

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (CIRCULACIÓ I ESTACIONAMENT)

#### ANTECEDENTS

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

En data 31 de juliol de 2023, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El 13 de març de 2023, el van sancionar amb dues multes consecutives per estacionament indegut. La prohibició d'estacionament era determinada per una senyalització provisional d'obres que podia ser confusa.
- La primera denúncia va ser a les 00.00 hores i, la segona, a les 8.22 hores. L'emplaçament que constava a les dues denúncies era carrer de Muntaner, 112. Ambdues denúncies les va imposar el mateix agent denunciant.
- La primera sanció, de 45 euros, la va abonar amb una reducció del 50%.
- La segona sanció va implicar la retirada del vehicle per la grua municipal.
- El 26 d'abril de 2023 va interposar un escrit d'al·legacions, però encara no havia rebut resposta.

##### 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 4 d'agost de 2023, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

## Resposta dels òrgans afectats

El dia 5 d'octubre de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada als expedients.

## CONSIDERACIONS

### 1. La senyalització provisional per obres

La regulació de les actuacions i senyalitzacions excepcionals per obres està recollida en el Manual de Qualitat de les Obres a la ciutat de Barcelona, aprovat per Decret d'Alcaldia de 14 de març de 2014.

L'annex 2.4B d'aquest manual conté un protocol específic per a la senyalització durant les obres i actuacions. El punt 5 de l'annex disposa, pel que fa a la retirada de vehicles estacionats en la data de l'inici d'actuació senyalitzat, que "El dia d'inici de la prohibició, en cas que hi quedin vehicles estacionats, s'ha de trucar a la Guàrdia Urbana (092) per sol·licitar-ne la retirada i trasllat o l'ingrés a dipòsit", **sense més indicacions respecte de l'horari en què això hagi de passar.**

D'altra banda, la part final del mateix document regula els requisits i les mides del cartell de senyalització prèvia informativa, on **tampoc s'observa cap espai específic previst per indicar l'horari de les obres**, com es pot comprovar a la imatge.



El ciutadà ha aportat a aquesta Sindicatura diverses imatges fotogràfiques on a aquesta senyalització figura, afegit de manera manual, un horari d'inici d'obres.

Tanmateix, d'acord amb la normativa esmentada, incorporar aquest horari no és una obligació municipal. De fet, l'Institut Municipal d'Hisenda (d'ara endavant, IMH) informa

que, si la senyalització provisional indica una **prohibició d'estacionament des del dia 13 de març de 2023**, aquesta prohibició comença a les 00.00 hores. En conseqüència, a les 00.00 h del dia 13 de març de 2023, el vehicle estacionat es trobava en situació d'infraacció, i per això es va denunciar.

A la vista de l'exposat hem de concloure que un cartell de senyalització excepcional per obres sense especificar l'horari de començament d'aquestes **s'ajusta a la normativa aplicable**.

Amb les imatges facilitades pel ciutadà a aquesta Sindicatura es comprova que, tot i la prohibició d'estacionament, el vehicle estava aparcats a les 8.20 hores del dia 13 de març de 2023. A més, el ciutadà en els seus escrits d'al·legacions admet que el vehicle estava estacionat en aquest indret abans de les 00.00 hores i continuava en el mateix lloc a les 8.22 hores.



No obstant tot l'exposat, a parer d'aquesta Sindicatura, res no impedeix que en aquests cartells s'incorpori sempre l'horari d'inici de la prohibició d'estacionar amb la finalitat de proporcionar una informació més completa a la ciutadania i, també, per coherència amb la regulació prevista pel que fa als avisos individuals de vehicles, als quals ens referirem a continuació.

## **2. Avisos individuals a vehicles estacionats en zones prohibides**

El punt 3.2 de l'annex 2.4B del Manual de Qualitat de les Obres a la ciutat de Barcelona, referent als **avisos individuals de vehicles**, diu que s'han de col·locar avisos als parabrises dels vehicles, o bé als manillars de les motocicletes o ciclomotors que hi hagi aparcats a la zona afectada per informar de la prohibició d'estacionament.

S'ha d'indicar a l'espai corresponent **de l'avis el motiu, la data i l'hora de la prohibició, amb la mateixa informació que s'hagi incorporat als cartells de senyalització**. Encara més, amb la finalitat de reforçar aquesta informació, es preveu

que s'ha de tenir en compte la recol·locació d'avisos per les rotacions dels vehicles que es produeixin.

### 3. La infracció

D'acord amb la documentació que ha aportat el ciutadà, hem pogut constatar que l'agent denunciador va tipificar la infracció a la butlleta de denúncia com "Estacionar allà on ho prohibeix un senyal (...)", de manera que s'infringeix l'article 70.2.o) de l'Ordenança de circulació de vianants i de vehicles (OCVV).

Com hem comentat, el ciutadà admet que va estacionar en aquest espai cap a les 21.00 hores del diumenge 12 de març de 2023, amb la intenció de retirar el vehicle abans de les 9.00 hores del dia 13 de març de 2023.

És important fer referència al fet que el vehicle es va sancionar dues vegades, pel mateix fet i pel mateix agent: la primera sanció es va imposar a les 00.00 hores del dia 13 de març de 2023 i, la segona, a les 8.22 hores. En aquesta darrera, a més, la grua municipal va retirar el vehicle de la calçada.

Tal com hem apuntat, no es pot qüestionar que el dia 13 de març comença a les 00.00 hores i, per tant, la infracció era denunciador. Ara bé, l'actuació de l'agent sancionador només s'explica des d'un excés de zel i des del desconeixement del principi de legalitat i tipicitat de les infraccions.

En aquest punt, convé fer referència al principi *non bis in idem* ("no dues vegades pel mateix fet"), en virtut del qual **es prohibeix imposar una doble sanció en els supòsits en què s'aprecii la identitat de subjecte, fet i fonament.**

Aquest principi va íntimament lligat als principis de legalitat i tipicitat de les infraccions recollits a l'article 25 de la Constitució espanyola i previst a l'article 31.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, quan disposa que "no es poden sancionar els fets que ho hagin estat penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament".

Val a dir que, en data 12 d'abril de 2023, el ciutadà va presentar un recurs de reposició contra la taxa de la grua, on adjuntava al·legacions contra la duplicitat de sancions per la mateixa infracció de trànsit. Les al·legacions per duplicitat es van estimar en detectar que ambdues es van imposar el mateix dia i pels mateixos fets. Per aquest motiu, **es va anul·lar l'expedient sancionador** corresponent a la denúncia imposada a les 8.22 h.

### 4. El procediment sancionador

En les notificacions de les denúncies per infraccions de trànsit s'informa a les persones denunciades que disposen de vint 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 disposa 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 és desestimària.

En aquest cas, el ciutadà va exercir les dues opcions de manera simultània. En concret, la seqüència d'actuacions va ser la següent:

- 13 de març de 2023: denúncia i retirada del vehicle per part de la grua.
- 23 de març de 2023: abonament de la sanció imposada a les 00.00 hores amb bonificació del 50%.
- 12 d'abril de 2023: recurs de reposició contra la taxa de grua, on s'adjunten al·legacions relatives a la improcedència dels expedients sancionadors incoats
- 26 d'abril de 2023: es reproduïxen les al·legacions de l'escrit anterior contra les dues sancions imposades i se sol·licita la devolució de la multa pagada i de la taxa de grua.
- 8 de juny de 2023: reclama resposta a l'escrit anterior i sol·licita la remissió de les fotografies relatives als expedients sancionadors.
- 14 de juny de 2023: l'IMH emet dues resolucions en resposta a les tres instàncies presentades.

El procediment abreujat regulat per l'article 94 de la Llei de trànsit determina expressament que qui paga amb bonificació una multa **renuncia a presentar al·legacions i que, en cas que les formuli, es consideren no presentades.**

En conseqüència, i per aplicació del que preveuen els articles 94 de la Llei de trànsit i 85 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, quan el ciutadà promotor de la queixa va efectuar aquest pagament **va renunciar expressament a presentar al·legacions en via administrativa.**

En aplicació dels articles esmentats, aquesta Sindicatura comparteix la resolució de no admetre a tràmit les al·legacions presentades, així com el fet, conseqüència de l'anterior, que l'Administració no entrés a valorar el fons que al·legava l'interessat.

## **5. El defecte formal de l'acte administratiu**

El ciutadà en les seves al·legacions va aduir un error formal en l'emplaçament anotat a les dues butlletes de denúncia, atès que s'hi feia constar l'adreça del carrer de Muntaner, número 112, que pertany al xamfrà Muntaner/Mallorca, és a dir, a l'altre costat del lloc on hi havia el senyal de prohibició d'estacionament, i el seu vehicle estava al carrer de Muntaner, número 105.

L'IMH informa que, segons l'article 87 de la Llei de trànsit, la denúncia ha d'identificar **el lloc o tram** en què es va cometre la infracció. Es va comprovar que la numeració corresponent al carrer de Muntaner, 105 està situada en l'extrem dret de l'edifici del xamfrà, i no just davant del senyal de prohibició davant del qual va estacionar el vehicle denunciat, situat aproximadament al mig del mateix xamfrà, on no hi ha cap numeració que permeti identificar el lloc de manera inequívoca.

En canvi, el número de l'adreça que l'agent va consignar a la denúncia, Muntaner 112, tot i pertànyer al xamfrà Muntaner/Mallorca, és a dir, a l'altre costat del lloc on hi havia el senyal de prohibició d'estacionament, es troba a sobre del portal central del xamfrà, i es veu fàcilment.

Per tant, en aquest cas, **les dades consignades per l'agent, juntament amb les fotografies** que es van prendre, permeten identificar de manera inequívoca el lloc de la infracció, atesa la proximitat entre ambdues ubicacions.

Cal fer notar que en cap moment de la tramitació del procediment **el promotor de la queixa va posar en dubte la ubicació concreta del vehicle** ni tampoc va impugnar la validesa de les fotografies que constaven a l'expedient.

En aquest punt, convé recordar que l'article 48.2 de la Llei 39/2015 d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) estableix que no qualsevol defecte de forma de l'acte administratiu dona lloc a l'anul·labilitat de l'acte. La llei mateixa considera com a **irregularitats els defectes formals que no produeixin indefensió**.

De manera que, perquè un defecte de forma de l'acte administratiu en determini l'anul·labilitat, cal que aquest acte no tingui els requisits formals indispensables per assolir la seva finalitat o que produeixi indefensió a les persones interessades. En la resta de casos, els **defectes de forma no afecten la validesa de l'acte administratiu**.

Tal com declara la jurisprudència, no es produeix indefensió si la persona interessada en el marc de l'expedient **ha pogut al·legar i provar tot allò que ha considerat oportú** en defensa dels seus drets (sentència del Tribunal Suprem d'11 d'octubre de 2012).

En aquest cas, l'IMH considera que l'adreça consignada a la denúncia **no es pot considerar un defecte invalidant** de l'acte administratiu, segons els termes recollits a l'article esmentat.

A més, cal tenir en compte que el ciutadà, el 12 d'abril de 2023, va interposar un recurs de reposició contra la taxa de grua, on adjuntava les al·legacions relatives a la improcedència dels expedients sancionadors incoats i, el 26 d'abril de 2023 va presentar la instància, on reproduïa les al·legacions de l'escrit anterior contra les dues sancions imposades i sol·licitava la devolució de la multa pagada i de la taxa de grua.

En resum, d'acord amb la informació que ha aportat la persona interessada i la facilitada a aquesta Sindicatura per l'IMH, podem concloure que **s'ha respectat el dret de defensa del ciutadà**.

## **6. L'anul·lació de la sanció i la taxa per la retirada del vehicle**

L'article 20 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, disposa que:

1. Les entitats locals, en els termes que preveu aquesta Llei, poden establir taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local, així com per la prestació de serveis públics o la realització d'activitats administratives de competència local que es refereixin de manera particular als subjectes passius, els afectin o els beneficiïn.

En tot cas, tenen la consideració de taxes les prestacions patrimonials que estableixin les entitats locals per:

A) La utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local.

B) La prestació d'un servei públic o la realització d'una activitat administrativa en règim de dret públic de competència local que es refereixi de manera particular al subjecte passiu, l'afecti o el beneficiï, quan es produeixi qualsevol de les circumstàncies següents:

a) Que els administrats no les hagin de sol·licitar o rebre de manera voluntària. A aquest efecte, no es considera voluntària la sol·licitud o la recepció per part dels administrats:

Quan l'imposin disposicions legals o reglamentàries.

Quan els béns, els serveis o les activitats requerits siguin imprescindibles per a la vida privada o social del sol·licitant.

b) Que no les presti o realitzi el sector privat, estigui o no establerta la reserva a favor del sector públic de conformitat amb la normativa vigent.

2. S'entén que l'activitat administrativa o el servei afecta el subjecte passiu o s'hi refereix quan estiguin motivats directament o indirectament per aquest fet que les seves actuacions o omissions obliguin les entitats locals a dur a terme d'ofici activitats o a prestar serveis per raons de seguretat, salubritat, de proveïment de la població o d'ordre urbanístic, o qualssevol altres.

D'aquest precepte es dedueix que el fet imposable de la taxa per recollida i retirada de vehicles de la via pública està constituït per la prestació dels serveis municipals encaminats a la retirada de les vies urbanes dels vehicles estacionats en zones no permeses o que hi pertorbin la circulació. El servei és de recepció obligatòria i es presta d'ofici o en virtut de denúncia particular.

En aquest cas, amb motiu de la denúncia efectuada per l'agent de la Guàrdia Urbana a les 00.00 hores del dia 13 de març de 2023, l'Ajuntament va prestar el servei de retirada del vehicle de la via pública i el va traslladar al dipòsit municipal, on es va estar fins que el seu titular el va recollir. D'aquesta manera, es va complir el fet imposable de la taxa recollit en les normes que s'exposen més amunt, això és, la prestació d'un servei de recepció obligatòria prestat per l'Ajuntament.

Cal fer constar que el pagament de la taxa seria procedent fins i tot en el cas que la conducta no fos sancionable. En aquest sentit, és reiterada la jurisprudència que diu que l'al·legació del fet que no consti denúncia o, fins i tot, que no hi hagi resolució sancionadora ferma és indiferent, atès que la taxa respon a les seves pròpies normes tributàries, cap de les quals condiciona la retirada del vehicle a la denúncia (STSJ Madrid d'1 de març de 1999).

La jurisprudència també determina la procedència de la taxa en casos en què l'expedient sancionador es doni per acabat per prescripció o per motius formals. En aquest sentit, la sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries de 4 de maig de 2004 considera que la sanció i la taxa per trasllat del vehicle tenen naturalesa, pressupòsit i efectes diferents, de manera que per l'estacionament indegut d'un vehicle hi pot haver sanció sense retirada de vehicle o sanció amb retirada d'aquest sense que totes les sancions hagin de comportar la meritació de la taxa. De la mateixa manera, la meritació de la taxa no ha de pressuposar sempre l'existència d'una infracció.

A partir de l'exposat, en aquest cas la sanció imposada i la taxa meritada són actes administratius diferents i amb autonomia d'impugnació. De fet, a l'imprès de liquidació de la taxa per la retirada del vehicle del dipòsit municipal s'estableix el **règim de recursos contra aquesta liquidació** i s'especifica que es pot interposar un recurs d'alçada, amb efectes de reposició, previ al contenciós administratiu, que es tindrà per desestimat en el termini d'un mes des de la seva interposició sense que es notifiqui la resolució.



Per tant, en el supòsit que es revisi la infracció que motiva la retirada del vehicle i **es deixi sense efecte la sanció imposada, es pot exigir la taxa per la retirada del vehicle**, atès que el fet imposable (la retirada) s'ha dut a terme.

El 14 de juny de 2023, l'IMH va donar resposta al recurs de reposició interposat pel ciutadà contra la taxa de retirada de la grua, a la qual es resol desestimar-lo atès que es van complir les prescripcions de senyalització que disposa l'Ordenança de Circulació de vianants i de vehicles, i va quedar provat que el vehicle estava estacionat en un lloc on hi havia una prohibició d'estacionament senyalitzada degudament.

El principi de **bona administració i d'eficàcia** dels serveis públics està recollit al dret de la Unió Europea (article 41 de la Carta de drets fonamentals), als articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola, i a l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic administratiu comú. Aquest dret implica 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 de manera àgil i eficaç.

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. Un cop considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, l'actuació de **l'Institut Municipal d'Hisenda ha estat ajustada a dret i eficaç**.

Això no obstant, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Suggerir a l'Institut Municipal d'Hisenda** que, en coordinació amb l'òrgan municipal competent, es valori incorporar a les senyalitzacions provisionals per obres l'horari d'inici d'aquestes.

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.

**SINDICATURA  
DE GREUGES**  
DE BARCELONA

**David Bondia Garcia**

Ronda Sant Pau, 43-45  
08015 Barcelona  
93 413 29 00  
sindicaturabarcelona@bcn.cat  
www.sindicaturabarcelona.cat