

Resolución por la que se recuerda a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Telde las garantías legales a favor de los ciudadanos existentes en la tramitación de los procedimientos sancionadores.

<<Excelentísima señora:

Nuevamente nos dirigimos a V.E. en relación con el expediente de queja que se tramita en esta Institución con la referencia más arriba indicada (**EQ 1371/2009**).

A la vista de los informes y documentos recibidos para la investigación de la misma, cuya referencia del expediente administrativo municipal es .../09, hemos de traer los siguientes

ANTECEDENTES

I.- El interesado interpuso queja contra la actuación de ese ayuntamiento por la actividad relacionada con la imposición de una sanción de Tráfico.

El motivo concreto de la queja consistió en que había presentado alegaciones a la denuncia formulada contra él por un agente municipal y que, las mismas no habían sido tenidas en cuenta a la hora de resolver.

II.- Una vez se solicitó el oportuno informe a esa administración municipal, se comunicó, por parte de la Concejala del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, la cual remitió el informe emitido por la instructora del procedimiento, algunos detalles del procedimiento seguido para la imposición de la sanción, entre ellos, se dijo:

*"Así mismo, se informa, que dado **el gran volumen de trabajo** existente en el Departamento de Gestión de Multas de este Ayuntamiento, **las desestimaciones se realizan de forma genérica, haciendo constar en ellas que ante cualquier duda pueden consultar los expedientes de referencia en dicho Departamento.**"*

III.- La anterior aseveración motivó que se pidiera una aclaración, así como, la copia foliada y compulsada del expediente incoado y tramitado con el ciudadano.

IV.- Una vez recibido la copia del expediente, foliada y cotejada, junto con el informe, se nos indicó que dicha expresión se insertaba por:

*"Las **resoluciones desestimatorias se generan de forma masiva comunicándole al infractor en el dorso de la misma la Desestimación del***

escrito de Alegaciones y que se ha emitido informe por parte del Agente ratificándose en los hechos (sin darle traslado del informe íntegro) informándole que puede consultar el expediente en el Departamento de Gestión de multas de este Ayuntamiento."

V.- El expediente administrativo consta de 13 folios compulsados, más un oficio sin compulsar y foliar en el que consta la firma de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, en los que se asentó lo siguiente:

- Página 6: oficio dirigido al agente denunciante para que informe sobre las alegaciones del interesado según lo que dispone "**el artículo 12.2 del Real Decreto 320/94, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, (...).**"

El agente dijo que se ratificaba en la denuncia por la siguiente razón:

"DADO QUE SE INFORMÓ DEL VEHÍCULO ESTACIONADO EN EL RESERVADO, **AL RESPONSABLE DE LA FARMACIA**, EL CUAL NOS COMUNICA QUE NO SE ENCONTRABA EN EL LUGAR."

- Página sin foliar y compulsar, intitulada **Desestimación Genérica con Informe Agente**, se consignó en él que la Concejala citada actuaba "en uso de las facultades otorgadas por **los arts. 7 y 68 del R. D. L. 339/1990, de 2 de marzo, (...)** "**que se emite informe por el agente denunciante, en el que se ratifica en los hechos (...)**".

A la vista de lo expuesto, he de hacer las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La **Administración Pública es un poder de Derecho, su actuación** está presidida por el **Principio de Legalidad constitucionalmente** establecido.

Así, nuestro Ordenamiento jurídico vigente sustenta el principio de legalidad sobre los siguientes pilares:

- El primero, se encuentra en el art. 1.1 de la Constitución, CE, vigente, que expresa:

"España se constituye en un **Estado** social y democrático **de Derecho**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

Estado de Derecho **es sometimiento por entero de la conducta del**



Estado al Ordenamiento jurídico, cuya cúspide **es la Constitución**. Nos encontramos con la soberanía popular (democracia), separación de poderes, implicando ello, **el respeto y garantía de los derechos fundamentales**.

- El segundo pilar, sin duda, como traducción normativa del Principio supremo de Estado de Derecho es la enunciación que proclama el art. 9.1 de la CE, el cual declara, sin ambages, que:

"Los ciudadanos y los poderes públicos se encuentran sometidos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico."

- El tercero, **que acentúa el Estado de Derecho**, es el apartado 3 del art. 9 de la CE, el cual señala los principios constitucionales del Ordenamiento jurídico, al que quedan sometidos todos, *los ciudadanos y los poderes públicos*, expresando que:

"La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."

Precepto constitucional que viene recalcado para la actuación de las Administraciones Públicas por el 103.1 de dicha norma suprema.

La cláusula de cierre del Sistema Jurídico viene determinada por lo dispuesto en el art. 106.1, 117.1, 118, 123 y 164 de la CE, entre otros preceptos vigentes de nuestro Ordenamiento, referidos a la actuación del Poder Judicial y Constitucional, como interpretes superiores del Ordenamiento jurídico.

Además, no está de más decir que el artículo 10 de la CE, situado en el pórtico de los Derechos y Deberes Fundamentales, dispone que **el respeto a la Ley constituye**, junto con el de otros principios-valores y derechos, **fundamento del orden político y de la paz social**.

SEGUNDA.- Lo expuesto anteriormente no se ha hecho a título gratuito o de simple retórica, pues lo que está en cuestión es la legalidad de la actividad administrativa de ese ayuntamiento al ejercitar su potestad sancionadora, que está sometida a una serie de principios básicos, los cuales, ya anticipo, no han sido respetados por esa Administración y que, derivan en los correspondientes derechos de los ciudadanos.

Dichos principios dimanarían del artículo 25 de la CE, entre los que destaca, sobre manera **el de Legalidad o**, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, LRJPAC, **ratio democrático**, en virtud del cual es el poder legislativo el que debe de fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración, junto a otros,

como son el de tipicidad, presunción de inocencia, información, defensa, responsabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía y otros.

Derivado del principio de legalidad, el Título IX de la LRJPAC, bajo la rúbrica de la Potestad Sancionadora establece los principios de dicha potestad, Capítulo I, y en el siguiente los específicos del procedimiento sancionador.

Claro está, que dichos principios del procedimiento sancionador vienen precedidos de la regulación que todo procedimiento administrativo debe cumplir, recogidos en el Título VI de la Ley 30/1992.

Sin duda, ***el procedimiento administrativo sancionador es reglado***, siendo básico en él la separación de la fase instructora de la resolutoria, encomendada a distintos órganos, con el fin de evitar el contagio que puede producir en la decisión final del procedimiento la instrucción del mismo por el mismo órgano instructor y resolutorio.

Así lo señala el artículo 134 de la tan citada LRJPAC, del siguiente tenor:

- 1. El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido.*
- 2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer **la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.***
- 3. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.*

Pues bien, del expediente foliado y compulsado que se nos ha remitido no se puede colegir que haya habido fase instructora y sancionadora por órganos separados.

Además, ***no consta la propuesta de resolución que tuvo que elevar el órgano instructor al sancionador***, pese a que se dice en la resolución sancionadora que se ha elaborado.

Tampoco, existe en el citado expediente **el elemental trámite de audiencia**, y a tal efecto la LRJPAC es taxativa, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, **se pondrán de manifiesto a los interesados**, art. 84 de la mencionada ley.

Por su parte, el art. 89 de la LRJPAC dispone:

- 1. La resolución que ponga fin al procedimiento **decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados** y aquellas otras derivadas del mismo.*



Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, (...).

2. En los (...)

*3. Las resoluciones contendrán la decisión, que **será motivada** en los casos a que se refiere el artículo 54. Expresarán, (...).*

4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so (...).

5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

Pues bien, aparte de otras irregularidades que se han detectado, sí que hemos de señalar las más importantes, por entender que las mismas invalidan el procedimiento seguido y obligan a reponer a la situación anterior a la imposición de la sanción, con las consecuencias jurídicas inherentes a ello.

De hecho, el interesado alegó, en todo momento, y además justificó que había estado comprando en la farmacia, la cual tenía la reserva de aparcamiento, donde fue multado. En concreto, que estaba estacionado en dicho lugar porque estaba comprando en el establecimiento farmacéutico, a lo que no se le ha respondido, ni de forma expresa, ni presunta, a dicha alegación, sino que se ha dicho que el Agente denunciante se ratifica en los hechos y que las alegaciones efectuadas no los desvirtúan, sin dar alguna explicación más en la resolución, sino con una cláusula de estilo pretende salvar dicha omisión diciendo que se puede ir a ver el expediente.

En el recurso de reposición que resolvió la impugnación del interesado, el cual volvió a alegar lo mismo que antes, se respondió de igual forma.

Además, se ha señalado, en el Antecedente V anterior, el cual volvemos a traer, que el agente denunciante dijo, en relación con las alegaciones presentadas por el ciudadano que:

"DADO QUE SE INFORMÓ DEL VEHÍCULO ESTACIONADO EN EL RESERVADO, AL RESPONSABLE DE LA FARMACIA, EL CUAL NOS COMUNICA QUE NO SE ENCONTRABA EN EL LUGAR."

Pues bien, de todo ello, se puede concluir que **esa Administración no ha dictado la resolución sancionadora**, ni la que resolvió el recurso del ciudadano, **ajustada al Ordenamiento jurídico vigente**.

Lo primero que debió de hacer es dictar una resolución, (una vez que se hubiera tramitado el procedimiento en la forma legalmente establecida, lo

que no consta en el expediente administrativo remitido) que **resolviera todas las cuestiones planteadas por el interesado, de forma concreta**, por eso es inválido que se diga desestimación genérica con posibilidad de ir a consultar el expediente administrativo, pues la resolución debe de responder a la cuestión concreta planteada por el interesado, la cual había sido, **y sigue siendo**, que estaba aparcado por estar comprando en la aludida farmacia, alegación que no ha sido desvirtuada en el procedimiento seguido, ni en el expediente administrativo, y menos aún, justificada en la resolución sancionadora.

En la resolución del Recurso de Reposición interpuesto por el interesado se incurre en el mismo defecto anterior, es decir, no se ha resuelto la cuestión planteada por el ciudadano, vulnerando así el art. 89. 1 de la LRJPAC.

TERCERA.- Del expediente administrativo tramitado foliado y compulsado remitido por esa Administración.

No figura la **propuesta de resolución** que tuvo que emitir la instructora del procedimiento, y menos aún, el trámite de audiencia notificado al interesado.

Además, en el informe del agente denunciante, el cual presuntamente respondió a las alegaciones del ciudadano, dice que se había informado con el responsable de la farmacia, sin consignar ni el nombre y apellidos del mismo, como tampoco el documento nacional de identidad, por ello, hemos de decir que informó presuntamente.

Así, si el interesado hubiese ido a ver el expediente estaría en la misma situación de no poder defenderse al no saber a quién se le preguntó, y poder rebatir dicho hecho, lo que genera una auténtica **indefensión material**.

Pero es más, se dice que se emitió el informe del agente en virtud del artículo 12.2 del Real Decreto 320/94, y que, se impone la sanción y se resuelve el recurso del interesado contra la misma, en virtud de: *en uso de las facultades otorgadas por los art. 7 y 68 del R. D. L. 339/1990, de 2 de marzo*; todo ello se ha constatado, Antecedente V anterior.

Pues bien, dichos preceptos no existen en nuestro Ordenamiento jurídico vigente, lo que por sí solo ya determina la invalidez de dichas resoluciones y actos, pues ni al interesado se le puede informar de que se le instruye un procedimiento sancionador y que se le sanciona en virtud de normas que no existen.

Así, 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, RD 320/1994,**



BOE 95/1994, de 21 de abril de 1994, **es de Artículo Único** y tres Disposiciones, una transitoria, otra derogatoria y una final, por lo tanto no existe el artículo 12 ni el 14 del RD 320/1994, **lo que sí tiene 21 artículos es el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.**

Por su parte, el *R. D. L. 339/1990, de 2 de marzo*, que cita **es el Real Decreto Legislativo 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, también es de Artículo Único, que expresa:**

Se aprueba el adjunto texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, de acuerdo con los principios y criterios contenidos en la Ley de Bases 18/1989 de 25 julio.

Por tanto, es el texto articulado el que tiene más de un artículo.

De ello, no cabe colegir otra cosa que las resoluciones dictadas por esa corporación municipal carecen de toda eficacia jurídica.

CUARTA.- De las desestimaciones generadas de forma masiva, con indicación de que ante cualquier duda se puede ir a ver el expediente administrativo tramitado.

Pues bien, señala el artículo 54.1 de la LRJPAC, encuadrado bajo el Capítulo II, (intitulado de los requisitos de los actos administrativos) del Título V de la misma, que deberán ser motivados, *con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, (...) los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.*

Por su parte, el artículo 138.1 de la citada ley administrativa expresa:

*La resolución que ponga fin al procedimiento **habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones** planteadas en el expediente.*

También, en el pórtico de los requisitos que deben contener los actos administrativos está el fundamental artículo 53.2 de la LRJPAC que dispone:

El contenido de los actos administrativos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuando a los fines de aquéllos.

Por tanto, requiere la resolución sancionadora administrativa **motivación suficiente**, es un requisito esencial de la misma, (lo que la doctrina administrativa ha llamado **requisitos en positivo del acto administrativo**, Tomás Cano Campos), y además, como ya hemos

expuesto, el art. 89. 5 de la tan citada Ley 30/1992, permite que se puede motivar una resolución **incorporando** los informes o dictámenes aceptados, **cuando se insertan en el texto de la misma**, es decir, forman parte de su contenido.

Lo anterior, nos lleva a afirmar que la referencia de la resolución sancionadora que ha dado lugar a este queja, **como todas las que está dictando esa Administración municipal**, carecen del requisito esencial de la motivación al decirse en ellas a los interesados, como cláusula de estilo, que el agente ha emitido informe ratificándose en los hechos, y por tanto, son inválidas.

Al hilo de lo expuesto, también, se nos ha informado que a los interesados se les dice que *“las desestimaciones se realizan de forma genérica, haciendo constar en ellas que **ante cualquier duda pueden consultar los expedientes de referencia en dicho Departamento**”*.

Pues bien, es una obviedad que los expedientes administrativos pueden ser consultados por los interesados, ahora bien, conectar el derecho del ciudadano a ello, con la falta de motivación de las resoluciones sancionadoras, es imponer un gravamen por una puerta falsa, pues, evidentemente, informado el interesado de los motivos que fundamentan el acto, es decir, del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión administrativa, (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1991, ARZ 1991/1186), éste no tendrá que comparecer de forma personal a ver el expediente por la falta de motivación de la resolución sancionadora.

Es por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere el art. 37.1 de la Ley reguladora 7/2001, que expresa:

*“ El Diputado del Común, con ocasión de sus actividades, podrá formular a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas canarias o de los órganos y entidades reseñados en el artículo 17 de esta Ley, **sugerencias, advertencias, recomendaciones, y recordatorios de sus deberes legales para la adopción de nuevas medidas.**”*

Este comisionado del Parlamento de Canarias **RESUELVE** formularle a **V. E.** el siguiente,

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

- De la obligación que tiene de motivar, de forma individual, las resoluciones sancionadoras que dicte esa Administración municipal, como se ha expuesto en el cuerpo de la presente resolución.

Y la siguiente,

RECOMENDACIÓN.



- De que, se abandone la práctica de ese Ayuntamiento que V. E. preside de informar a los ciudadanos sancionados con desestimaciones genéricas y carentes de toda motivación, incorporando para ello, el texto del informe emitido por el agente de la policía local que sirva de motivación, en su caso, como dispone nuestro Ordenamiento jurídico vigente.

- De que se anulen los actos administrativos notificados al promotor de esta queja, por carecer de los requisitos esenciales que establece nuestra legislación para su perfección de acuerdo a Derecho , devolviéndole lo que ha satisfecho, como ingresos indebidos, en su caso, con ocasión de los mismos.

De conformidad con el art. 37.3 de la referida Ley 7/2001, que señala:

*"En todos los casos, dichas autoridades y el referido personal vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes. **Aceptada** la resolución, **se comunicará al Diputado del Común las medidas adoptadas** en cumplimiento de la misma. En caso contrario, **deberá motivarse el rechazo** de la sugerencia, advertencia, recomendación o recordatorio de deberes legales.>>*

Esta institución le insta a **V.I.** para que informe en el plazo indicado sobre la presente resolución.

Por último, pongo en su conocimiento, que esta Resolución será publicada en la página web de esta Institución, cuando se tenga constancia de su recepción por esa Administración."