa ... formuló dos boletines de denuncia contra el vehículo matrícula ..., siendo los hechos denunciados *“Estacionar constituyendo un peligro para los peatones”* y *“No utilizar correctamente abrochado el cinturón de seguridad persona obligada a ello”*

Exponía la queja su disconformidad con las sanciones impuestas alegando, respecto de la primera *“que el coche no estaba estacionado sino en posición de salida del garaje, con el conductor al volante a la espera de la salida de una persona por el portal para iniciar el viaje”*. Se señalaba que, en las inmediaciones de donde ocurrieron los hechos, se encontraban mal aparcados diversos vehículos y que ninguno fue objeto de denuncia. Además, en el mes de marzo de 2009 se expusieron por escrito estas consideraciones al Ayuntamiento de Huesca, solicitando el sobreseimiento del expediente, sin que hasta la fecha se hubiera recibido contestación alguna.

Respecto a la sanción relativa al cinturón de seguridad, indicaba la queja que *“los guardias en aquel momento no le dijeron nada, siendo además que lo llevaba correctamente abrochado”*.

Segundo.- Admitida la queja a supervisión del organismo competente, en fecha 27 de enero de 2010 se solicitó informe sobre la cuestión al Ayuntamiento oscense, habiéndose recibido el mismo el día 22 de marzo y siendo del siguiente tenor literal:

“En contestación a la petición de informe solicitada por el Justicia de Aragón, sobre dos expedientes sancionadores tramitados por la Policía Local de Huesca con los números 126285 y 126286, indicar:

1.- Expediente 126285

A las 12,45 horas del día 26/12/09, el Oficial de Policía Local de Huesca, con número profesional ..., formula el boletín de denuncia con nº de expediente 126285, en la Avda. Pirineos nº 16 al conductor del vehículo matrícula ..., por estacionar encima de la acera con las cuatro ruedas, infringiendo el art. 91-2M-05 del Reglamento General de Circulación, notificándosela en el acto al conductor. Pasa a ser sanción definitiva, por Resolución de Alcaldía de fecha 2 de febrero de 2009.

Tras realizar D. ... recurso de reposición el día 9 de marzo de 2009, el expediente se remite a los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Huesca, donde continúa a fecha de hoy. En cualquier caso, al no producirse resolución sobre el mismo, debe entenderse el recurso como desestimado por silencio administrativo.

Se adjunta copia de todo el trámite realizado desde esta Policía Local.

2.- Expediente 126286

A las 12,55 del día 26/12/09, el Oficial de la Policía Local de Huesca, con número profesional ..., formula el boletín de denuncia con nº de expediente 126286, en la Avda. Pirineos nº 16 al conductor del vehículo matrícula ..., por no utilizar correctamente abrochado el cinturón de seguridad al circular con su vehículo. Una vez que abandona el lugar donde se le denuncia por la anterior infracción, y tras indicarle que debe abrocharse el cinturón, hace caso omiso y emprende la marcha sin colocárselo, infringiendo el art. 117-1 del Reglamento General de Circulación, sin podérselo notificar al continuar la marcha.

Se inicia el expediente sancionador mediante Resolución de la Alcaldía de fecha 26 de enero de 2009. Habiéndose intentado sin efecto notificación de la sanción, se publica en el B.O.P. HU.- Nº 103 de fecha 2 de junio de 2009 y pasa a ser sanción el día 4 de noviembre de 2009 mediante Resolución de la Alcaldía. La sanción le fue notificada el pasado día 12 de enero de 2010.

Se adjunta copia de todo el trámite realizado desde esta Policía Local.

Además hay que hacer constar que a las 12,45 horas del día 26 de diciembre de 2008, los Oficiales con número de identificación profesional ... y ..., realizaron un acta de denuncia por infracción a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana contra D. ..., por infringir los artículos 23.h (Falta de respeto, gritar e intentar provocar a la gente contra la Policía), 26. h (Desobedecer los mandatos de los Agentes de la Autoridad) y 26. i (Comentarios irrespetuosos y groseros a la policía), de la citada Ley, y notificándosela de manera verbal en la Avda. Pirineos nº 16 de Huesca.

El acta fue remitida a la Subdelegación del Gobierno en Huesca con fecha 5 de enero de 2009 para su tramitación.

Se adjunta copia del acta. “

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.

Con referencia a este segundo aspecto, 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.

Así, en el presente expediente, son dos las versiones que se ofrecen: una, la expuesta en la queja, en la que se niegan los hechos objeto de las denuncias en materia de tráfico (*“el coche no estaba estacionado sino en posición de salida del garaje”, “el cinturón lo llevaba correctamente*

abrochado”), mientras que la versión policial afirma la comisión de esos hechos por la testifical directa de los agentes intervinientes.

A este respecto ha de señalarse que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad. Así viene recogido en la normativa aplicable:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados” (artículo 137.3)

- Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

“Las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado” (artículo 76)

- Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

“Las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados” (artículo 14)

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas en torno a la presunción legal de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad y a la valoración de la prueba por el órgano administrativo, debemos concluir, por lo que a este punto se refiere, que no se ha acreditado la existencia de irregularidad en la actuación de los agentes de tráfico.

Segunda.- Respecto a la observancia de legalidad en los trámites del procedimiento sancionador seguido en las denuncias objeto de queja, debemos señalar lo siguiente:

1. Expediente sancionador nº 126285

Analizado el procedimiento tramitado con motivo de la denuncia interpuesta por estacionamiento indebido, señalar que el interesado interpuso el 9 de marzo de 2009 un recurso de reposición contra la sanción que se le había notificado hacía una semana. Este recurso, a día de hoy, no ha sido resuelto expresamente.

Y si bien, como expone el informe del Consistorio oscense, *“al no producirse resolución sobre el mismo, debe entenderse el recurso como desestimado por silencio administrativo”*, ello no obsta a que se aprecie un incumplimiento de la obligación legal que tiene la Administración de resolver de forma expresa todas las pretensiones que le formulen los administrados.

Así, el artículo 42 de la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común** dispone que las Administraciones están obligadas a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Igualmente prescribe el artículo 89.4 de la Ley 30/1992: *“En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución”*.

Y en este sentido, la Sentencia de 16 de enero de 1996 del Tribunal Supremo señala que *“los órganos administrativos, sin excepción, vienen obligados a resolver de forma expresa, aceptándolas o rechazándolas, las peticiones que deduzcan los administrados, decidiendo las cuestiones que plantean y aquellas otras que derivan del expediente”*.

Por todo ello, consideramos que el Ayuntamiento de Huesca, como órgano sancionador en el expediente 126285, debe resolver de forma expresa el recurso de reposición interpuesto por el ciudadano, estimándolo en todo o en parte, o desestimando la pretensión que formula. Y ello sin perjuicio de los efectos que el silencio administrativo haya podido producir en orden a una eventual impugnación de la sanción en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. Expediente sancionador nº 126286

En cuanto a la tramitación del boletín de denuncia formulado por no utilizar, correctamente abrochado, el cinturón de seguridad una persona obligada a ello, indicar que la notificación de la incoación del procedimiento sancionador con motivo de esta denuncia se produce por vía edictal el día 2 de junio de 2009.

Los hechos denunciados acaecieron el día 26 de diciembre de 2008 y, con anterioridad a la publicación del edicto, se intentó la notificación de la denuncia en el domicilio del conductor en dos ocasiones: el día 5 de febrero de 2009 a las 12:00 horas y el día 6 de febrero a las 12:10.

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 con el interesado 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).

Así, en esta materia, es de aplicación la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, cuyo artículo 59 dispone:

“1. 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.

2. ... 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 distinta dentro de los tres días siguientes. “

El Tribunal Supremo tiene establecido el fundamento de esa norma y los supuestos en que se vulnera la misma. Así, dispone la doctrina dictada al respecto en el recurso de casación en interés de ley nº 70/2003 –sentencia de 28 de octubre de 2004- de la Sala de Contencioso-Administrativo lo siguiente:

“... Sin embargo, los intentos de notificación personal mencionados anteriormente no se acomodaron a las previsiones del art. 59.2 LRJ-PAC, puesto que el primer intento tuvo lugar a las 11 de la mañana y el segundo a las 12, y aunque formalmente se trate de horas distintas, no lo son a los efectos del art. 59.2 LRJ-PAC, que al imponer un segundo intento <en una hora distinta> lo hace con el designio de que la ulterior tentativa de notificación sea susceptible de no menjar las garantías de los que se hallan ausentes de su domicilio por razones laborales durante unas horas que son las comunes en nuestra sociedad. Por eso, no resulta razonable ni mínimamente riguroso reiterar una diligencia de notificación a las 12 horas en un día laborable, cuando el intento precedente ha resultado infructuoso otro día laborable a las 11 de la mañana, pues es obvio que gran parte de la población se halla ausente de su domicilio todos los días no festivos precisamente a esas horas”.

Por otra parte, como tiene reiteradamente dispuesto el Tribunal Constitucional (por todas, STC 48/1996, de 23 de abril), la indefensión susceptible de provocar la nulidad de lo actuado se da cuando la vulneración de una norma procedimental conlleva *“consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses afectados por ella”*. Es lo que se conoce como “indefensión material”, situación en la que se encuentra el administrado que ve afectada de manera sustancial la defensa de sus derechos o intereses por la irregular actuación del órgano administrativo.

Así ha ocurrido en este expediente sancionador, pues los dos intentos de notificación domiciliaria de la denuncia efectuada por los agentes se realizan por el servicio de Correos en días sucesivos pero a la misma hora (concretamente, hay diez minutos de diferencia), lo que supone una vulneración de la normativa y jurisprudencia aplicables pues, al no agotarse

por la Administración la diligencia constitucionalmente exigible, se ha privado al ciudadano de la posibilidad de ejercitar los medios legalmente previstos para la defensa de sus derechos e intereses en el procedimiento sancionador.

Por todo lo anterior, esta Institución considera que procede la revocación de la resolución sancionadora dictada en este expediente por devenir nula la notificación de incoación del procedimiento, debiendo retrotraerse el procedimiento a este momento de tramitación.

Todo ello sin perjuicio de la posible prescripción de la infracción por el transcurso de los plazos legalmente establecidos (a estos efectos, indicar que en la primera hoja del informe emitido por el Sr. Jefe de la Policía Local de Huesca se observa un error material en cuanto al año en que se producen los hechos, señalando como fecha el día 26/12/09, cuando en realidad se trata del 26/12/08).

Tercera.- Por último, respecto de la denuncia que se formula por los agentes por infracción de la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*, y que no figura en la queja ciudadana, el órgano decisor resulta ser la Subdelegación del Gobierno en Huesca, no siendo el Justicia de Aragón competente para supervisar las actuaciones de dicho órgano administrativo, al pertenecer a la Administración General del Estado. En este caso, sería el Defensor del Pueblo de España el que podría, en su caso, desarrollar esta actividad supervisora, por lo que si el ciudadano desea acudir a esta vía puede presentarnos su queja al respecto, acompañada de la documentación que obre en su poder sobre el particular.

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.- Que en el expediente sancionador nº 126285, se proceda a resolver de forma expresa el recurso de reposición interpuesto por el administrado en fecha 9 de marzo de 2009.

Segunda.- Que en el expediente sancionador nº 126286 se revise la legalidad de los actos de comunicación efectuados, retro trayendo en su caso

el procedimiento al momento que proceda, sin perjuicio de la posible prescripción de la infracción denunciada.

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.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE