

Actuació d'ofici 7/2015

Actuació d'ofici emesa per la Síndica Municipal de Greuges de Terrassa dirigida a l'Ajuntament sol·licitant la creació d'un Codi de bones pràctiques que sigui d'aplicació als funcionaris municipals

La Síndica ha obert una actuació d'ofici arran del dictamen elaborat pels professors de dret constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Dr. Joan Lluís Pérez Francesch i Dr. Tomàs Gil Márquez, com a membres del SEDIJ (Servei d'Estudis i Dictàmens Jurídics). L'emissió d'aquest dictamen ha estat sol·licitat conjuntament amb el Síndic Municipal de Greuges de Sant Cugat i el de Sabadell, amb els qui aquesta Síndica va signar, el passat 26 de juny, un conveni amb la UAB, amb la finalitat de coordinar l'actuació en l'assessorament i intercanvi d'informació sobre l'aplicació del principi de veracitat dels agents de l'autoritat i el deure d'aportació de proves quan fos possible.

Tot seguit, i com a base de l'actuació d'ofici que aquesta Síndica dirigeix a l'Ajuntament, es procedeix a transcriure el dictamen emès pels doctors en dret constitucional de la UAB, el contingut literal del qual és el següent:

“Emès pels professors de dret constitucional Dr. Joan Lluís Pérez Francesch, i Dr. Tomás Gil Márquez, de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona, com a membres del SEDIJ (Servei d'Estudis i Dictàmens Jurídics).

Sol·licitat pel Síndic de greuges de Sant Cugat del Vallès, el Síndic de Sabadell i la Síndica de Terrassa, els quals varen signar, el passat 26 de juny, un conveni amb la Universitat Autònoma de Barcelona, amb la finalitat de coordinar l'actuació en l'assessorament i intercanvi d'informació sobre l'aplicació del principi de veracitat dels agents de l'autoritat i el deure d'aportació de proves quan sigui possible.

La raó de ser de la sol·licitud d'aquest dictamen és que a judici dels Síndics, són moltes les queixes que es presenten cada any relatives a aquesta temàtica, i consideren que la previsió legal de la presumpció de veracitat dels agents és tot sovint mal emprada pels Ajuntaments respectius, ja que se'n fa un ús desproporcionat. També

exposen que hi ha infraccions, on és fàcil aportar proves, i per tant, consideren que l'administració municipal hauria de provar la infracció amb altres mitjans de prova, evitant la simple i automàtica aplicació del principi de veracitat.

La sol·licitud té una gran rellevància atesa la important funció dels Síndics municipals per la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels seus veïns. Es manifesta la transcendental tasca de col·laboració entre la Universitat i els Síndics esmentats en la millora de la qualitat dels serveis públics municipals, tot exercint-se així la responsabilitat social universitària en el seu entorn territorial.

Fonaments jurídics

Les recomanacions de “bones pràctiques” dels agents de l'autoritat derivades del present dictamen i que es poden trobar a les conclusions, es basen en el fonament, la constitucionalitat i els límits de la presumpció de veracitat i la seva aplicació als expedients sancionadors en matèria de trànsit. També expressen una concepció de l'aplicació del dret sancionador respectuós amb la dignitat de la persona i els drets i llibertats fonamentals, sense oblidar mai l'exigència de desvirtuar plenament la presumpció d'innocència, element cabdal de la configuració de l'estat de dret.

Cal fer esment de l'especial regulació jurídica del trànsit, al qual ens limitem en aquest dictamen. Aquest àmbit es troba regulat per la Llei estatal 6/2014, de 7 d'abril, per la que es modifica el text articulat de la Llei estatal sobre Trànsit, Circulació de Vehicles a Motor i Seguretat Vial, aprovada per Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març, i per la corresponent ordenança municipal de circulació. Els darrers anys, la normativa relacionada amb el Trànsit i la Seguretat Vial ha estat objecte d'importantes modificacions, destacant-ne la Llei 17/2005, de 19 de juliol, per la que es regula el permís i la llicència de conducció per punts; la reforma del Codi Penal pel que fa als delictes contra la Seguretat Vial, i, la reforma del procediment sancionador operada per la Llei 18/2009, de 23 de novembre, per la que es modifica el text articulat de la Llei sobre Trànsit, Circulació de vehicles a Motor i Seguretat Vial, aprovada pel Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març (LSV). La norma reglamentària de

desenvolupament és el Reglament General de Circulació, aprovat pel Real Decret 1428/2003, de 21 de novembre. Tota aquesta normativa, centrada en el text aprovat pel Real Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març (text consolidat LSV), atribueix als municipis importants competències (art.7). L'art. 74 estableix que les denúncies per fets de circulació han d'indicar: a) La identificació del vehicle amb què s'ha comès la presumpta infracció, b) La identitat del denunciat, si és coneguda, c) Una descripció succinta del fet, amb expressió del lloc o tram, data i hora, d) El nom i domicili del denunciador o, si és un agent de l'autoritat, el seu número d'identificació professional.

La denúncia formulada pels agents de l'autoritat encarregats del servei de vigilància del trànsit ha de formular-se per escrit, mitjançant el document anomenat "butlletí de denúncia" i notificada mitjançant una còpia al denunciat a l'acte, per raons de seguretat jurídica connectades al principi de culpabilitat o de responsabilitat personal en matèria sancionadora. Aquesta és la regla general a les anomenades "denúncies de caràcter obligatori" formulades per agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit. D'aquesta manera resten incoats els corresponents expedients i es disposa d'un termini de quinze dies per que els denunciats al·leguin allò que considerin convenient a la seva defensa i proposin les proves que estimin oportunes. A aquests efectes l'art. 10.2 del Reglament General de Circulació estableix que les denúncies formulades pels agents de l'autoritat no seran vàlides, si no hi consten i no es notifiquen les causes concretes i específiques per les quals no va ésser possible detenir el vehicle, com ara que es pugui originar un risc per a la circulació, havent-se d'indicar en aquest cas, els motius concrets que ho impedeixen; en els supòsits en què el vehicle estigui estacionat però el conductor no estigui present; o en els casos què l'autoritat sancionadora ha tingut coneixement dels fets per mitjans de captació i reproducció d'imatges que permeten la identificació del vehicle (cfr. art. 76 LSV). En tots aquests casos, la notificació es realitzarà mitjançant els procediments previstos a la legislació vigent tant la general de procediment administratiu com l'específica de trànsit, i constitueix l'acte d'iniciació del procediment administratiu sancionador, a tots els efectes, en tot cas, amb la

notificació o publicació corresponent. A partir del que s'acaba de dir, és important recordar l'art. 75 LSV en relació al valor probatori de les denúncies dels agents de l'autoritat: "Les denúncies formulades pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit han de donar fe, llevat que hi hagi una prova en contra, dels fets denunciats i de la identitat dels qui els han comès, i també, si s'escau, de la notificació de la denúncia, sense perjudici del deure d'aquells d'aportar tots els elements probatoris que siguin possibles sobre el fet denunciat". L'article 14 del reglament de transit reproduïx la mateixa idea.

La prova de les infraccions de circulació sol oferir dificultats, atesa la brevetat en el temps del fet constitutiu de la infracció, la manca d'evidències permanents un cop realitzades, o l'absència d'un perjudicat, excepte en els casos de les infraccions constatades mitjançant aparells tècnics que mesuren nivells (cinemòmetres, etilòmetres, etc.). En molts ocasions, la única prova serà la declaració de l'agent incorporada al butlletí de denúncia. Es aquí on la jurisprudència del Tribunal Suprem ha considerat que la presumpció de veracitat s'ha de referir als fets apreciats o constatats materialment pel funcionari que intervé, com a resultat de la seva pròpia i personal observació i comprovació (autenticitat material), i que aquesta presumpció no és aplicable a les deduccions, apreciacions, conseqüències, hipòtesis o judicis de valor. que hi pugui fer. Per exemple, expressions com ara "obstaculitzar el tràfic", "conducció temerària", "conducta negligent" o "creació de perill", que es poden posar en el butlletí de la denúncia, han d'anar acompanyades d'una descripció dels fets, i de l'article de la infracció comesa, perquè la presumpció de veracitat afecta els fets, i no la seva valoració.

A l'efecte de determinar l'abast de la presumpció de veracitat, cal, per tant, desglossar allò que constitueix una observació directa dels fets, d'una banda, i de l'altra les afirmacions que es basen en deduccions, judicis de valor o impressions, no emparades mai per la presumpció de veracitat recollida en general a l'article 137.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

El Síndic de Greuges en els seus informes anuals, i també diversos Síndics locals, han constatat les queixes de ciutadans afectats per una mala praxis en l'aplicació del principi de veracitat dels agents de l'autoritat. Han posat de manifest la conveniència de fer ús de totes les possibilitats de prova per tal de desvirtuar la presumpció d'innocència, per a no deixar sense efecte pràctic la capacitat d'al·legar allò que els afectats considerin més adient per al seu descàrrec. En ocasions, es demana que els interessants demostrin que no han fet una determinada activitat (com en el cas de l'ús de dispositius mòbils en els vehicles a motor), la qual cosa és d'una extrema dificultat pràctica.

D'altra banda, hem de recordar que, comesa una infracció de les normes de circulació, la policia local ha de denunciar els fets en compliment del seu deure de vetllar pel compliment dels reglaments i de les ordenances, article 11.d) de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals. I de manera més genèrica, el text constitucional a l'article 105.c estableix que la llei ha de regular el procediment a través del qual han de fer-se els actes administratius, amb garantia, quan sigui procedent, de l'audiència a l'interessat. La policia, quan denuncia, inicia un procediment, que acabarà finalment en una sanció; procediment que no pot ignorar entre altres elements el respecte a la presumpció d'innocència (amb indicacions dels terminis d'al·legacions). Dificultar arbitràriament el dret de defensa del ciutadà podria considerar-se inconstitucional.

La presumpció de veracitat de les denúncies dels agents de l'autoritat en matèria de trànsit és una presumpció "iuris tantum", que pot admetre prova en contrari. Es tracta d'una "veritat provisional", que necessita passar per altres tràmits procedimentals per a esdevenir definitiva, i fonamentar la sanció administrativa (vegeu STC 76/1990, de 26 d'abril, STC 14/1997, de 28 de gener). L'òrgan instructor de la sanció ha de poder-se formar íntimament i fefaentment la convicció dels fets que la provoquen, després fins i tot de contrastar les al·legacions pertinents dels afectats. Com ja hem dit, la jurisprudència del TS (per exemple, de forma simptomàtica, la de 6 de novembre de 1989), afirma que no hi caben opinions o judicis de valor subjectius, sinó relats fàctics.

La presumpció de veracitat aquí analitzada és, per tant, una eina que té molt a veure amb el principi d'eficàcia administrativa, i amb la finalitat de la satisfacció dels interessos generals (103 CE). Però això no vol dir que hagin de cedir els principis constitucionals del dret sancionador, que ja hem reiterat, que son elements indiscutibles de l'arquitectura de l'estat de dret (art. 24 CE), com el dret de defensa i la presumpció d'innocència, ambdós drets fonamentals de la persona. L'eficàcia i la prerrogativa d'autotutela administrativa no poden comportar un abús de posició dominant. De cap manera podem admetre "sanciones administrativas de plano" (STC 18/1981, de 8 de juny), sense cap procediment aparent, sense respecte al tràmit d'audiència i al dret de defensa.

El Tribunal Europeu de Drets Humans, a la Sentència de 21 de febrer de 1984 (cas Óztürk) posa de manifest que si no es respecten les garanties en el dret sancionador administratiu, la sanció pot restar un mer caprici a voluntat de la potestat sancionadora dels poders públics. Si bé el dret sancionador administratiu pot tenir alguns petits "matisos" (STC 77/1983, de 3 d'octubre, STC 22/1990, de 15 de febrer) en relació al penal, no pot comportar mai una derogació de les garanties dels drets de les persones (art. 25 CE).

La presumpció de veracitat no comporta tampoc una inversió de la càrrega de la prova en benefici de l'administració, atès a que això seria un privilegi desmesurat. Com passa amb diversos actes administratius en el marc del procediment sancionador (tributaris especialment) es tracta d'un mitjà de prova en mans de l'administració, que ha de permetre al·legacions i l'aportació de noves proves per part de l'administrat. Aquest és el plantejament teòric (STC 271/1990, 2 juliol). A la pràctica, obre el camí a una conflictivitat primer administrativa i després, en seu cas, judicial, que pot significar una considerable inversió de temps i de diners per al ciutadà. Es a dir que fomenta la passivitat administrativa i trasllada al ciutadà la necessitat de portar a terme accions per la seva defensa.

La STC 76/1990, de 26 d'abril, però, encara que referida a les actes d'inspecció tributària, posa de manifest que no estem davant d'una presumpció de veracitat iuris et de iure, sinó iuris tantum, i que per consegüent, ha de permetre el desplegament de totes les garanties

de l'administrat davant l'inici del procediment sancionador. D'altra banda, respectant el que s'acaba de dir, també és cert que els mecanismes tecnològics emprats per a denunciar en matèria de trànsit (PDA, cinemòmetres, alcoholímetres, sonòmetres, test de detecció del consum de substàncies estupefaents, etc) deixen poc marge de refús als particulars davant la constatació d'un fet que no admeten, si els aparells es troben degudament verificats dins els terminis legals pels òrgans corresponents, grans al·legacions factuais i potser tampoc jurídiques. La màquina aporta una mena de "perfecció" factual que deixa poc marge a la discussió. Però aquest és un altre debat. Ara bé, la presumpció de veracitat deriva de la denuncia que fa l'agent de l'autoritat, emplenant el corresponent butlletí de denuncia, és a dir, que sempre hi ha d'haver l'element humà. Mai la màquina directament.

Cal dir també que la STS de 22 de setembre de 1999 considera que els vigilants de parquímetres en la via pública no gaudeixen de la consideració d'agents de l'autoritat i per tant llurs denúncies no tenen la condició de presumpció de veracitat, actuant com a "denúncies voluntàries" que han de ser ratificades posteriorment en el procediment sancionador. A Catalunya, la Llei catalana 16/1991, de 10 de juliol (art. 1.2), fa referència a les denúncies dels auxiliars de la policia local, quan es dediquen a "ordenar i regular el tràfic dins el nucli urbà d'acord amb les normes de circulació". Aquests vigilants no tenen la condició d'agents de l'autoritat i en conseqüència no gaudeixen de la presumpció de veracitat, les seves denúncies són equiparables a les d'un particular, no tenint força suficient per acreditar el fet denunciat. Tanmateix, nombroses resolucions judicials els atribueixen valor o eficàcia probatòria si són ratificades pels qui les van estendre, atès que el denunciant que presencia un acte il·lícit, penal o administratiu, no deixa de ser testimoni, i posa els fets en coneixement de l'autoritat competent, de manera que no pot excloure la seva ratificació com a prova de càrrec, sense perjudici de la valoració que l'òrgan judicial pugui fer d'aquesta prova. Aquests vigilants no han de ser confosos amb altres auxiliars de la Policia Local, creats mitjançant la Llei Orgànica 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la Llei orgànica del poder judicial, en la disposició addicional quinzena, que modifica la Llei orgànica 2 /

1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, què habilita per a la creació d'un Cos d'agents encarregats d'ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà, d'acord amb el que estableixen les normes de circulació. La referida norma estableix que en els municipis de gran població es podran crear agents de mobilitat, cossos de funcionaris per a l'exercici exclusiu de les funcions d'ordenar, assenyalar i dirigir el trànsit en el nucli urbà. Aquests funcionaris no s'integraran en les Forces i Cossos de Seguretat, i en l'exercici d'aquelles funcions tenen la consideració d'agents de l'autoritat, subordinats als respectius cossos de policia local i en conseqüència les denúncies que realitzin en matèria de circulació gaudiran de la presumpció de veracitat (vegeu, STSJ de la Comunitat de Madrid, de 26 de novembre de 2009). .

Conclusions: bones pràctiques

1.- Un dels mitjans més utilitzats arreu pels cossos policials són les anomenades PDA, mitjançant les quals els agents fan fotografies in situ i en directe del fet infractor, i en les quals hi consta el lloc, dia i hora en que s'ha comès. S'ha de lliurar el butlletí de la denuncia al ciutadà, i si no és possible aquest ha de tenir coneixement per les publicacions oficials (edictes, butlletí oficial de la província), sense perjudici de la notificació corresponent al domicili. La jurisprudència del tribunal suprem admet la prova de càrrec mitjançant aquests aparells tecnològics, sempre que es trobin degudament certificats pel que fa al seu bon funcionament. També, de forma general, s'admet la presumpció de veracitat quan afecta la constatació fefaent dels fets i dades materials, però no es aplicable a intuïcions, deduccions o mers judicis de valor dels agents de l'autoritat, segons que ja hem dit. Per tant, cal exigir una relació directa dels fets amb la persona del funcionari denunciant, per tal de poder iniciar el procediment sancionador i gaudir de la presumpció de veracitat.

2.- Es clar que una deficient configuració de la presumpció de veracitat de les denúncies dels agents de l'autoritat pot comportar una limitació inacceptable del dret de defensa, irrenunciable no tan sols des de la perspectiva del dret sancionador sinó des de la mateixa arquitectura de l'estat de dret. Per això cal exigir la màxima diligència, i evitar situacions que ens podrien endinsar en el fosc

camp de l'arbitrarietat administrativa. En aquest sentit, considerem especialment perillosa la insistència dels agents quan cerquen motius per a multar, en ocasions instats per la mateixa administració que els hi demana un augment de l'activitat sancionadora, la qual cosa és un despropòsit, atès que la seva funció no és aquesta, sinó l'estricta aplicació de la llei, amb claredat i transparència. Com passa sempre amb el dret sancionador, ha de triomfar el benefici del dubte i no es admissible que el ciutadà hagi de demostrar que sí que complia la llei. Es presumeix que es compleix la llei i allò que s'ha de demostrar és que s'ha produït un incompliment, mitjançant els instruments probatoris de càrrec, primer en la fase administrativa i després en el seu cas judicial.

3.- La reducció de la conflictivitat en les relacions entre l'Ajuntament i els veïns és una manifestació d'intel·ligència racional i emocional. La conflictivitat pot arribar a tenir un alt cost per la mateixa administració si després no prosperen les sancions, que es podrien evitar. Al mateix temps, en l'actual context de crisi econòmica, les sancions per trànsit que no tinguin tot el suport en unes bones pràctiques poden crispar les relacions entre la ciutadania i l'Ajuntament, la qual cosa no és acceptable, ni ara ni mai.

4.- La denúncia comporta presumpció de veracitat. Les al·legacions del ciutadà poden ésser acceptades per l'òrgan instructor i després sancionador. Si hi ha una revisió judicial contenciós-administrativa, cal que la denúncia, en tot cas, sigui ratificada en seu judicial, com a prova, i per tant l'òrgan judicial demanarà l'expedient administratiu a l'òrgan sancionador (Ajuntament) per tal de resoldre la qüestió plantejada.

5.- L'aplicació del dret s'ha de fer seguint el principi de la bona fe, i per això es molt recomanable la revisió d'ofici dels actes administratius quan es constaten errors materials o es produeix una desviació de poder en l'actuació administrativa i aquesta pot ser corregida immediatament.

6.- És exigible una diligència màxima dels agents de l'autoritat, quan hi ha possibilitats de constatar documentació accedint a bases de dades, perquè sembla una bona guia d'actuació administrativa la

creació de la molèstia mínima. Així es parla avui de "mala administració" quan es genera una molèstia innecessària, una manca d'actitud de servei, i per tant una deshumanització de les relacions entre l'administració i els administrats. La "mala administració" no és pas un problema de legalitat sinó de manca de respecte a la dignitat dels administrats, en deshumanitzar aquestes relacions.

Aquest és el nostre dictamen, que emetem i signem el dia 31 de juliol de 2014."

Un cop transcrit el Dictamen jurídic, i abans d'exposar les consideracions d'aquesta Síndica del perquè de la petició que dirigeix a l'Ajuntament mitjançant aquesta actuació d'ofici, la Síndica fa coneixedor a l'Ajuntament de la preocupació que li transmeten els ciutadans sobre l'aplicació sistemàtica i, en algunes ocasions, injusta del principi legal de presumpció de veracitat en les denúncies formulades pels agents de la Policia Local en matèria d'infraccions de trànsit i circulació de vehicles. Al respecte, faig avinent que el Reial Decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial no aporta cap canvi normatiu respecte el valor probatori de les denúncies dels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit i, per tant, ratifica el principi de la presumpció de veracitat.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets a la Ciutat (2000) ,en seu apartat V, es refereix als mecanismes de garantia dels drets humans de proximitat i l'article XXVI introdueix la figura de la policia de proximitat: cos de policia cívica encarregada de la prevenció de delictes, més que de la persecució i sanció dels ja realitzats. Al respecte, la Síndica fa avinent que si s'enforteix la iniciativa de la constitució de la policia de proximitat a la nostra ciutat, s'aconseguiria anar en la línia d'educació en cultura dels drets humans.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en la seva exposició de motius, estableix la necessitat de creació de codis ètics i de bona conducta per aconseguir el reconeixement dels principis de bon govern. Així doncs, els poders públics han de vetllar per una actuació respectuosa i no contrària als drets de les persones.

La Constitució espanyola de 1978 recull, en el seu article 9, un dels principis més importants: la seguretat jurídica de tots els ciutadans. La seguretat jurídica és el poder de predir o pronosticar amb fonaments el resultat que pot tenir un possible i futur litigi. Un ordenament és segur quan gaudeix d'un protocol

d'actuació que dóna confiança en la rectitud de les actuacions dels governants i funcionaris públics.

En atenció a allò més amunt exposat, la Síndica conclou que el ciutadà ha de poder recuperar la confiança en els poders públics, tot oferint un espai per a l'ètica, la imparcialitat, la responsabilitat, la transparència, la competència professional i la honradesa dels funcionaris municipals. Així mateix, la Síndica demana a l'Ajuntament que, en la tramitació dels expedients sancionadors, es valori la prova de descàrrec aportada pel ciutadà sense que es recorri a formules genèriques desvaloritzadores ni a la presumpció de veracitat de l'autoritat quan existeixen dubtes raonables.

En el marc de les funcions que m'han estat assignades mitjançant el Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Terrassa, em permeto dirigir a l'Ajuntament aquesta actuació d'ofici consistent en la **petició de la creació, per part de l'Ajuntament de Terrassa, d'un Codi de bones pràctiques dels funcionaris municipals en el desenvolupament de les seves funcions.**



Isabel Marquès Amat
Síndic municipal de Greuges de Terrassa

Terrassa, 18 de novembre de 2015