

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 4 d'octubre de 2021, el ciutadà, en nom i representació d'una altra ciutadana, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Durant l'any 2021, havia presentat diferents escrits i recursos a sancions per indisciplina viària que, segons indicava, no havien estat notificats correctament. Concretament:

- 11 de març de 2021: escrit presentat per correu postal certificat.
- 12 de març de 2011: instància al registre de l'IMH.
- 28 de maig de 2021: escrit presentat per correu postal certificat.
- 31 de maig de 2021: escrit presentat per correu postal certificat.
- 7 de juliol de 2021: escrit presentat per correu postal certificat.
- 14 de juliol de 2021: instància al registre de l'IMH.
- 4 d'agost de 2021: instància.

I notificacions relatives als documents següents:

- Diligència d'embargament que comprèn dotze càrrecs corresponents a infraccions de l'any 2020.
- Diligència d'embargament que comprèn vuit càrrecs dels anys 2020 i 2021.
- La titular del vehicle no disposava de carnet de conduir. No era la persona que va cometre les infraccions, i les denúncies s'havien d'imposar al promotor de la queixa, que actuava en representació de la interessada i alhora era el conductor habitual d'aquest vehicle.
- Aquesta darrera circumstància l'havien posat en coneixement de l'Administració en diverses ocasions, i havien demanat que constés a efectes de notificacions el domicili del promotor de la queixa.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els **objectius de desenvolupament sostenible (ODS)**, d'acord amb la mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030. Concretament, es relaciona amb l'objectiu **16.6 "Màxima eficàcia i responsabilitat envers la ciutadania"**.

- En data de presentació de la queixa, no havia rebut resposta als escrits presentats.

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 realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 12 de novembre de 2021, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 22 de febrer de 2022, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada als expedients i n'adjunta còpia.

CONSIDERACIONS

1. La notificació de les sancions

És doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (entre altres, les sentències 157/2007, de 2 de juliol; 54/2003, de 24 de març, i 145/2004, de 13 de setembre) que cal garantir el dret de defensa i el dret de ser informat de la infracció corresponent en els procediments administratius sancionadors, d'acord amb l'article 24 de la Constitució espanyola.

L'exercici d'aquests drets pressuposa notificar degudament a la persona implicada la incoació del procediment, perquè només així podrà exercir l'efectiva possibilitat de defensa davant la infracció que se li imputa abans que l'Administració prengui una decisió definitiva.

Per aquesta raó, existeix una constant i reiterada jurisprudència que diu que sempre que sigui possible **ha de practicar-se la notificació en el domicili de l'interessat i, només en darrer terme, recórrer a la notificació edictal**. En aquest sentit, és exigible a l'Administració una especial diligència perquè garanteixi i possibiliti a la ciutadania l'exercici dels seus drets, de la mateixa manera que li exigeix les seves obligacions.

Les notificacions de les denúncies per infracció de trànsit tenen la seva pròpia peculiaritat segons l'article 89 i següents 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), que estableix que les denúncies, en principi, s'han de lliurar en el mateix acte, és a dir, en mà. Si això no és possible, la notificació es pot fer en un moment posterior sempre que concorri alguna de les circumstàncies previstes a l'article 89.2 de l'LSV.

L'article 90 de l'LSV disposa que aquestes notificacions **s'han de fer a l'adreça electrònica viària i que, si la persona denunciada no en té, s'han de fer al domicili que hagi indicat en el procediment i, si no n'hi ha, al domicili que consti als registres de l'organisme autònom Prefectura Central de Trànsit**.

El punt 3 d'aquest article, en relació amb el supòsit que la notificació es faci arribar al domicili de la persona interessada, disposa que, si no hi és i ningú no se'n fa càrrec, s'ha de deixar constància d'aquesta circumstància en el procediment sancionador, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar, i s'ha de tornar a fer en els tres dies següents. Si tampoc no és possible el lliurament, s'ha de donar per acomplert el tràmit i s'ha de publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE). Transcorregut el període de vint dies naturals des de la publicació de l'anunci de notificació al BOE, s'entén que aquesta notificació ha estat feta i es dona per acomplert el tràmit.

L'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) informa que, en vista de les instàncies presentades, s'ha dut a terme una revisió de tots els expedients sancionadors incoats per multes de trànsit contra el vehicle, imposades a nom de la interessada, i s'ha constatat que les notificacions de les denúncies relatives a alguns expedients sancionadors es van practicar de conformitat amb el que preveu la Llei de seguretat viària, al domicili de Balaguer, que era el domicili de la persona titular que constava a la base de dades de la DGT en el moment de la comissió de les infraccions.

El resultat de les notificacions practicades únicament va ser "desconegut". Per tant, hauria estat procedent dur a terme un segon intent de notificació en una altra adreça coneguda, i això no es va produir. Per aquest motiu, les notificacions esmentades s'han considerat defectuoses, motiu pel qual és procedent l'anul·lació de 23 expedients sancionadors i la devolució dels imports embargats indegudament amb els interessos de demora que puguin correspondre.

En canvi, als altres 8 expedients sancionadors, les notificacions de les denúncies es van practicar correctament. En aquests, la notificació es va efectuar en un primer intent al mateix domicili i, en resultar “desconegut”, es va intentar a un altre domicili de Barcelona, **que era el domicili fiscal del vehicle i que coincidia amb l’adreça d’empadronament de la titular en el moment de les notificacions.** Aquestes les va rebre, en quasi tots els casos, el conserge, que va signar els justificants de recepció.

Respecte a altres dos expedients sancionadors, es van intentar notificar infructuosament al domicili esmentat de Balaguer, amb resultat “desconegut”, però poc després, en data 8 de novembre de 2018, es van notificar al promotor de la queixa en qualitat d’autoritzat, presencialment a l’Institut Municipal d’Hisenda. En el supòsit de l’expedient restant, la denúncia es va notificar directament i en aquell mateix acte al promotor de la queixa.

Segons la informació aportada per l’Institut Municipal d’Hisenda, i una vegada analitzat l’expedient i les evidències de notificacions, hem de concloure que, als expedients que no han estat anul·lats, **no s’observa cap irregularitat en les notificacions practicades.**

Respecte de la informació rebuda per l’IMH, i en vista dels expedients, la Sindicatura de Greuges de Barcelona volem fer palès que, d’acord amb l’LSV i amb la lògica més elemental, els conductors dels vehicles estan obligats, entre altres, a respectar els límits de velocitat i les restriccions de circulació derivades de l’aplicació dels protocols davant episodis de contaminació i de les zones de baixes emissions. En aquest sentit, des d’aquesta institució considerem **que la convivència ciutadana comporta drets i obligacions**, i esdevé imprescindible que la seguretat viària estigui en un primer pla i sigui una responsabilitat compartida entre la ciutadania i l’Administració.

No podem perdre de vista l’impacte que pot tenir en el conjunt de la ciutadania el fet de no respectar les obligacions viàries. De fet, un dels objectes de l’LSV és establir les normes de circulació per als vehicles a les vies d’utilització general, atenent raons de seguretat viària. El fet de **no respectar les normes de circulació és una acció únicament imputable a la persona conductora del vehicle.** Per tant, davant la manca de cura mínima exigible, la situació s’ha de resoldre necessàriament amb la imposició de sancions.

2. El procediment de constrenyiment i embargament

L’article 110 de l’LSV disposa que, vençut el termini d’ingrés en període voluntari, sense haver-se efectuat el pagament de les sancions, s’inicia el procediment de constrenyiment perquè s’executi.

El procediment de constrenyiment es regula a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT, article 167 i següents), i al Reial decret 939/2005, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament general de recaptació (article 70 i següents).

L'article 160 de l'LGT defineix la recaptació com l'exercici de les funcions administratives conduents al cobrament dels deutes tributaris, que es pot fer en període voluntari, o en període executiu, mitjançant el pagament o compliment espontani de l'obligat tributari o, si no n'hi ha, a través del procediment administratiu de constrenyiment.

De conformitat amb el que disposa l'article 167.1 de l'LGT, el procediment de constrenyiment s'inicia mitjançant una provisió notificada a l'obligat tributari en què cal identificar el deute pendent i els recàrrecs corresponents (article 28 de l'LGT). En el mateix acte se li requerirà que efectui el pagament i se l'advertirà que, si no es paga el deute dins el termini atorgat d'acord amb l'article 62.5 de l'LGT, es procedirà a l'embargament dels seus béns.

L'article 167.3 de l'LGT disposa que contra la provisió de constrenyiment únicament són admissibles:

- a) Extinció total del deute o prescripció del dret a exigir el pagament.
- b) Sol·licitud d'ajornament, fraccionament o compensació en període voluntari i altres causes de suspensió del procediment de recaptació.
- c) Falta de notificació de la liquidació.
- d) Anul·lació de la liquidació.
- e) Error o omissió en el contingut de la provisió de constrenyiment que impedeixi la identificació del deutor o del deute constret.

Quant als motius d'oposició contra les diligències d'embargament, l'article 170.3 de l'LGT disposa que només són oposables uns motius taxats, i no cap altre (com podria ser algun aspecte del procediment sancionador). Són els següents:

- a) extinció del deute o prescripció del dret a exigir el pagament,
- b) manca de notificació de la provisió de constrenyiment,
- c) incompliment de les normes reguladores de l'embargament,
- d) suspensió del procediment de recaptació.

El règim de notificacions en període executiu està regulat als articles 109 a 112 de l'LGT.

L'article 112 disposa que quan no sigui possible efectuar la notificació a l'interessat o al seu representant per causes no imputables a l'Administració tributària i, havent-ho intentat almenys dues vegades al domicili fiscal, o al que hagi designat la persona interessada, si es tracta d'un procediment iniciat a sol·licitud seva, s'han de fer constar a l'expedient les circumstàncies dels intents de notificació. És suficient un sol intent quan el destinatari consti com a desconegut al domicili o lloc esmentat.

Quan l'intent és infructuós s'ha de citar l'interessat o el seu representant per ser notificat per compareixença per mitjà d'anuncis que s'han de publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat*, perquè comparegui davant les oficines municipals en un termini de 15 dies, comptats des del següent a la publicació de l'anunci. Si transcorre aquest termini no compareix, la notificació s'entén com a practicada.

En el cas objecte de supervisió, es constata que **tant el procediment de constrenyiment com els embargaments efectuats, s'han fet donant compliment a les disposicions aplicables** i, en conseqüència, no s'ha produït cap indefensió al promotor de la queixa.

Ell, tant en el seu escrit com en les diverses instàncies presentades, al·lega, com a motiu d'anul·lació de les sancions, que la interessada no podia ser la destinatària de les sancions, atès que era ell (que també actua com a representant), el conductor habitual del vehicle i responsable de les infraccions.

A la documentació aportada pel promotor de la queixa a la Sindicatura figura un escrit de data 22 de juny de 2018, en què la senyora indicava que el conductor habitual del vehicle era ell i, designava com a adreça de notificacions un domicili de Barcelona.

Entenem que aquest escrit es refereix a expedients sobre les notificacions dels quals, ja ens hem pronunciat a l'apartat primer d'aquesta resolució.

En aquest punt convé recordar que l'article 11 de l'LSV regula les obligacions del titular del vehicle i conductor habitual.

Així, l'apartat primer d'aquest article diu que el titular d'un vehicle té les obligacions següents:

- a) Facilitar a l'Administració la identificació del conductor del vehicle en el moment de cometre's una infracció. Les dades facilitades **han d'incloure el número del permís o llicència de conducció que en permeti la identificació al Registre de conductors i infractors** de l'organisme autònom Prefectura Central de Trànsit.
- b) Impedir que el vehicle sigui conduït per algú que no hagi obtingut mai el permís o la llicència de conducció corresponent.

L'apartat segon disposa que el titular del vehicle pot comunicar al Registre de vehicles de l'organisme autònom Prefectura Central de Trànsit la identitat del conductor habitual d'aquest. En aquest supòsit, el titular queda exonerat de les obligacions anteriors, que es traslladen al conductor habitual.

D'altra banda, l'article 60.1 de l'LSV estableix que

el titular d'un permís o llicència de conducció o del permís de circulació d'un vehicle ha de comunicar als registres de l'organisme autònom Prefectura Central de Trànsit el seu domicili. El domicili s'utilitza per fer-hi les notificacions respecte de totes les autoritzacions de què disposi. A aquests efectes, els ajuntaments i l'Agència Estatal d'Administració Tributària han de comunicar a l'organisme autònom Prefectura Central de Trànsit els nous domicilis de què tinguin constància.

En aquesta línia, l'article 90.1 de l'LSV indica que les administracions amb competències sancionadores en matèria de trànsit han de notificar les denúncies que no es lliurin a l'acte i les altres notificacions a què doni lloc el procediment sancionador a l'adreça electrònica viària (AEV). En cas que el denunciat no la tingui, la notificació s'ha de fer al domicili que s'hagi indicat expressament per al procediment i, si de cas hi manca, al domicili que consti als registres de l'organisme autònom Prefectura Central de Trànsit.

Amb relació a la modificació de la direcció de notificacions, l'article 10 del Reial decret 818/2009, de 8 de maig, que aprova el reglament general de conductors, estableix que qualsevol variació de les dades que figuren al permís o llicència de conducció, així com la del domicili del seu titular, ha de ser comunicada per aquest dins el termini de 15 dies comptats des de la data en què es produeixi, a la Prefectura Provincial de Trànsit.

Per tant, perquè les sancions li arribessin a l'adreça que indicava, l'hauria d'haver modificat a la DGT. Aquest tràmit, tal com indica encertadament l'IMH, no es va fer fins al 4 de novembre de 2021, moment en què el ciutadà va passar a ser titular del vehicle.

Per tant, aquesta al·legació no pot prosperar.

3. Quant a la manca de resposta

Un cop s'ha produït un acte administratiu a través del procediment corresponent, l'ordenament jurídic reconeix als destinataris de l'acte la possibilitat d'impugnar-lo davant la mateixa administració pública que ha dictat l'acte (o, si escau i ho estima

convenient, impugnar-lo davant els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa).

Els recursos administratius són actes mitjançant els quals se sol·licita la revocació o la reforma d'un acte administratiu previ, i esdevenen una garantia de la ciutadania davant l'actuació administrativa.

La persona promotora de la queixa, des del març del 2021 ha presentat onze escrits davant l'IMH contra les provisions de constrenyiment i les diligències d'embarquement indicades a l'inici.

En primer lloc, val a dir que la interposició dels recursos no suspèn l'execució dels actes impugnats ni de les sancions (art. 96 de l'LSV). En segon lloc, i com ja hem argumentat als apartats precedents, es constata que l'IMH, en tot el procediment administratiu sancionador dels expedients no anul·lats, ha donat compliment al procediment notificador legalment establert.

Tanmateix, volem recordar que l'article 46 de la Llei 1/2006, de 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona, regula el recurs d'alçada davant l'alcaldia contra els actes d'aplicació dels tributs i ingressos de dret públic (com són les multes i sancions), al qual resulta aplicable el règim del recurs de reposició de l'article 14 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 (TRLRHL).

L'article 14.2.1 de la norma esmentada disposa que aquest recurs s'ha de resoldre en el termini d'un mes comptat des de l'endemà de la seva presentació.

L'IMH, en data 7 de gener de 2022, va emetre una proposta de resolució de totes les instàncies acumulades en sentit parcialment estimatori.

Doncs bé, tenint en compte que s'han acumulat les instàncies presentades pel ciutadà, que la darrera d'elles és de data 1 d'octubre de 2021 i que la data de la proposta de resolució és de 7 de gener de 2022, hem de concloure que el termini per resoldre i notificar ha estat raonable.

Aquesta Sindicatura no desconeix el gran volum d'expedients sancionadors que tramita l'IMH i, malgrat les mesures per a la millora contínua que es van implementant progressivament en els àmbits organitzatiu i tecnològic, en determinades ocasions no és possible complir els terminis establerts per la normativa. És per això que l'IMH revisa constantment els seus processos, per tal de reduir els terminis de resolució.

El principi de **bona administració i l'eficàcia** dels serveis públics es recullen a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, 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. Aquests drets 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 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, amb referència 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 ha estat ajustada a dret.**