



**Resolución 2019R-1293-18 del Ararteko, de 23 de septiembre de 2019, que recomienda al Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa que diferencie los procedimientos que se siguen en los casos de denuncia por impago del canon de utilización de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1.**

### Antecedentes

1. La Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (en adelante la Federación), en su condición de organización representativa de los transportistas autónomos, pequeñas y medianas empresas de transporte español por carretera, presentó una queja en esta institución por la disconformidad con los procedimientos de información, cobro de canon adeudado y sancionador del sistema inteligente de peajes en la N-1 (AT).

La Federación expuso en su queja que BIDEGI estaba enviando numerosas cartas por correo ordinario en las que notificaba a los transportistas la presunta existencia de un impago del peaje en el tránsito de un camión de su titularidad. Esta carta no especificaba ningún dato que permitiera comprobar si el vehículo transitó por dicha carretera (ni fecha, ni hora, ni pórtico de peaje, ni importe a reclamar), obligando a los transportistas para poder obtener los datos del presunto impago a registrarse en la página web de BIDEGI y facilitar tanto sus datos personales como los correspondientes a una tarjeta bancaria, incluso aunque el transportista fuera titular de un dispositivo "Vía T" ya vinculado a un medio de pago.

2. Una vez examinada la documentación aportada por la Federación, el Ararteko solicitó información al Departamento de Infraestructuras de la Diputación Foral de Gipuzkoa, con relación a las cuestiones que planteaba la queja y dándole traslado de unas primeras consideraciones para su contraste y aportación de información. En concreto, el Ararteko trasladó al ente foral las siguientes consideraciones:

*"La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA), regula el procedimiento general y los derechos de los interesados, sin perjuicio de las regulaciones sectoriales que por razón del procedimiento correspondan.*

*Examinada la documentación aportada por la Federación, esta institución no puede identificar y encuadrar el trámite y procedimiento al que corresponde el escrito denominado "requerimiento de pago-notificación de apremio" que remite Bidegi, sin ningún tipo de información sobre la deuda que se reclama. Todo ello, a pesar de que el citado escrito, que no es una notificación en ninguna de las formas legales previstas por la LPA, obliga al abono o a la presentación de alegaciones en el improrrogable plazo de 5 días (sin fecha*





*de inicio) con la advertencia de que, en caso contrario, se incoará expediente sancionador.*

*Además, en este caso, para efectuar el abono del canon únicamente se puede utilizar como forma de pago la tarjeta de crédito.*

*La obtención de cualquier información sobre la falta de pago obliga al transportista a darse de alta en la página Web, pero con la aportación de una tarjeta de crédito. Entre los derechos de los interesados, el artículo 53.1 de la LPA, determina el derecho a no presentar datos o documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, así como a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en el procedimiento.*

*Por otra parte, con respecto al procedimiento sancionador incoado, se comprueba que se incluye junto con la posible sanción, el canon supuestamente pendiente de pago y su recargo, mezclando dos procedimientos distintos como son el cobro de la deuda y el propiamente sancionador, aunque este tenga su causa en la falta de pago.*

*Por todo ello, ruego su colaboración y, en consecuencia, que en el plazo de 20 días me informe sobre la queja planteada, aportando la siguiente información y/o documentación:*

- Informe sobre la adecuación a derecho del procedimiento de pago-notificación de apremio, con la fundamentación legal que lo avale.*
- En su caso, la norma reglamentaria que, con fundamento en el artículo 14.3 de la LPA, determine la obligación de los transportistas, ya sean personas físicas o jurídicas, de relacionarse por medios electrónicos con BIDEGI y la Diputación Foral de Gipuzkoa.*
- La norma que fundamente la exigencia de aportación de una tarjeta de crédito para el acceso a la información sobre el procedimiento de pago-notificación de apremio, así como la circunstancia de que ese sea el único medio de pago en caso de efectuarlo antes de la iniciación del expediente sancionador.*
- La fundamentación jurídica con respecto a la inclusión en el expediente sancionador incoado del pago del canon y el recargo correspondiente.*
- Cualquier otra información que estime de interés para que esta institución pueda contrastar las cuestiones que plantea la queja."*

3. La Diputada Foral de Infraestructuras viarias, después de haber mantenido una reunión con el Ararteko para contrastar el objeto de la queja, respondió a la





solicitud de información de esta institución aportando la documentación que estimó oportuna, respuesta que para no ser reiterativos y en aras a una mejor comprensión de los aspectos a analizar, se incorporan en la medida que resulten oportunos en el apartado siguiente.

### Consideraciones

1. La primera cuestión a delimitar es el propio objeto de la queja. La Norma Foral 7/2016, de 15 de diciembre (NFC), por la que se regula el canon de utilización de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1 del Territorio Histórico de Gipuzkoa, vigente en el momento en que se presentó la queja, estableció este gravamen obligatorio para los vehículos destinados al transporte de mercancías por carretera y con un peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas.

Mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 9 de abril de 2018, se declaró disconforme a derecho y se anuló la citada norma Foral, al estimar el fallo que el peaje establecido, por razón de los tramos elegidos y la extensión de su recorrido, produce una discriminación indirecta del transporte de tránsito con origen y/o destino fuera de Gipuzkoa respecto del tráfico interior y que, por tanto, vulnera el principio de no discriminación previsto en el artículo 7.3 de la Directiva 2011/76/UE. Según la información de la que disponemos está sentencia está a la fecha de emisión de esta resolución recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

En cualquier caso, con posterioridad a la presentación de la queja, se ha aprobado la Norma Foral 6/2018, de 12 de noviembre, por la que se regula para los vehículos pesados de transporte de mercancías el canon por uso de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1 (NFC). Según señala el preámbulo, la nueva norma foral tiene como finalidad coadyuvar a la adecuada gestión de las infraestructuras viarias en Gipuzkoa, como mecanismo de gestión de interés público implícito en dicha gestión, aplicando al mismo tiempo los criterios establecidos por la sentencia citada.

Esta norma foral deroga la Norma Foral 7/2016, si bien en los aspectos que son objeto de la queja básicamente se mantienen en la nueva regulación, aspectos a los que nos referiremos de manera diferenciada cuando resulten pertinentes. A la vista de los aspectos que plantea la queja, salvo que resulte necesario realizar una referencia a la Norma Foral 7/2016, derogada, la norma de referencia será la Norma Foral 6/2018, vigente en la actualidad y que ha recogido algunos aspectos relacionados con el contenido de la queja.

En resumen, el objeto de esta resolución no es el establecimiento del canon de uso de la infraestructura, sino la gestión y recaudación del canon y los derechos y obligaciones que ostentan los usuarios obligados al pago.



2. La NFC nada indica sobre la naturaleza jurídica de este “gravamen” siendo así que se trata de una cuestión trascendente debido a que la sociedad gestora del canon es una sociedad sujeta al derecho privado, lo que exige profundizar sobre los mecanismos y/o procedimientos, trámites, obligaciones y derechos que los obligados al pago del canon disponen en la medida en que utilizan las infraestructuras objeto de exacción, ofreciendo confusión algunos de los documentos generados en aquellos casos en los que no se ha realizado el pago obligatorio correspondiente.

Por ello, para encuadrar el carácter del canon es necesario hacer un análisis, aunque sea somero, para determinar su contenido jurídico y su encuadre en el sistema de exacciones públicas. La Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa, en su disposición adicional primera –NFT- (redactada conforme al artículo 13, de la Norma Foral 3/2019, de 11 de febrero, de aprobación de determinadas medidas tributarias para el año 2019), señala lo siguiente:

*“1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.*

*2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.*

*Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 16 de esta norma foral.*

*Serán **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario** las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.*

*En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por la prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.*

*En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado.”*

Esta previsión trae su origen en La Ley General Tributaria (disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, modificada por la disposición final undécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) que, según señala en su preámbulo, pretende aclarar la naturaleza

jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de servicios.

Esta nueva categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público da cabida a un tipo de prestaciones que por sus características se estiman distintas de los tributos en el sentido clásico de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Aunque materialmente en la aplicación práctica de supuestos concretos el asunto había sido objeto de atención tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, no había dado lugar a ninguna regulación específica. En todo caso, la ahora denominada prestación patrimonial pública, materialmente ya era admitida tal prestación como una categoría distinta a la de los tributos según se encarga de recordar el Tribunal Constitucional en la sentencia que seguidamente se cita.

Esta nueva regulación ha sido declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional, en la STC 63/2019, de 9 de mayo. Así, el fundamento jurídico sexto de esta sentencia determina que *“Efectivamente, la reforma consolida la diferenciación entre una financiación tributaria y una financiación que se denomina “tarifaria” de los servicios públicos, que en todo caso ya estaba presente en el régimen anterior, como ha quedado expuesto, de manera que la novedad introducida no es sustancial”*. Por otra parte, se dice que *“Al no tratarse de tributos, no les resultan de aplicación los principios generales contenidos en el art. 31.1 CE, pero sí estarán sujetas al art. 31.3 CE y, como toda acción pública, a los principios generales del ordenamiento (art. 103.3 CE) y, en concreto, a la regulación específica que haya llevado a cabo el legislador sectorial en su caso, en la definición del servicio público.”*

Por tanto, estas prestaciones “tarifarias” reciben la denominación a partir de esta regulación de prestaciones patrimoniales de carácter público que solo pueden establecerse con arreglo a la Ley (artículo 31.3 CE) que es la que definirá el servicio público de que se trate y las características esenciales de la prestación patrimonial, de acuerdo con los fines y principios de la legislación sectorial en la que en cada caso se inserte.

Así, cabe concluir que el canon que regula la NFC dispone de los elementos propios de una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, al estar encomendada su gestión a la sociedad pública foral BIDEGI, S.A., entidad sujeta en su funcionamiento al derecho privado que es, básicamente, el principal hecho diferenciador para determinar su naturaleza jurídica no tributaria por comparación con la tasa que tiene carácter tributario al percibirla la Administración cuando gestiona directamente el servicio público correspondiente, siendo en ambos casos de prestación coactiva, en el sentido de obligatoria (no hay alternativa) y por oposición al carácter voluntario de la recepción de otros servicios.

Calificado de esta forma el canon establecido en la NFC, ello permite dar una respuesta a determinados aspectos que plantea la queja, por la aparente confusión entre el modo de actuar de una sociedad de personificación privada



sujeta al derecho privado que dispone de los mecanismo propios de tal régimen en sus relaciones con los usuarios del servicio, con la aplicación de prerrogativas que corresponden al ámbito del derecho público a disposición, exclusivamente, de las administraciones públicas que disponen de la potestad para exigir coactivamente el cumplimiento de la contraprestación de que se trate.

Sin embargo, en este caso, la NFC ha previsto un sistema por el que una vez ha fallado el sistema de cobro y cumplimiento de las obligaciones mediante los mecanismos propios de derecho privado, básicamente de carácter voluntario, se traslada al ente foral para que emplee sus prerrogativas coactivas como son el ejercicio de la potestad sancionadora y de apremio sobre el deudor. Todo ello, en su aplicación práctica, presentaba diversas disfunciones tanto en la fase gestionada por la sociedad BIDEGI, S.A como en el tránsito entre las actuaciones de la sociedad y el ejercicio de las potestades públicas que competen a la Diputación Foral.

3. Los artículos 4 y 5 de la Norma Foral 6/2018, regulan las obligaciones de las personas usuarias del servicio a las que va destinado el sistema obligatorio de canon dinámico denominado "free flow" sin detención de vehículos mediante el que se detecta, identifica e imputa el canon implantado, en el mismo sentido que lo hacía la norma foral derogada.

El ente foral señala en su respuesta que dentro del proceso de exacción, gestión y recaudación del canon, y de acuerdo a las directrices de la Norma Foral, se establecen tres fases claramente diferenciadas e independientes, como son:

- la fase de pago ordinario
- la fase de gestión de impagados
- la fase sancionadora.

En tal sentido, añade que únicamente se inicia un proceso administrativo en la fase sancionadora. Los dos primeros procesos son de cobro, procesos similares a cualquier gestión de cobro en el peaje canalizado ordinario, donde Bidegi realiza las acciones necesarias para que la persona usuaria, cumpliendo la normativa, abone el uso de la infraestructura voluntariamente.

### **Fase 1 – De pago voluntario**

Tratándose de un sistema de peaje obligatorio, el artículo 5 determina que las personas usuarias deben disponer de los medios técnicos que posibiliten su uso en condiciones operativas o facilitar la información que permita asociar la matrícula con un medio de pago (artículo 5), es decir que en esta fase, BIDEGI utiliza los mecanismos a su disposición, en su condición de entidad sujeta al derecho privado, para intentar el cobro del canon obligatorio por el uso de la infraestructura de referencia. Por ello, el ente foral aclara que las





comunicaciones que remite la sociedad no tienen el carácter ni el contenido de las notificaciones previstas en un procedimiento administrativo.

Uno de los cuestionamientos que realiza la Federación respecto a la exigencia de asociar la matrícula con un medio de pago habría que resolverla en el sentido de considerar que tal modo de proceder tiene cobertura legal porque así lo determinó la NFC 7/2016, es decir que para la utilización de la infraestructura por parte de los obligados a ello, deben abonar el canon, utilizando el sistema "VIA T" o facilitando la información que permita asociar un medio de pago con la matrícula del vehículo. Cabría cuestionarse si existen otras alternativas de pago que como usuarios del servicio tuvieran derecho los obligados a ello como podría ser el pago en metálico.

El folleto explicativo del sistema que constaba en la Web de Bidegi con anterioridad a la NF 6/2018, ofrecía una tercera modalidad de pago correspondiente a *"Con el medio de pago empleado en el tránsito por IRUN Barrera o IRUN Ventas. Para facilitar el pago a los usuarios esporádicos que circulen por las estaciones de Irún, si no se dan de alta en el AT Sistema en las próximas 24 horas, el importe no abonado del recorrido realizado o que pudiera realizar con el vehículo, se cargará al medio de pago empleado"*.

A estos efectos, la NF 6/2018 incorpora un nuevo artículo 9 que señala:

*"1. Se establecen los siguientes medios de pago para el abono del canon por parte de los vehículos obligados:*

*a) Dispositivo TAG.*

*b) Registro telemático a través del sitio web de Bidegi SA u otros sistemas telemáticos que, en su caso, se desarrollen, con indicación de la tarjeta bancaria u otros medios de pago que el registro telemático admita en el futuro.*

*c) Tarjeta bancaria utilizada en el peaje canalizado de Irún.*

*2. En ningún caso será aceptado el pago en metálico como medio de abono."*

Así, la nueva norma foral recoge de manera más precisa los medios de pago a utilizar y excluye expresamente la posibilidad de abonar en metálico, exclusión que ya fue introducida por la Norma Foral 3/2017, de 26 de diciembre, de aprobación de los presupuestos generales del TH de Gipuzkoa para 2018. Por su parte, el artículo 26 del Reglamento de Recaudación del Territorio Histórico de Gipuzkoa (Decreto Foral 38/2006, de 2 de agosto, modificado por el Decreto Foral 28/2018, de 7 de noviembre) determina que el pago en efectivo de las deudas no tributarias se realizara por los medios que autorice su propia normativa.

A los efectos de la modalidad de pago c) que no venía específicamente prevista en la anterior norma foral, pero que sí se aplicaba como se ha citado



más arriba, la información que facilita la página Web actualmente indica que el medio de pago empleado para abono del peaje podrá ser utilizado por BIDEGI para el pago del canon en las cuatro horas anteriores o posteriores a la realización del tránsito en función del sentido de circulación. Se especifica que el usuario en un plazo de 24 horas puede de manera automática registrar otro medio de pago válido para el cobro del tramo recorrido, de conformidad con el apartado 54.3 de la Directiva 2007/64/CE, de 13 de noviembre (en realidad artículo 64.3 de la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior que deroga la directiva anterior, aplicable desde el 18 de enero de 2018).

En todo caso, la Directiva anterior ha sido traspuesta parcialmente al derecho español por Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera. El artículo 36 de este RDL se refiere al consentimiento y a la retirada del consentimiento de las órdenes de pago "autorizadas" por el ordenante, desconociendo la adecuación a derecho de esta especie de autorización tácita para el cobro por el uso de una infraestructura distinta al abono del peaje de la autopista, ya que la regulación que se cita se refiere a la posibilidad de desistimiento una vez autorizado el cargo. En todo caso, cabe considerar que esta cuestión se enmarca en la regulación relativa al uso de las tarjetas de crédito y las relaciones entre beneficiario y ordenante, sin que los derechos y obligaciones que dicha normativa sectorial establezcan pueda ser modificada por una norma foral.

De esta primera fase cabe concluir que, en el marco de la nueva norma foral que establece de manera más precisa los medios de pago previstos, todas las actuaciones descritas pueden considerarse que se sustancian en el ámbito de las relaciones de derecho privado, de tal forma que los obligados al pago tendrán los derechos propios que asisten a los usuarios que utilizan el servicio, con especial referencia a la modalidad c) del medio de pago y el efectivo consentimiento del ordenante para el adeudo. En cualquier caso, en esta fase, las comunicaciones no deben ofrecer confusión terminológica ni de contenido con las notificaciones y requerimientos propios del procedimiento administrativo.

## **Fase 2 – De gestión de impagados**

En esta fase, según indica el ente foral, la regulación de este proceso queda definida en el artículo 9 de la NF 7/2016, que, en su apartado 2 determinaba que *"si no se abonase el canon en el momento en el que se utilice la infraestructura viaria, se realizarán los trámites pertinentes por parte de la entidad gestora del canon para su cobro, incrementado con un recargo de gestión."* La Norma Foral 6/2018, en el artículo 11.3 que sustituye al transcrito añade que *"Este recargo será del 20% del canon adeudado"*.





Es decir, corresponde a Bidegi realizar los trámites oportunos para intentar realizar el cobro. Estos trámites, según informa el ente foral, en ningún caso obligan al pago, sino que invitan a la persona usuaria al **pago voluntario**, informándole de las consecuencias del impago. La respuesta recibida describe así el sistema que se aplica:

- Primeramente se intenta localizar al titular del vehículo de la matrícula leída. Localizado el titular, se envía una notificación meramente informativa, poniendo en conocimiento del titular de la detección del no abono por uso de una infraestructura sujeta a cobro, instándole a abonar la deuda e informándole de los medios que dispone para ello. En la misma comunicación se le facilita el contacto del centro de atención al cliente multilingüe, para la aclaración de cualquier cuestión.
- Adicionalmente, y ante la solicitud de varias personas usuarias, y como mejora a la comunicación, las notificaciones a título informativo incluyen un resumen de las deudas pendientes hasta la fecha de emisión de cada notificación.
- En este proceso, y de acuerdo a lo estipulado en la Norma Foral, Bidegi dispone de dos meses para realizar este proceso de comunicación, pudiendo variar de una a dos comunicaciones en función del tiempo restante desde la identificación de la persona usuaria.

Así, aunque se utilicen conceptos propios del régimen de derecho público (notificaciones, recargo, etc.) todavía en esta fase se trata de un supuesto de relaciones sujetas al derecho privado, en la medida en que la gestión de cobro se realiza en un plano de voluntariedad pero sin la utilización de los medios coactivos propios con los que se dotan las administraciones públicas en el ejercicio de potestades públicas.

En este sentido, aunque inicialmente los escritos que recibían las personas interesadas por parte de BIDEGI tenían como encabezamiento "requerimiento de pago – notificación de apremio" y era una de las cuestiones específicas sobre las que solicitamos información, el ente foral señala que tal requerimiento ha desaparecido de la comunicación por no tratarse de una notificación de apremio, ni supone el inicio de ningún expediente administrativo, sino una mera comunicación para informar a los y las transportistas de que en su condición de personas usuarias de la vía deben registrarse, facilitar datos bancarios y abonar el canon, porque en caso contrario se iniciará un expediente sancionador por parte del órgano competente.

Por otra parte, sobre el acceso a la información de las deudas pendientes el ente foral indica sobre este particular que "*BIDEGI no exige una tarjeta*



*bancaria para poder conocer datos del presunto impago, lo que BIDEGI hace es dirigir a la persona usuaria a su web para que se registre (y el registro exige facilitar una tarjeta bancaria)." La anterior información confirma que sí se obligaba a los usuarios a darse de alta con una tarjeta bancaria para poder acceder a la información relativa de la deuda pendiente, ya que una cosa es que se les invite a darse de alta en el sistema informándoles de su obligatoriedad y otra distinta es que para obtener la información fehaciente de una deuda que tienen no dispusieran de otra opción que la de darse de alta en el sistema con la aportación de la tarjeta de crédito.*

Lo anterior no es contradictorio con lo que señala el ente foral en el sentido de *"recalcar que NO se realiza ningún tipo de cargo a la tarjeta de crédito SIN CONSENTIMIENTO EXPRESO del titular. Es decir, la persona usuaria SIEMPRE deberá dar su consentimiento antes del abono de la deuda."* El usuario que utiliza la infraestructura está obligado a utilizar los medios de pago que se establecen, pero a nuestro juicio no se puede utilizar otro trámite como es el de conocer la deuda generada para que cumpla dicha obligación.

En fin, la inclusión en la comunicación que recibe el usuario de la información relativa a las deudas pendientes, representa un avance con respecto a la situación inicialmente denunciada, ya que de esta forma las personas usuarias disponen de la información sobre la deuda generada por la utilización de la infraestructura que no han abonado, sin perjuicio de que se pueda aprovechar esa comunicación para recordarles los medios para darse de alta en el sistema que es obligatorio.

Por tanto, subsanadas estas deficiencias, es decir el acceso a la información de la deuda pendiente y la eliminación en esta fase del "requerimiento de apremio", al no disponer la sociedad BIDEGI de competencia para iniciar ningún expediente en tal sentido, cabe concluir que han quedado aclarados y/o subsanados los aspectos más significativos que la Federación reclamante planteaba en su queja sobre esta fase del procedimiento de gestión del sistema "Free Flow".

### ***Fase 3: Proceso de Incoación del Expediente Sancionador.***

Este proceso se inicia por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de acuerdo al apartado 3 y 4 del artículo 11 de la Norma Foral 6/2018 (redacción idéntica al anterior artículo 9.3 y 9.4 de la NF 7/2016) que señala:

*"3 Transcurridos dos meses de la fecha del tránsito sin que haya sido abonada la deuda, la entidad gestora encargada de la exacción del canon remitirá la preceptiva denuncia a la Diputación Foral de Gipuzkoa para que proceda a la incoación del expediente sancionador, y a la exigencia, por el procedimiento de apremio, de la deuda pendiente de pago, que incluirá el recargo de gestión no abonado.*





*4. Para acreditar tales hechos podrá utilizarse cualquier sistema o medio técnico, mecánico o de reproducción de imágenes instalado en la infraestructura que identifique claramente a los vehículos. Dicha imagen constituirá medio de prueba en la denuncia."*

El ente foral señala que, transcurridos dos meses desde que se produjo el tránsito sin haberse producido el abono por parte de la persona usuaria, Bidegi emite un informe de denuncia completo y certificado a la Diputación Foral de Gipuzkoa, que incluye fotos del vehículo, matrículas leídas, momento del tránsito, etc. A partir de ahí corresponde a la Diputación Foral de Gipuzkoa, con base a la denuncia remitida, y si quedan acreditados los hechos constitutivos de infracción, acordar la incoación del expediente sancionador, dando inicio propiamente a esta tercera fase, y a la exigencia, por el procedimiento de apremio, de la deuda pendiente de pago, que incluirá el recargo de gestión no abonado.

Por tanto, el apartado 3 de la Norma Foral se refiere por una parte al expediente sancionador y por otra al procedimiento de apremio, es decir que la norma distingue dos tipos de expedientes diferenciados. Sobre este particular, en la petición de información trasladada a la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Ararteko solicitó información sobre la fundamentación jurídica con respecto a la inclusión en el expediente sancionador incoado del pago del canon y el recargo correspondiente, sin que se haya facilitado explicación sobre esa cuestión, más allá de referirse en la respuesta recibida a la fundamentación jurídica de la sanción, según se indica seguidamente.

La deuda generada y no abonada en el momento en que se utiliza la infraestructura viaria cuando el tránsito esté sujeto al pago del canon, constituye una infracción leve, según lo establecido en el artículo 96.3, letra d) del Texto Refundido de la Norma Foral de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa, aprobado por Decreto Foral Normativo 1/2006, de 6 de junio. Aunque la infracción se comete por el hecho del paso por la carretera sin abonar el canon obligatorio establecido, la norma foral prevé que BIDEGI tramite la denuncia, únicamente, en el supuesto de que en el plazo de dos meses desde que se generó la deuda no se produce el pago voluntario del importe adeudado.

En lo que respecta al **procedimiento de apremio**, además de las propias previsiones de la NFC, la Norma Foral de Carreteras, regula en el artículo 106.1, la ejecución forzosa, al establecer que *"tanto el importe de la multa como el de las indemnizaciones y demás responsabilidades económicas derivadas de infracciones podrán ser exigidas por la vía administrativa de apremio, una vez adquieran firmeza en dicho vía las resoluciones correspondientes."*



La gestión recaudatoria de la Hacienda pública consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás **recursos de naturaleza pública** que deban satisfacer los obligados al pago (artículo 1 del vigente Reglamento de Recaudación del Territorio Histórico de Gipuzkoa, aprobado por el Decreto Foral 38/2006, de 2 de agosto). Además, señala este artículo que el cobro en periodo ejecutivo de los recursos a que se refiere el párrafo anterior se efectuará, en su caso, por el procedimiento de apremio regulado en la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Por tanto, hay que acudir a la NFT que define en el artículo 167 el procedimiento de apremio como un procedimiento administrativo que consiste en el conjunto de actuaciones dirigidas al cobro de las deudas **“tributarias”, procedimiento** que se iniciará e impulsará de oficio en todos sus trámites. A pesar de que el recurso objeto de este procedimiento, tal como se ha indicado en la consideración segunda, no tiene carácter tributario, debe entenderse de aplicación en sus propios términos a la vista de que se trata de un recurso de naturaleza pública.

El artículo 171.1 de la NFT determina que el procedimiento de apremio se iniciará con la notificación de la providencia de apremio al obligado tributario en la que se identificará la deuda pendiente y los recargos correspondientes. La providencia de apremio es título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio, si bien ello requiere la previa notificación de la liquidación objeto de apremio. Dado que la comunicación que se ha analizado en la fase de gestión de impagados no tendría formalmente el carácter de notificación de la liquidación, en su caso, deberá cumplirse tal trámite por ser su falta uno de los motivos admisibles de oposición contra la providencia de apremio.

En suma, a juicio de esta institución, el procedimiento de apremio debe iniciarse y tramitarse de manera independiente al procedimiento sancionador, de conformidad con las formalidades y trámites previstos en la NFT.

Por su parte, el procedimiento del expediente sancionador, será el establecido con carácter general para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (artículo 101 del DFN 1/2006 de Carreteras). Tal como antes se ha indicado, el inicio del procedimiento sancionador, además de señalar los datos propios correspondientes a los hechos, la calificación jurídica y las posibles sanciones, incorpora además de la sanción, el importe del canon impagado y su recargo. En la información sobre el procedimiento que acompañaba la Federación reclamante, se indica que:

*“Una vez recibida la notificación de la presente resolución de incoación, si la persona infractora reconoce su responsabilidad y renuncia a presentar alegaciones, podrá beneficiarse de un descuento de 20% sobre el importe propuesto inicialmente (150,00€). Igualmente, el abono de la sanción en*





*cualquier momento anterior a la resolución, implicará una reducción de otro 20% sobre el importe inicial. A tales efectos, se acompaña carta de pago para el abono voluntario del indicado importe reducido en un 40% de la cuantía inicial de la sanción, más el importe del canon impagado y su recargo.”*

Así, el desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa, para que sea efectiva la reducción de la sanción (artículo 85 de la Ley 39/2015), conlleva necesariamente el abono del canon y su recargo que, aunque represente una pequeña cantidad sobre el total (90€ de sanción reducida más 3,51 euros del canon con su recargo), debe estimarse indebidamente incorporada al montante total de la sanción, por tratarse de procedimientos administrativos distintos, sin que conste apoyo legal que justifique este modo de proceder.

En fin, el proceso de incoación del expediente sancionador y el de reclamación de la deuda mediante apremio deben diferenciarse, sin perjuicio de que el órgano sancionador, en ese mismo trámite, si dispone de competencia para ello, incorpore junto con la carta de pago de la sanción reducida otra carta de pago relativa al abono pendiente del canon, a efectos de que la persona deudora pueda efectuar su abono voluntario, pero sin que, a juicio de esta institución, se puedan mezclar ambos procedimientos.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

#### RECOMENDACIÓN

Que, previos los trámites pertinentes, modifique los procedimientos que se siguen en los casos de denuncia por impago del canon de utilización de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1 del Territorio Histórico de Gipuzkoa, gestionado a través del sistema “Free Flow” obligatorio, diferenciando debidamente el expediente sancionador por infracción y el procedimiento de apremio por impago.

