

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 25 de juny de 2024, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 30 de gener de 2023 va interposar un recurs de reposició davant l'Institut Municipal d'Hisenda contra la provisió de constrenyiment derivada d'una sanció de la qual manifestava no haver rebut cap notificació.
- Atès que no va rebre cap resposta al recurs interposat, en data 7 de desembre de 2023 va presentar una sol·licitud de certificat de desestimació presumpta a la qual tampoc no se li va donar 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 1 de juliol de 2024 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 30 de juliol de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient.

CONSIDERACIONS

1. Les sancions imposades

L'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) informa que la provisió de constrenyiment inclou la sanció per infracció de trànsit.

Aquest expedient es va incoar amb motiu de la denúncia formulada el 28 de juliol de 2022, per "superar límit velocitat senyal específic" a la carretera B-20 (Besòs), km 15,1.

Atès que el ciutadà promotor de la queixa no qüestiona la legalitat de la sanció imposada, no farem cap pronunciament en aquest sentit.

2. La notificació de la sanció

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

Així mateix, els articles 109 i següents de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), contenen pronunciaments anàlegs en relació amb el procediment de notificació. L'article 167 del mateix text fixa els **motius d'oposició contra la providència de constrenyiment, entre els quals hi ha la falta de notificació de la liquidació.**

En aquest sentit, l'IMH informa que, revisades les actuacions notificadores corresponents a aquest expedient sancionador, es constata que la notificació de la denúncia es va practicar, d'acord amb el que disposa la normativa vigent, en el domicili de notificacions que consta en el registre de la Direcció General de Trànsit (DGT), en dates 8 i 9 de setembre de 2022, a les 17.20 h i 12.16 h, respectivament, amb resultat d'"impossible lliurament". A l'apartat d'observacions hi figurava l'anotació: falta pis/porta, no hi ha bústia. En data 22 de setembre de 2022, es va fer la publicació edictal.

Posteriorment, es va notificar a l'interessat l'esmentada provisió de constrenyiment, a la seva adreça de notificacions que en aquell moment constava a les bases de dades de contribuents de l'IMH.

En vista del fet que a l'adreça en què es va practicar la notificació de la provisió de constrenyiment sí que hi consta pis i porta, a diferència de l'adreça de notificacions que consta a la DGT, l'òrgan municipal ha conclòs que l'interessat no va poder tenir coneixement de la notificació de la denúncia, ja que l'adreça que consta a la DGT és incompleta.

En conseqüència, s'ha emès la **proposta de resolució estimatòria** del recurs interposat en data 30 de gener de 2023 contra la provisió de constrenyiment, per a

l'anul·lació d'aquest expedient sancionador i la devolució de les quantitats indegudament ingressades, amb els interessos que puguin correspondre.

En la mateixa resolució, es recorda al ciutadà promotor de la queixa l'obligació legalment establerta de mantenir actualitzades les dades domiciliàries en els registres de la DGT. També se l'informa de la possibilitat de donar-se d'alta en la notificació electrònica tant a la DGT —per rebre les notificacions de les denúncies—, com en el registre de subscriptors al Servei de Notificació Electrònica de l'Ajuntament de Barcelona —per rebre les notificacions d'aquesta administració. Un cop dictada per l'òrgan competent la resolució corresponent, es notificarà formalment a la persona interessada.

Val a dir que aquesta Sindicatura va contactar telefònicament amb el ciutadà en data 6 de setembre de 2024, i ens va comunicar que, tot i estar subscrit al Servei de Notificació Electrònica de l'Ajuntament, **encara no havia rebut cap notificació.**

Des d'aquesta Sindicatura, tot i que desconeixem la data de la proposta de resolució, creiem oportú recordar a l'IMH que l'article 40.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) imposa a l'Administració **el deure de cursar les seves notificacions en el termini de deu dies** des de la data en què l'acte s'hagi dictat.

És cert que aquest precepte no imposa a l'Administració que garanteixi que en un termini de deu dies la persona interessada tingui coneixement de tots els elements que han d'integrar la resolució. El que sí que li imposa és que en aquest termini la notificació s'ha de cursar; és a dir, en aquest termini l'IMH està obligat a posar en marxa el mecanisme de la notificació.

3. La manca de resposta al recurs interposat i el silenci administratiu

Un cop s'ha produït un acte administratiu a través del procediment corresponent, l'ordenament jurídic reconeix, a les persones destinatàries de l'acte, la possibilitat d'impugnar-lo davant la mateixa Administració pública que ha dictat l'acte (o, si escau, davant els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa).

Els recursos administratius són actes de les persones administrades 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.

En el cas que ens ocupa, el 30 de gener 2023, el ciutadà va interposar un recurs de reposició contra la provisió de constrenyiment, en què al·legava la manca de notificació prèvia de la sanció.

En primer lloc, val a dir que la interposició del recurs de reposició no suspèn l'execució de l'acte impugnat ni de la sanció (article 96 de l'LSV).

Tanmateix, no ha estat fins que el ciutadà ha interposat aquesta queixa, i **arran de la petició d'informació feta per la Sindicatura a l'IMH, que aquest organisme ha emès la proposta de resolució**. Com ja hem esmentat, aquesta resolució té sentit estimatori pels motius exposats en el punt anterior, de manera que es retornaran les quantitats ingressades indegudament i els interessos que puguin correspondre.

Sobre la **manca de resposta al recurs interposat**, convé 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 els ingressos de dret públic (com són les multes i les sancions), al qual és 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 del TRLRHL disposa que el recurs **s'ha de resoldre en el termini d'un mes** comptat des de l'endemà de la seva presentació. Doncs bé, en el cas que ens ocupa **han transcorregut més de divuit mesos fins que s'hi ha donat resposta**, un termini que supera amb escreix l'establert legalment i que hauria de ser evitable.

Pel que fa a l'expedició del **certificat acreditatiu del silenci administratiu**, l'article 24.4 de l'LPACAP disposa que aquest certificat l'expedeix d'ofici l'òrgan competent per resoldre en el termini de quinze dies des de la finalització del termini màxim per resoldre el procediment, sens perjudici que la persona interessada el pugui sol·licitar en qualsevol moment. En aquest cas ha de ser emès en el mateix termini de quinze dies a partir del dia següent al de l'entrada de la petició en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per resoldre

Doncs bé, la persona interessada va sol·licitar l'expedició d'aquest certificat el 7 de desembre de 2023. L'Ajuntament estava **obligat a expedir el certificat**, en el termini abans indicat, i fer-hi constar l'abast del silenci produït, cosa que tampoc va fer.

No podem oblidar que la manca de resposta al recurs en via administrativa remet a la persona interessada el sentit negatiu que l'article 24 de l'LPACAP atribueix al silenci.

Val a dir que el **silenci administratiu és l'antítesi del principi de bona administració** i no es configura com un mecanisme que serveixi per emparar la inactivitat de l'Administració i donar cobertura legal al que no deixa de ser un defecte de funcionament.

Aquesta institució ja s'ha pronunciat en altres ocasions en el sentit que el silenci administratiu és una pràctica que genera a la ciutadania una inseguretat jurídica i indefensió material que els obliga a recórrer a la via judicial, cosa que converteix de

facto en inoperant la via administrativa i que pot perjudicar o agreujar la situació jurídica de la persona interessada en el procediment.

No desconeixem el gran volum d'expedients sancionadors que tramita l'IMH i, malgrat les mesures per a la millora contínua que es van implantant 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.

Tanmateix, no es pot perdre de vista que l'accés a l'Administració és la porta d'entrada per a l'exercici dels drets i deures de la ciutadania.

En aquest punt, cal recordar que entre els principis generals d'actuació de les administracions públiques recollits a l'article 3 de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, hi figura el de prestar un servei efectiu a la ciutadania i el d'agilitzar els procediments administratius i les activitats de gestió. En aquest mateix sentit es pronuncia l'article 21 de la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

El **principi de bona administració** inclou el deure de l'Administració de resoldre expressament les peticions i reclamacions que li presenti la ciutadania i de donar resposta a les sol·licituds que adrexi a l'Administració. Així ho estableix també l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'article 53 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que menciona l'obligació de les administracions públiques catalanes de dictar una resolució expressa en tots els procediments i notificar-la.

La jurisprudència també 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 arrossega també el trencament del principi de bona administració, que no només juga en el terreny dels actes discrecionals ni en el de la transparència, sinó que, com a pressupòsit bàsic, exigeix que l'Administració compleixi amb els seus deures i mandats legals estrictes i no s'empari en la seva infracció per causar un perjudici innecessari a la persona interessada".

Els **principis de bona administració i d'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, que respecti els drets i els interessos legítims de la ciutadania i que sigui capaç de resoldre els problemes d'una manera àgil i eficaç.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta, a 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 no ha estat eficaç pel que fa al termini de resolució del recurs de reposició interposat**, si bé posteriorment ha resolt l'expedient i ha estimat el recurs de l'interessat.

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda** que, si encara no ho ha fet, tan aviat com sigui possible notifiqui a la persona interessada la resolució al recurs de reposició interposat.
- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda** que continuï treballant en la implementació de mesures tècniques i organitzatives per donar compliment als terminis legals de resolució en els procediments administratius sancionadors.

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.