

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (GESTIÓ I RECAPTACIÓ)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 30 de juliol de 2022, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El dia 8 de febrer de 2022, va ser denunciat per estacionar el vehicle en una plaça reservada per a persones amb mobilitat reduïda, que va suposar la retirada del vehicle pel servei de la grua municipal, amb el pagament de les taxes corresponents.
- En data 18 de febrer de 2022, va presentar un escrit d'al·legacions en què manifestava que no disposava d'imatges de la infracció i que l'hora d'enganxament del vehicle per la grua era errònia, per la qual cosa considerava que s'havia produït un defecte de forma en la tramitació de l'expedient.
- En data 1 d'abril de 2022, se li va notificar la provisió de constrenyiment sense haver obtingut resposta a l'escrit d'al·legacions.
- En data 3 de maig de 2022, va rebre la desestimació de les seves al·legacions, en la qual, segons deia, no s'informava de la ratificació de l'agent denunciant i s'adjuntava carta de pagament per la totalitat de l'import de la sanció.
- En data 27 de maig de 2022 va interposar un recurs de reposició que es va desestimar el dia 5 de juliol. Manifestava que en la resolució del recurs no es feia referència a la ratificació de l'agent ni als problemes relatius a les dades de les notificacions rebudes.

#### Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'**Institut Municipal**

**d'Hisenda** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 3 d'agost de 2022, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per estudiar la queixa.

### **Resposta dels òrgans afectats**

El dia 7 de setembre de 2022, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposava les actuacions dutes a terme per a la resolució de l'expedient, i se n'adjuntava una còpia.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. Drets de les persones amb discapacitat i reserves d'estacionament**

Abans de res, des d'aquesta Sindicatura volem recordar que l'objectiu de la reserva de places d'aparcament per a persones amb discapacitat és facilitar l'autonomia personal, la circulació i, en definitiva, la integració social i professional d'aquest col·lectiu.

En aquest sentit, l'article 9.1 de la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat de les Nacions Unides estableix que s'han d'adoptar les mesures pertinents per assegurar l'accés de les persones amb discapacitat, en igualtat de condicions respecte de les altres, al transport i l'ús de l'espai públic, entre altres.

En la mateixa línia, l'article IV.2 de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat diu que les persones amb discapacitat gaudeixen d'una **assistència municipal en particular**.

També la Carta de ciutadania - Carta de drets i deures de Barcelona estableix, a l'article 25.1, que les persones en situació de discapacitat física tenen dret a serveis públics que considerin la seva realitat en termes d'inclusió i adaptació, i que **cal promoure'n l'autonomia personal**.

La Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat, al preàmbul fa menció explícita de la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat de les Nacions Unides, ratificada per Espanya el 30 de març de 2007. L'article 9 de la Convenció defineix l'accessibilitat i diu que, a fi que les persones amb discapacitat puguin viure independentment i participar plenament en tots els aspectes de la vida, els estats membres han d'adoptar les mesures pertinents per assegurar l'accés de la persona amb discapacitat, en igualtat de condicions que les altres, a l'entorn físic, al transport, a les comunicacions i a altres serveis.

També, el Decret 97/2002, de 5 de març, sobre la targeta d'aparcament per a persones amb disminució i altres mesures adreçades a facilitar el desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda, disposa a l'article 3.1 que les ordenances de trànsit dels ens locals competents en la seva ordenació han de preveure mesures per facilitar el règim de parada i estacionament del vehicle, i l'article 5 preveu l'elaboració d'un pla d'ubicació de reserva de places d'aparcament públiques per a l'ús dels vehicles que portin persones titulars d'una targeta d'aparcament, distribuïdes per les zones considerades d'interès en els nuclis urbans, i que puguin coexistir amb les zones d'estacionament amb horari limitat.

Al seu torn, la Carta municipal de Barcelona estableix que l'ordenació del trànsit de les persones i els vehicles, entre altres, són competència pròpia de l'Ajuntament.

Finalment, les ordenances sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona (articles 2 i 27) i de circulació de vianants i vehicles (articles 33 a 35) regulen l'ús comú especial de l'espai públic i l'estacionament de vehicles de persones amb discapacitat física, la reserva d'estacionament i els requisits per obtenir-lo.

L'enumeració de tota aquesta normativa no és intranscendent per al cas que ens ocupa: **garantir la seva implementació i compliment correspon als poders públics. Però no únicament.**

Volem destacar, pel seu interès, la tercera edició de l'informe Radar ECOM, elaborat per la Fundació ECOM i publicat el mes de juny del 2023, que fa visibles les vulneracions de drets que, al llarg del 2022, han patit persones amb discapacitat física i/o orgànica a Catalunya.

Aquesta Fundació és un moviment impulsat per persones amb discapacitat que treballen, a través del seu empoderament i la seva participació, per aconseguir una societat inclusiva en la qual puguin fer efectiu l'exercici dels seus drets.

En el tema que ens ocupa, l'informe exposa que entre les principals categories de vulneració hi ha la problemàtica de l'aparcament reservat per a persones amb mobilitat reduïda.

Refereixen que les queixes més nombroses són les que tenen relació amb l'ús inapropiat que persones sense cap tipus de discapacitat fan d'aquestes zones reservades i exclusives per a persones amb mobilitat reduïda. Posen de manifest l'impacte que aquest fet té en la mobilitat de les persones amb discapacitat, que sovint les obliga a aparcar en llocs més allunyats o a utilitzar aparcaments soterranis que en moltes ocasions tampoc són prou accessibles.

Cal tenir en compte que les places reservades a persones amb discapacitat estan perfectament assenyalades i delimitades. L'ocupació indeguda d'una d'aquestes places és imputable únicament a la persona que l'ocupa, impeding i limitant el dret d'una altra persona amb mobilitat reduïda. Per tant, davant la manca de cura mínima

exigible a les persones propietàries dels vehicles que cometen aquesta infracció, la situació s'ha de resoldre necessàriament retirant el vehicle amb una grua, com va ocórrer en el cas que ens ocupa.

Novament, des d'aquesta Sindicatura de Greuges volem posar en relleu que **la convivència ciutadana comporta drets, però també obligacions, i esdevé imprescindible que el respecte dels drets de les persones amb discapacitat no només estigui en un primer pla, sinó que sigui una responsabilitat compartida entre la ciutadania i l'Administració.**

## **2. La sanció imposada**

En primer, lloc volem posar en relleu que totes les consideracions que es faran d'ara endavant són tenint en compte la documentació inclosa a l'expedient tramès per l'Institut Municipal d'Hisenda.

**A l'expedient no consta cap acreditació de les notificacions de les resolucions a les quals farem referència; per tant, les consideracions corresponen a les dates de resolució, no de notificació.**

En aquest sentit, i atès què el ciutadà en la seva queixa no va manifestar res al respecte i que va poder interposar tant l'escrit d'al·legacions com un recurs de reposició, assumim que les notificacions es van fer d'acord amb les normes reguladores corresponents.

A l'expedient adjuntat per l'IMH, hem pogut constatar que l'agent denunciat va tipificar la infracció a la butlleta de denúncia com a "Infracció 1087. Estacionament en zona exclusiva vehicles persones amb discapacitat" infringint la norma de l'article 70.2.k de l'Ordenança de circulació de vianants i de vehicles (OCVV).

Aquest article estableix que, en el marc de la legislació de trànsit i seguretat viària, es considera que un vehicle està en situació de parada i/o estacionament prohibit, i per tant en infracció de l'esmentada legislació, en els casos següents: k) a les zones reservades per a l'estacionament de persones amb discapacitat.

El ciutadà admet haver estacionat el vehicle en una zona reservada per a persones amb discapacitat. Tanmateix, considerava que no ocupava la totalitat de la plaça reservada.

Els possibles dubtes sobre el concepte d'estacionament queden resolts per la definició de l'article 398 i concordants del Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària (LSV), i de l'article 28 de l'OCVV, que regula les normes d'estacionament, l'apartat 3 del qual diu que **"en els estacionaments amb senyalització al paviment, els vehicles se situaran dins del perímetre marcat"**.

En conseqüència amb el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura considera que **la infracció està tipificada correctament.**

### **3. Les al·legacions formulades (tràmit d'audiència) i inici de la via executiva**

Quan va rebre la notificació de la denúncia, es va informar el denunciat que tenia un termini de 20 dies naturals per dur a terme una de les accions següents:

- a) Pagar la denúncia amb una reducció del 50% de l'import. En aquest cas, el fet de pagar-la suposa la renúncia a presentar al·legacions (si se'n formulessin, es considerarien no presentades) i la fi de la via administrativa i del procediment sense necessitat de dictar resolució expressa, i també, des de l'endemà del pagament, la fermesa de la sanció. Passat aquest termini, es disposarà de 25 dies més per fer el pagament de l'import de la multa sense reducció.
- b) O bé presentar un escrit d'al·legacions, fet que comporta la pèrdua de la reducció del 50% de l'import de la sanció si la resolució d'aquestes és desestimatòria.

I aquesta segona acció és l'opció exercida pel promotor de la queixa, el qual va registrar un escrit d'al·legacions el 18 de febrer de 2022.

En aquest punt, convé fer referència al **tràmit d'audiència**. Mitjançant aquest tràmit, les persones a les quals la incoació d'un procediment administratiu sancionador els pot comportar un perjudici poden exercir el seu dret de defensa i ser oïdes abans que l'òrgan administratiu dicti una resolució final. Durant aquest tràmit, la persona interessada pot presentar les al·legacions o proposar les proves que estimi convenients respecte dels fets que se li han notificat.

En primer lloc, val a dir que l'escrit d'al·legacions formulat pel ciutadà en data 18 de febrer de 2022 adduïa defectes formals (que més endavant comentarem), però **no proposava cap prova encaminada a desvirtuar els fets denunciats.**

En aquest sentit, tant l'article 77 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), com la normativa específica aplicable al procediment sancionador en matèria viària, articles 83 i següents de l'LSV, preveuen l'obertura d'un període de prova **però no amb caràcter necessari sinó potestatiu**; és a dir, quan a criteri de la persona instructora sigui necessari per esbrinar i qualificar els fets, permetent que aquesta rebutgi les proves proposades per les persones interessades quan siguin manifestament improcedents o innecessàries.

Així, l'article 95 de l'LSVA disposa, en els tres primers apartats, el següent:

- (1). Notificada la denúncia, l'interessat disposa d'un termini de vint dies naturals per formular-hi les al·legacions que consideri convenient i proposar o aportar les proves que consideri oportunes.

(2). Si les al·legacions formulades **aporten dades noves o diferents de les constatades per l'agent denunciant**, i sempre que l'instructor ho consideri necessari, aquelles s'han de traslladar a l'agent perquè n'informi en el termini de quinze dies naturals. En tot cas, l'instructor pot acordar que es practiquin les proves que consideri pertinents per a l'esbrinament i la qualificació dels fets i per determinar les possibles responsabilitats. La denegació de la pràctica de les proves ha de ser motivada i se n'ha de deixar constància en el procediment sancionador.

(3). Conclou la instrucció del procediment sancionador, l'òrgan instructor ha d'elevat la proposta de resolució a l'òrgan competent per sancionar perquè dicti la resolució que sigui procedent. **Únicament s'ha de traslladar la proposta a l'interessat, perquè hi pugui formular noves al·legacions en el termini de quinze dies naturals, si figuren en el procediment sancionador o s'han tingut en compte en la resolució altres fets o altres al·legacions i proves diferents a les adduïdes per l'interessat.**

Pel que fa a aquesta qüestió, l'IMH ha informat que, per tal de resoldre l'expedient, es van comprovar les imatges incorporades i es va constatar que el vehicle estava estacionat ocupant parcialment les places reservades per a persones amb mobilitat reduïda. Tenint en compte que **amb les imatges de la denúncia quedava acreditada la infracció, no es van apreciar causes suficients que desvirtuessin els fets denunciats.**

Per tant, d'acord amb l'article 95.2 de l'LSV, no era necessari sol·licitar un informe al denunciant, ni tampoc era procedent obrir un període de proves, atès que el seu resultat no hauria alterat la resolució final d'aquest procediment. I així **es va fer constar en les dues resolucions notificades al ciutadà.**

En relació amb la notificació de la proposta de resolució, convé fer referència a la doctrina legal de la Sentència del Tribunal Suprem, de 19 de desembre de 2000, que diu el següent:

[...] el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, debe interpretarse en el sentido de que la notificación de la **propuesta de resolución que corresponda dictar en el procedimiento no es preceptiva ni tiene, por tanto, que notificarse al interesado, siendo también innecesario el trámite de audiencia, en cualquiera de estos dos casos: 1.º Cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del boletín de denuncia que inicia el procedimiento. 2.º Cuando, habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado.**

En línia amb el que s'ha exposat, l'IMH va resoldre l'escrit d'al·legacions en sentit desestimatori el dia 3 de maig de 2022, i va confirmar la sanció, establint un període voluntari de pagament, sense bonificació, que acabava el 17 de juny de 2022.

Aquesta Sindicatura comparteix el sentit i les raons esgrimides per desestimar les al·legacions, però cal assenyalar que **es detecta una incongruència quant a la**

**cronologia** dels dos procediments que han avançat en paral·lel: d'una banda, el de la resolució de les al·legacions (expedient sancionador), i de l'altra, el de l'inici de la via executiva (procediment de constrenyiment).

I és que tal com acredita la documentació adjunta a l'expedient, així com l'aportada pel promotor de la queixa, l'IMH va dictar la provisió de constrenyiment el 13 d'abril de 2022, és a dir, abans de la resolució de les al·legacions, i això és contradictori amb el nou termini de pagament en voluntària fins al 17 de juny de 2022 que constava a la carta de pagament inclosa en la resolució.

En conseqüència, d'acord amb els articles 68 i següents del Reial decret 939/2005, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament general de recaptació, a criteri d'aquesta Sindicatura **el recàrrec de constrenyiment era improcedent.**

#### **4. El recurs de reposició**

El ciutadà promotor de la queixa, en data 25 de maig de 2022, va interposar un recurs de reposició.

D'una banda, al·legava un defecte formal, en concret, que l'hora d'enganxament del vehicle que figurava al full de liquidació per prestació de serveis de la grua municipal era les 9:49 hores i que, en aquella hora, el seu vehicle no es trobava al lloc on va ser sancionat.

I d'una altra, també al·legava que se li havia notificat la provisió de constrenyiment sense haver tingut en compte les al·legacions formulades.

De la documentació que figura a l'expedient es constata que hi ha dos fulls de liquidació: un on consta l'hora que diu el ciutadà, i un altre on posa que l'hora d'enganxament va ser a les 10:50:07 hores. En tot cas, a les fotos que acompanyen la denúncia i que consten a l'expedient es comprova amb claredat meridiana que el vehicle estava estacionat indegudament en aquesta darrera franja horària (imatges 1 i 2).

Imatge 1



Imatge 2



En relació amb els **defectes formals**, cal recordar que la impugnació d'una resolució administrativa basada en l'existència de defectes formals no es pot basar, simplement, a posar en relleu un fet que es considera incorrecte (en el cas que ens ocupa, l'hora d'enganxament del vehicle), sinó que s'ha de posar de manifest la raó per la qual l'error afecta la resolució que s'impugna de manera que aquest hagi induït a adoptar una decisió errònia o injustificada. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional de 22 de març de 1993 diu el següent:

[...] no toda vulneración o infracción de normas de procedimiento puede producir indefensión en sentido jurídico-constitucional, sino que esta solo tiene lugar cuando se priva al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento pone a su alcance para la defensa de sus derechos o se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado. [...] Para que pueda estimarse una indefensión con relevancia constitucional no basta, pues, con una vulneración formal, sino que es necesario que se produzca el efecto material de indefensión.

Per tant, com raona l'IMH, aquest error formal no invalida la comissió de la infracció, ja que en la denúncia notificada queda reflectida l'hora correcta de la infracció, i en les imatges incloses a l'expedient s'observa clarament que es tracta del vehicle denunciat en la mateixa hora que consta a la denúncia.

En relació amb la **incongruència que s'hagués iniciat la via executiva** abans de la resolució de les al·legacions presentades, volem fer referència al fet que la resolució de l'IMH, de data 5 de juliol de 2022, per la qual es donava resposta al recurs, no respon a la qüestió que es va notificar la provisió de constrenyiment en període de pagament voluntari.

En aquest punt, volem recordar el **principi de congruència** que estableix l'article 223.4 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, quan diu que la reposició sotmet



a coneixement de l'òrgan competent per a la seva resolució totes les qüestions de fet o de dret que ofereixi l'expedient, hagin estat o no plantejades en el recurs, sense que en cap cas es pugui empitjorar la situació de la persona recurrent. En el mateix sentit, els articles 88.2 i 119.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), estableix que en els procediments tramitats a sol·licitud de l'interessat, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades per aquest, sense que en cap cas pugui agreujar la seva situació inicial i sense perjudici de la potestat de l'Administració d'incoar d'ofici un nou procediment, si s'escau. Per la seva banda, l'article 119.3 de l'LPACAP disposa que l'òrgan que resolgui el recurs ha de decidir totes les qüestions, tant de forma com de fons, que plantegi el procediment, tant si han estat al·legades pels interessats com si no. En aquest últim cas se'ls ha d'oïr prèviament. No obstant això, **la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent**, sense que en cap cas es pugui agreujar la seva situació inicial.

En el cas que ens ocupa, entenem que per part de l'IMH **s'ha vulnerat el principi de congruència** establert per les normes esmentades.

Els principis de bona administració i eficàcia impliquen disposar d'una Administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat, respectant els drets i interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes de les persones d'una manera àgil i eficaç.

Això inclou el deure de l'Administració de resoldre expressament les peticions i les reclamacions que li presenti la ciutadania i de donar resposta a les sol·licituds que la ciutadania adrexi a l'Administració. Així ho estableix també l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'article 22 de la Llei 26/2010, que menciona el dret a obtenir una resolució expressa i notificada dins el termini establert legalment.

Així mateix, la jurisprudència és eloqüent en aquest sentit, tal com mostra la Sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2020 (entre moltes altres):

El deure jurídic de resoldre les sol·licituds, reclamacions o recursos no és una invitació de la llei a la cortesia dels òrgans administratius, sinó un estricte i rigorós deure legal que obliga tots els poders públics, per exigència constitucional (articles 9.1, 9.3, 103.1 i 106 CE), i la seva inobservança comporta, també, el **trencament del principi de bona administració**, que no només juga en el terreny dels actes discrecionals i el de la transparència, sinó que, com a pressupòsit bàsic, exigeix que l'Administració compleixi els seus deures i mandats legals estrictes i que no s'empari en la seva infracció per causar un perjudici innecessari a la persona interessada.

Els principis de **bona administració i eficàcia** es troben reconeguts en el dret de la Unió Europea (article 41 de la Carta de drets fonamentals), en els articles 9.3 i 103 de

la Constitució espanyola, i en l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta, en l'article XXIII, quan es refereix a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, que les autoritats locals han de garantir l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries.

## **DECISIÓ**

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Institut Municipal d'Hisenda no ha estat ajustada a dret ni eficaç**, perquè no ha donat compliment a les previsions legals que regulen el procediment de constrenyiment ni ha respectat el principi de congruència que estableix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda** que valori revisar d'ofici l'expedient, només en allò relacionat amb el procediment de constrenyiment.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.