

Expte.

DI-564/2015-6

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza

1- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 24 de marzo de 2015 tuvo entrada en la Institución queja ciudadana en la que se aludía al expediente sancionador nº 814246-1 de la Oficina de Tráfico de la Policía Local, mostrando su presentador la disconformidad con el mismo en los siguientes términos:

“Que desea poner una queja en relación con una denuncia de la Policía Local de Zaragoza que ha sido impuesta a D. P... por circular en bicicleta por la calle Sanclemente en dirección Paseo Independencia.

Que no está conforme con la calificación que se le ha dado a la infracción, porque se indica en la denuncia que circulaba en sentido contrario a la marcha, lo que no está nada claro a su entender, y por tanto se ha configurado como muy grave la conducta realizada, por lo que se prevén 500 € de sanción económica, lo que se considera totalmente desproporcionado.

Que además la normativa que regula en este momento este tipo de conductas de circulación con bicicletas no está nada clara, desconociéndose que reglamento es el aplicable, considerando que el ciudadano debe conocer la normativa que le es de aplicación en estos casos, especialmente en lo relativo a las calles con circulación restringida en las que existe una notable ignorancia.

Que, asimismo, también debería tenerse más información sobre los mecanismos de impugnación, porque en la denuncia no se aprecian claramente las prescripciones legales y no se han formulado alegaciones porque se estaba a la espera de recibir notificación por correo, habiéndosele pasado ahora todos los plazos y también el previsto para el pago del 50%.

Por último, quiere hacer constar que, aunque se está exponiendo un caso concreto, son numerosas las situaciones semejantes a la expuesta que

se recogen frecuentemente por las asociaciones que agrupan a este colectivo”.

SEGUNDO.- Admitida la queja a supervisión del organismo competente, se solicitó un informe sobre el particular al Ayuntamiento de Zaragoza, especialmente relativo a la calificación de la infracción que se había efectuado en la denuncia, con la consiguiente cuantía de la sanción pecuniaria, así como sobre la normativa aplicable.

Dicha solicitud fue debidamente cumplimentada por el Superintendente Jefe del Cuerpo de Policía Local de Zaragoza que, en fecha 15 de mayo de 2015, nos puso de manifiesto lo siguiente:

“1º- Consta en el expediente boletín de denuncia nº 814246-1 formulado por el Policía Local nº 1025, el 11-02-2015, a las 15:19 horas, a P... como conductor del vehículo BICICLETA, en calle Sanclemente 7-9, por infracción al art. 29-1 del Reglamento de Circulación, siendo el hecho denunciado "Circular en sentido contrario al establecido. Accede a c/ Sanclemente no respetando señal de circulación prohibida excepto parking Sanclemente y circula en sentido contrario hasta que se le da el alto", calificándola provisionalmente como infracción muy grave con una cuantía de 500 €. Igualmente el agente denunciante hizo constar en la denuncia "el denunciado: recibe copia, no firma".

2º.- En la copia del boletín de denuncia, del que consta expresamente que recibió copia y que rehusó firmar, constan, como advertencias legales, que el procedimiento se INICIA mediante NOTIFICACION EN EL ACTO DE ESTA DENUNCIA, la posibilidad de que pueda pagar con el 50% de descuento si realiza el pago durante los 20 días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, de formular alegaciones y pruebas en el mismo plazo de 20 días naturales, y que caso de no presentarlas en plazo el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo, surtiendo la notificación de denuncia el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador, finalizando la vía administrativa, pudiendo ejecutarse transcurridos 30 días naturales desde la notificación de la denuncia.

3º.- Al no presentar alegación alguna la denuncia surte el efecto de acto resolutorio, finalizando la vía administrativa.

4º.- No obstante lo anterior, visto el contenido de la QUEJA, tras la entrada de ésta en la Oficina de Tráfico, se ha solicitado informe al agente

denunciante, quien en fecha 19 de abril de 2015 manifiesta:

"Que el denunciado circulaba por c/ Sanclemente dirección c/ Isaac Peral, cuando al llegar a ese cruce sigue recto, sin respetar una placa de entrada prohibida excepto parking.

Los agentes lo observan desde lejos y procede a seguirlo. Una vez llegado a la altura del mencionado parking lo rebasa y comienza a circular en sentido contrario, ya que la circulación de vehículos en esa calle se permite desde Paseo Independencia hacia c/ Isaac Peral (atravesando c/ Sanclemente).

El denunciado sigue por en medio de la calzada y al llegar casi a la altura de c/ Hernando de Aragón salió una motocicleta que miró a mano izquierda, ya que es por ahí por donde vienen los vehículos y al ir a salir observó la bicicleta en contradirección y los agentes que iban en motocicleta con las luces prioritarias encendidas.

Se procedió a parar al denunciado y formularle el correspondiente boletín de denuncia".

A la vista de lo anterior, el procedimiento ha sido el legalmente establecido siendo su sanción ajustada a derecho.

En cuanto a las cuestiones planteadas en la QUEJA, la calificación de la infracción como muy grave viene expresamente recogida en el art. 65.5f) de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, así como la cuantía de 500 euros para todas las infracciones calificadas como muy graves, art. 67.1 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial).

La normativa de tráfico, como no puede ser de otra forma, es la recogida en la normativa vial estatal, Ley de Tráfico y Seguridad Vial y su Reglamento General de Circulación, así como, teniendo en cuenta el principio de jerarquía normativa de esta normativa sobre la municipal, en este último ámbito, la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas.

En cuanto a la información de que con la notificación en el acto de la denuncia se iniciaba el expediente sancionador, y los demás aspectos procedimentales sobre su tramitación, entre ellos el efecto de no abonar o presentar alegaciones o pruebas en el plazo legalmente establecido, ya se informa en el punto segundo de este informe el contenido de las

Advertencias Legales que constan en la copia del boletín de denuncia, ejemplar para el denunciado, del que recogió copia, siendo suficientemente clara y ajustada a derecho.”

2- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- En el presente caso sometido a la consideración del Justicia, muestra el presentador de la queja su disconformidad con el expediente sancionador incoado en tres aspectos: la cuantía de la sanción económica impuesta, la normativa aplicable al caso y la información que se ofrece sobre el procedimiento abreviado en materia de tráfico.

SEGUNDA.- Respecto de esta última cuestión, que incide en la posibilidad de abono del 50% de la multa impuesta, señala la queja

“Que, asimismo, también debería tenerse más información sobre los mecanismos de impugnación, porque en la denuncia no se aprecian claramente las prescripciones legales y no se han formulado alegaciones porque se estaba a la espera de recibir notificación por correo, habiéndosele pasado ahora todos los plazos y también el previsto para el pago del 50%.”

Se está aludiendo así al llamado *“beneficio del pronto pago”*, el abono voluntario de la sanción a que se refieren los artículos 74.3 d) y 79.1 del 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 (modificado por Ley 18/2009, 23 de noviembre).

En efecto, la Ley 18/2009, de 23 de noviembre modifica el Texto Articulado de 1990 en materia sancionadora, introduciendo un novedoso procedimiento abreviado, *“similar a los coloquialmente conocidos en el ámbito penal como <juicios rápidos>”. Se trata ahora de ofrecer al infractor la posibilidad de suscribir un pacto con la Administración sancionadora que le permita cumplir rápidamente el castigo impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en éste”,* según señala la Exposición de Motivos de dicha norma.

Así, dispone el artículo 74.3 d) que en las denuncias que los agentes de la autoridad notifiquen en el acto al denunciado, en el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que se dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el artículo 80, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes.

Se trata, pues, de una opción que ofrece el legislador al ciudadano pero que tiene carácter excluyente, es decir, o paga, y en ese caso el procedimiento finaliza, o formula alegaciones. Así, el artículo 80 indicado señala lo siguiente:

Procedimiento sancionador abreviado

“Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de quince días naturales contados desde el día siguiente a su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa.*
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.*
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.*
- d) El agotamiento de la vía administrativa siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*
- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciéndose los efectos desde el día siguiente.*
- g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos”.*

A este respecto, indicar que el boletín de denuncia, cuya copia fue entregada al denunciado, contiene la debida información en el apartado ADVERTENCIAS LEGAL DEL PROCEDIMIENTO sobre la forma de iniciación del procedimiento y la posibilidad de pago del 50%, *“surtiendo la notificación de denuncia el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador, finalizando la vía administrativa, pudiendo ejecutarse transcurridos 30 días naturales desde la notificación de la denuncia”.*

Y a pesar de que el denunciado no formuló alegaciones en plazo, la Oficina de Tráfico ha tenido la deferencia de recabar un informe del agente denunciante al recibir la queja formulada ante esta Institución, estando amparado el mismo por la presunción *iuris tantum* de veracidad de las denuncias de los agentes de la autoridad, que se recoge en los siguientes preceptos legales:

- 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 (modificado por Ley 18/2009, 23 de noviembre)

“Las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico darán fe, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados y de la identidad de quienes los hubieran cometido, así como, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquellos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado” (artículo 75)

- 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 aquellos 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)

Esta presunción de veracidad se fundamenta en la mayor objetividad que se supone a los agentes de la autoridad, por lo que cuando existen versiones contradictorias de los hechos prevalece su versión si no se aportan pruebas que la desvirtúen.

En el caso objeto de queja, esta presunción legal abarcaría al fondo de la infracción, al señalar el agente policial en su denuncia e informe de ratificación el lugar y la forma en que se produjo la circulación contraria a derecho, sin que se haya desvirtuado su contenido durante la tramitación del expediente sancionador.

Y a estos efectos, conviene reseñar que, de conformidad con la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, la valoración de la prueba efectuada por 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 no concurre en el presente caso.

TERCERA.- La segunda cuestión en la que incide la queja se refiere a la normativa aplicable al caso.

De conformidad con el informe facilitado por la Policía Local de Zaragoza, cuyo contenido es compartido por esta Institución, en el expediente sancionador se ha aplicado el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (con las modificaciones introducidas en esta materia por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, así como por la Ley 6/2014, de 7 de abril), así como el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, que se encuentra actualmente en vigor.

Y ello sin perjuicio de que, en el ámbito municipal, se disponga de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, aprobada de forma definitiva por el Ayuntamiento de Zaragoza en sesión plenaria de fecha 29 de junio de 2009, que remite en materia sancionadora y procedimental a la normativa estatal indicada (artículos 51 a 56).

CUARTA.- Muestra también el presentador de la queja su disconformidad con la calificación de la infracción y consiguiente cuantía de la sanción impuesta, considerándola desproporcionada con la conducta desarrollada por el infractor.

Ciertamente, la multa de 500 € es la prevista en el artículo 67.1 de la Ley para las infracciones muy graves, al haberse tipificado la conducta como constitutiva de la infracción del artículo 65.5 f) de la misma norma (*la*

circulación en sentido contrario al establecido).

Ahora bien, es parecer de esta Institución que el atribuir a la conducta del ciclista la misma calificación y consecuencia sancionadora que se establece para quien la desarrolla al volante de un vehículo de motor no se ajusta a un criterio de equidad por diversos motivos, entre ellos la peligrosidad y riesgo para terceros que conllevan estas acciones.

En esta línea, la propia Ordenanza municipal establece un elemento valorativo de ponderación y proporcionalidad, al señalar en su artículo 53 que las infracciones en ella previstas,

“Se clasifican en leves, graves y muy graves y se sancionarán según lo previsto en la legislación de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, en función del tipo infractor establecido por aquella normativa en el que se incluyan, teniendo en cuenta la peligrosidad y el posible daño que pueda suponer la infracción cometida.

En la determinación de la correspondiente sanción, se tendrá en cuenta la menor peligrosidad que suponen las infracciones a artículos de esta Ordenanza cometidas por peatones, patinadores y ciclistas con respecto a los vehículos a motor.”

Por ello, se podría valorar la posibilidad de subsumir la conducta del ciclista sancionado, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso, en una infracción de menor gravedad, con la consiguiente mengua de la sanción pecuniaria aplicable. En este sentido, el artículo 65.4 c) de la Ley establece que

“Son infracciones graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta Ley referidas a:

c) Incumplir las disposiciones de esta Ley en materia de prioridad de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido y marcha atrás, sentido de la circulación, utilización de carriles y arcenes y, en general, toda vulneración de las ordenanzas especiales de tráfico por razones de seguridad o fluidez de la circulación “

Y el artículo 67.1 establece una multa de 200 € para este tipo de infracciones. Reseñar que esta cuantía se acerca a la que hubiera podido abonar el denunciado si se hubiera acogido al *beneficio del pronto pago*.

3- RESOLUCIÓN

Por todo lo anterior, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Justicia del Gobierno de Aragón la siguiente SUGERENCIA:

Que, en el expediente sancionador objeto de queja, y atendiendo a las circunstancias del caso en relación con el principio de equidad, se valoren las anteriores consideraciones a los efectos de aminorar las consecuencias económicas que prevé la normativa de aplicación para la conducta desarrollada.

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 que funde su negativa.

Zaragoza, a 22 de mayo de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE