

Expte.

DI-2174/2013-6

**Sr. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE CALATAYUD
Plaza Joaquín Costa, 14
50300 CALATAYUD
ZARAGOZA**

1. ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 31 de octubre de 2013 tuvo entrada en la Institución queja ciudadana en la que se hacía alusión al expediente sancionador en materia de tráfico nº 2013/00001793 del Ayuntamiento de Calatayud, mostrando la persona afectada su disconformidad con la denuncia formulada por persona encargada del control de la zona de estacionamiento con limitación horaria, en los siguientes términos:

“En Calatayud con fecha 10/05/2013, estacioné mi coche en zona azul por seis minutos y fui sancionada con 50€ en expediente nº 2013/00001793.

Presenté alegaciones, alegando que el agente que constaba con nº 202 no era Policía Local o agente alguno de la autoridad competente sino, un encargado de la empresa de la zona azul, vulnerando por ello el art 3 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, y nulo de pleno derecho conforme al art.62.1.b, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al ser dictado por órgano manifiestamente incompetente.”

Concluía la queja señalando que, no obstante haber formulado las oportunas alegaciones en el expediente administrativo, no se había dado contestación a las mismas en la resolución sancionadora notificada.

Segundo.- A la vista de lo expuesto, y al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, resolví admitir la queja a supervisión con la finalidad de recabar del organismo competente la información precisa para conocer su fundamento y proceder en consonancia, por lo que remití un escrito al Ayuntamiento de Calatayud exponiendo la queja y solicitando un informe sobre la cuestión que planteaba.

Tercero.- En cumplida contestación a nuestra petición, desde la Jefatura de la Policía Local de Calatayud se nos informó en los siguientes términos:

“El procedimiento sancionador de referencia se incoó mediante denuncia de fecha 10 de mayo del 2013 del operario D. V., con número de identificación 202, perteneciente a la empresa DORNIER S.A, adjudicataria del contrato de gestión del servicio público del estacionamiento limitado y controlado de vehículos en la vía pública de esta población, siendo notificada en fecha y forma.

Posteriormente la interesada formuló alegaciones dando traslado de aquellas al controlador denunciante, emitiendo informe de ratificación de la denuncia, aportando como medios de prueba fotografías del vehículo que acreditan los hechos denunciados en el lugar de la comisión de la infracción. Por la Alcaldía se dictó la resolución sancionadora una vez finalizada la instrucción del procedimiento.

El artículo 73, apartado 1 del R.D.L. 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, modificado por la Ley 18/2009 de 23 de noviembre establece, "1. El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la Autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta Ley, por iniciativa propia o mediante denuncia de los Agentes encargados del servicio de vigilancia de tráfico y control de la seguridad vial o de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos.

La Ordenanza General de Tráfico del Excmo. Ayuntamiento de Calatayud aprobada por el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 17.06.2002 y publicada en el BOP de Zaragoza el 04.10.2002, establece en su art. 15 Régimen de estacionamiento limitado- que la observancia de la Ordenanza Fiscal municipal en este sentido podrá ser vigilada por empleados municipales o de empresas concesionarias y, que sus denuncias tendrán carácter de denuncias particulares, salvo que vayan refrendadas por miembros de la Policía Local, en cuyo caso serán denuncias de agentes de la autoridad.

El Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 24 de septiembre de 2012 acordó proceder a la adjudicación del servicio de gestión y explotación de estacionamiento limitado y controlado en la Ciudad de Calatayud a la empresa DORNIER S.A.

Que siendo una denuncia de carácter particular, fue ratificada por el agente controlador denunciante, además de aportar como medio de prueba las fotografías que se adjuntan a este escrito, por lo que la denuncia fue correcta en su imposición

y posteriormente se siguieron las prescripciones dictadas por la legislación vigente en la tramitación del procedimiento sancionador.

Que dicho expediente sancionador se encuentra desde su inicio en el departamento de administración de la Policía Local del Ayuntamiento de Calatayud, para su consulta, sin que en ningún momento haya comparecido, ni solicitado su acceso al mismo.”

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.

Segunda.- En 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, el ciudadano sancionado alega que la denuncia no la efectuó un agente de la autoridad sino *“el encargado de la empresa de la zona azul”*, lo que a su entender supone la nulidad del acto inicial del procedimiento sancionador por haberse efectuado por un órgano manifiestamente incompetente.

En relación a la validez de las denuncias que efectúan los controladores de estas zonas urbanas, hay que indicar que, si bien la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencia de 1 de octubre de 1991 sostuvo que el controlador del estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y, por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular y, al no ser adverbada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados, debiendo ser declarado no ajustado a derecho por falta de prueba y anulado el acto de la imposición de la multa, en Sentencias posteriores de 24 de septiembre de 1996, de 4 de octubre de 1996, de 22 de septiembre de 1999, de 16 de abril de 2002 y de 19 de diciembre de 2002 fijó, como doctrina legal, que la ratificación del denunciante en el procedimiento sancionador regulado en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial constituye prueba de cargo cuya valoración corresponde al órgano sancionador, sin que en dicho procedimiento sea necesario practicar las pruebas de cargo con

anterioridad a la notificación de la denuncia al supuesto infractor, por lo que no es admisible el criterio de reputar carente de todo valor la denuncia efectuada por un controlador de tráfico,- con expresa mención de sus circunstancias personales-, a efectos de acreditar una infracción de este tipo, siendo esta denuncia un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de las circunstancias que pudieren dar o negar verosimilitud a la misma y constituyendo un elemento de valoración discrecional,- aun razonablemente apreciada-, por parte del órgano administrativo al que compete sancionar el hecho, siendo, en todo caso revisable dicha resolución por el Tribunal de Instancia en la posterior vía jurisdiccional.

En el caso objeto de queja, la persona denunciante, perteneciente a la empresa adjudicataria del contrato de gestión del servicio público de estacionamiento limitado y controlado de vehículos en la vía pública de esa población, queda plenamente identificada desde el primer momento del procedimiento, ratifica posteriormente la denuncia y aporta prueba documental (fotografías), constando todo ello en el expediente administrativo incoado, por lo que, de conformidad con la jurisprudencia reseñada, esta Institución no comparte las consideraciones que se efectúan en la queja en torno a esta cuestión.

Tercera.- Ahora bien, analizada la resolución sancionadora dictada en el procedimiento, no podemos considerar que la misma de contestación a las alegaciones efectuadas por el ciudadano, tratándose más bien de un modelo preformado que no recoge las exigencias constitucionales de motivación de este tipo de actos administrativos. Así, hemos de efectuar las siguientes consideraciones que afectan tanto a la motivación de las resoluciones administrativas como a la obligación de resolver de forma expresa las pretensiones de los administrados.

La obligación legal de motivar las resoluciones administrativas sancionadoras viene impuesta con carácter general por el artículo 138.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que *“la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente”* y por el artículo 54.1a) de la misma Ley cuando establece que *“serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho... los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos”*.

Este deber legal del órgano administrativo de motivar las resoluciones sancionadoras conlleva un derecho del administrado a la motivación del acto sancionador, derecho que tiene una dimensión constitucional. Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981, el Alto Tribunal ha venido declarando la aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionador de las garantías previstas en el artículo 24 de la Constitución (derecho a la defensa, a la asistencia letrada, a ser informado de la acusación, a la presunción de inocencia, a no declarar contra sí mismo, a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa,...). La plena realización de estas garantías constitucionales en el procedimiento administrativo sancionador se consigue mediante la motivación de la resolución sancionadora, erigiéndose este derecho a la motivación en un instrumento para preservar los valores y garantías del reseñado artículo 24 de la Constitución.

La motivación de las resoluciones sancionadoras cumple una doble función. Por una parte, actúa como elemento preventivo de la arbitrariedad al

imponer al órgano sancionador la exteriorización del razonamiento de su decisión, deviniendo así en consecuencia del principio general que proscribe la arbitrariedad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la motivación del acto sancionador va a permitir el control de la actividad administrativa mediante un ejercicio adecuado de los medios de oposición, pues sólo conociendo los fundamentos de la decisión será posible su impugnación.

Aunque, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la exigencia de motivación no obliga a un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos y cada uno de los aspectos y perspectivas que los interesados puedan tener acerca de la cuestión que se decide (SSTC 14/1991, 28/1994, 39/1997, 36/1998), tampoco es admisible que el órgano administrativo obvie sin más cualesquiera alegaciones de los interesados. Así, *“de poco serviría exigir que el expediente cuente con un trámite de alegaciones para su defensa, si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige del órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias”* (STC 7/1998).

En esta materia dos son los intereses en conflicto: por un lado, el interés del administrado en que el órgano sancionador de respuesta a las alegaciones de hecho y de derecho que plantea en defensa de sus pretensiones; por otro lado, el interés de la Administración, con medios personales y materiales limitados en relación con el volumen de expedientes sancionadores, en procurar la eficaz tramitación de los mismos. Desde esta perspectiva, y sin perjuicio de que se ha de valorar en cada supuesto las circunstancias que concurren, no sería constitucionalmente exigible que el órgano sancionador diera exhaustiva respuesta a todas y cada una de las alegaciones de los interesados cuando tales alegaciones no guardaran relación alguna con el objeto del expediente, fueran meramente retóricas o no tuvieran otra finalidad que la dilatoria. Sin embargo, sí que sería exigible una respuesta suficiente a aquellas alegaciones directamente relacionadas con el objeto del expediente, de suerte que su estimación o desestimación tuviera incidencia en el contenido y alcance de la resolución a dictar por el órgano sancionador.

Cuarta.- En el caso sometido a la consideración de esta Institución, el ciudadano formuló en el trámite previsto a tal fin las alegaciones que consideró oportunas y que no pueden ser tachadas de absurdas o infundadas, siendo que el órgano sancionador no dio ninguna respuesta al interesado pues empleó un modelo preformado que no contenía ninguna consideración al respecto.

Es más, la propuesta de resolución que efectúa el Instructor, dictada en la misma fecha que la resolución sancionadora, se configura también bajo un modelo tipo que prevé que la denuncia se efectúe por agentes de la policía local, lo que no ocurre en el caso sometido a la consideración de esta Institución. Además de este error, no figura el número de expediente en ninguno de los tres espacios que el modelo establece, y respecto a las alegaciones formuladas por el ciudadano se limita a señalar:

“Constando en el expediente de referencia informe de ratificación del/los Agente/s actuante/s, al/los que se diera traslado de las alegaciones referenciadas, los hechos imputados no han resultado desvirtuados”.

Se trata, por tanto, de meros formularios preimpresos que no cumplen con las exigencias legales y con la doctrina del Tribunal Constitucional en los términos que han sido expuestos en los anteriores fundamentos de esta resolución.

Quinta.- Por otra parte, no podemos compartir la argumentación expuesta en el último párrafo del informe suscrito por el Sr. Superinspector Jefe de la Policía Local según la cual la disponibilidad de acceso del ciudadano al expediente viene a eliminar cualquier situación de indefensión y exonera a la Administración de motivar sus resoluciones. Que el ciudadano tenga derecho a acceder al contenido del expediente no altera, a nuestra juicio, el deber que tiene la Administración sancionadora de dar cumplida respuesta a las alegaciones de los ciudadanos en los términos que ya han sido expuestos *supra*.

En este sentido, hay que recordar la obligación legal de la Administración de resolver de forma expresa todas las pretensiones que le formulen los administrados. 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. Y nuestro Tribunal Supremo ha venido estableciendo reiteradamente 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”*.

Sexta.- De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones anteriores, entendemos que en el caso que nos ocupa se ha podido vulnerar el derecho del ciudadano a obtener una resolución motivada que diera respuesta suficiente a las alegaciones efectuadas en el expediente, por lo que procedería la revocación de la resolución sancionadora dictada, debiendo retrotraerse el procedimiento al momento inmediatamente anterior a su dictado.

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**:

Que, previos los trámites que correspondan, se revoque la resolución del Alcalde de Calatayud, de fecha 24 de octubre de 2013, dictada en el expediente nº 2013/00001793, al haberse tramitado el expediente vulnerando normas esenciales

del procedimiento y violando el derecho constitucional del ciudadano a la motivación de las resoluciones sancionadoras.

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

Zaragoza, a 15 de enero de 2014

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE