



Resolución 2021R-2277-19 del Ararteko, de 2 de noviembre de 2021, que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise una sanción impuesta por una infracción de tráfico relativa al estacionamiento de vehículos en zona regulada (OTA).

Antecedentes

1. (...) acudió al Ararteko para mostrar su disconformidad con la sanción que le había impuesto el Ayuntamiento de Bilbao por estacionar su vehículo en zona OTA sin título habilitante (...).

En su queja reconocía que había estacionado sin el correspondiente tique, pero justificaba su actuación en el hecho de que le fue materialmente imposible obtenerlo, debido a que el parquímetro de esa zona no le permitió pagar, ni con monedas ni con tarjeta, si bien la pantalla no informaba de ningún error.

Según indicaba, el primer intento tuvo lugar aproximadamente a las 11:25 horas y empleó 20 minutos en intentar pagar y asegurarse de que el parquímetro no funcionaba, lo que confirmó con otras personas usuarias del servicio que acudieron al lugar. Añadía también que durante ese tiempo no pudo encontrar a ninguna de las personas encargadas de la vigilancia de la OTA, por lo que finalmente desistió de pagar, al tener que dirigirse a una consulta médica previamente concertada.

Afirmaba, asimismo, que en el curso de la tramitación del procedimiento sancionador había acreditado su cita médica y pedido como prueba de que el parquímetro no funcionaba que se verificase si en la franja horaria referida se habían realizado menos operaciones que otros días a esa misma hora.

Exponía, por último, que el Ayuntamiento de Bilbao había desestimado sus alegaciones sin practicar la prueba propuesta, y que posteriormente también desestimó el recurso de reposición que interpuso contra la sanción, basándose en que no hubo fallo alguno en el parquímetro ese día.

2. El Ararteko solicitó información al Ayuntamiento de Bilbao en torno a las cuestiones expuestas en la queja, y, específicamente, acerca de las verificaciones que esa administración efectuó para comprobar si el parquímetro funcionaba cuando esta persona trató de obtener el correspondiente tique, y de si los intentos de pago quedaron registrados en el sistema. Igualmente pidió el envío de una copia del expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador objeto de la queja.



3. Tras el examen de la documentación que conforma el expediente enviado por el Ayuntamiento de Bilbao, cabe resaltar, en síntesis, los siguientes hechos relevantes:

- El Ayuntamiento de Bilbao incoó un procedimiento sancionador contra la persona promotora de la queja por estacionar un vehículo en zona regulada (OTA) sin título habilitante o tique, ofreciendo a esta la posibilidad de presentar las alegaciones que considerara convenientes a su defensa.
- En sus alegaciones, esta persona mencionaba que le había sido imposible conseguir el tique porque la máquina expendedora no funcionaba. Aludía igualmente a los varios intentos infructuosos tanto de ella como de otras personas usuarias del servicio, así como a su necesidad de acudir sin demora a una cita médica, cuya existencia acreditaba por medio del oportuno documento.
- Tales alegaciones fueron desestimadas por medio de una resolución que se expresaba de esta forma: *“procede desestimar esta alegación [parquímetro fuera de servicio] por cuanto que consultada la documentación obrante en el expediente sancionador instruido al efecto, se constata que no ha existido fallo alguno en el parquímetro el día en que se formuló la denuncia.”*

Dicha resolución acordó también no abrir un periodo de prueba y audiencia, por considerarlo no necesario a la vista de las diligencias practicadas y el documento de ratificación suscrito por el vigilante OTA de control de aparcamiento. En consecuencia, sancionó a la persona promotora de la queja por la comisión de una infracción de la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento.

- Esta persona interpuso un recurso de reposición en el que insistía en el hecho de que no había podido pagar el importe del estacionamiento como consecuencia del mal funcionamiento de la máquina destinada a esa función y la no presencia en la zona de la persona encargada del servicio. Recordaba la cita médica que había constituido la causa de su aparcamiento, y la necesidad de acudir a ella con prontitud, tras haber invertido un largo periodo de tiempo en los intentos de pago. Y finalmente, requería al Ayuntamiento para que llevara a cabo las comprobaciones técnicas que creyera pertinentes al objeto de verificar ese mal funcionamiento del parquímetro, mediante el análisis de las incidencias del sistema o de las operaciones registradas en ese concreto parquímetro, al entender que, de haber existido un fallo, deberían haber sido inferiores a las habituales.
- La resolución desestimatoria del recurso de alzada sustentó la decisión en que *“la persona recurrente ha dispuesto en cada fase del procedimiento la oportunidad de defensa a fin de desvirtuar los elementos contenidos en el expediente que han motivado la sanción, no aportando entonces ni ahora en esta nueva oportunidad derivada del presente recurso de reposición, otros datos que fundamenten ni aconsejen una estimación de una alegación tan grave como la indefensión, ni la modificación de la resolución en sentido diferente a la confirmación de la sanción.”*



4. El Ayuntamiento de Bilbao también remitió un informe de respuesta en el que manifestaba que la petición de información relativa a las verificaciones del funcionamiento del parquímetro no se había instrumentado internamente por escrito, por lo que no había quedado constancia de la respuesta, y únicamente cabía suponer que se siguió el procedimiento habitual.

Según señalaba, dicho procedimiento se fundamenta en la opinión de que existiendo un total de 552 parquímetros distribuidos en doce zonas, el mal funcionamiento de uno de ellos no exime de la obligación de obtener un tique. No obstante, ante peticiones semejantes a la planteada en las alegaciones, se efectúan comprobaciones en los tres parquímetros más próximos al lugar del estacionamiento para la franja horaria a que se refiere, y en ellas se revisa en concreto el registro de las alarmas y eventos, si en esa franja de tiempo se produjeron otras operaciones y los posibles fallos de conexión.

5. El Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Bilbao para transmitirle diversas apreciaciones fundamentadas en los antecedentes descritos y en la normativa aplicable en la materia, y avanzar que, en su virtud, podría llegar a concluirse que la tramitación del procedimiento no había sido la adecuada.
6. Como respuesta, el Ayuntamiento de Bilbao reiteró la tesis de que el fallo en un único parquímetro de la red no permite eludir la obligación de obtener tique, salvo que el servicio se suspenda.

Añadía, a este respecto, que desde la oficina del servicio de OTA se informa a las personas usuarias que deben intentar obtener tique en un mínimo de dos o tres parquímetros, porque es posible que puntualmente pueda existir un problema en uno de ellos, y que igualmente se les da noticia de la posibilidad de conseguirlo a través de la aplicación "Bilbaopark", y se les comunica la situación del parquímetro operativo más cercano, brindándoles, incluso, la posibilidad de emplear un tique gratuito de 15 minutos para que puedan acudir a otro parquímetro y ampliar el periodo de estacionamiento.

Por último, declaraba que una vez consultada la base de datos del histórico de alarmas de los parquímetros, se había podido constatar que en el día de los hechos y en esa parte de la ciudad únicamente hubo un parquímetro afectado por aviso de alarma.

Consideraciones

1. La imposición de la sanción y la posterior desestimación del recurso de reposición interpuesto por la persona promotora de la queja fueron adoptadas sobre la base de que el parquímetro situado en las inmediaciones del lugar donde el vehículo había sido estacionado había funcionado correctamente.





Así lo indica de manera literal la resolución que desestimó las alegaciones, según la cual *“consultada la documentación obrante en el expediente sancionador instruido al efecto, se constata que no ha existido fallo alguno en el parquímetro el día en que se formuló la denuncia”*.

Ahora bien, observado el expediente administrativo del procedimiento, puede apreciarse que este no recoge referencia alguna que documente la inexistencia del fallo en el parquímetro.

Por otra parte, esa afirmación contradice la información enviada a esta institución durante la tramitación de la queja, en la que el Ayuntamiento de Bilbao inicialmente manifestó que no constaban las comprobaciones realizadas y finalmente asegura que en ese día y zona de la ciudad hubo un parquímetro afectado por aviso de alarma, sin que tampoco en esta ocasión puntualice si fue el utilizado por la persona promotora de la queja el día en que los hechos sucedieron u otro diferente.

Al parecer de esta institución, esa circunstancia cobra una importancia sustancial en el análisis, ya que el mismo acto administrativo que confirmaba que en el expediente constaba la verificación del correcto funcionamiento del aparato, adoptó también, en consecuencia, la decisión de no abrir periodo de prueba y audiencia por entender que dicho trámite era innecesario.

En este sentido, la práctica de la prueba requerida podría haber sido determinante para aclarar lo sucedido en el periodo de tiempo en el que la persona promotora de la queja intentó obtener el tique habilitante para el aparcamiento, dado que si realmente el parquímetro no funcionaba de modo apropiado, el número de operaciones habría de haber sido sensiblemente inferior al de otros días.

Dicha prueba no se llevó a cabo, pero aun así, y a pesar del valor que habría podido revestir para la defensa de la pretensión de esta persona, la resolución que desestimó su recurso de reposición rechazó sus argumentos aduciendo que en cada fase del procedimiento había dispuesto de la oportunidad de defensa para desvirtuar los elementos que habían motivado la sanción.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Bilbao tampoco ha informado a esta institución al respecto de si el sistema registró los intentos de pago que realizó la persona promotora de la queja, teniendo en cuenta que para operar y pagar es obligatorio introducir y validar la matrícula del vehículo y, en su caso, introducir o aproximar la tarjeta bancaria.

Esta institución ignora, por tanto, si el registro de las alarmas y eventos a que se refería esa administración local cuando describía los medios habituales de comprobación de casos similares abarca también a eventuales operaciones fallidas del tipo de las descritas en la queja, por más que las conclusiones





obtenidas de dicha comprobación también habrían resultado significativas en el análisis.

En definitiva, los elementos que se enunciaron como fundamento de las actuaciones de ese procedimiento no respondieron a la realidad de los hechos, ya que contrariamente a lo indicado entonces acerca de que había quedado acreditado el buen funcionamiento del parquímetro, tal acreditación no ha llegado finalmente a producirse.

Además, el hecho de que con posterioridad se haya confirmado que uno de los parquímetros de la zona no funcionaba de forma correcta (fue objeto de alarma), suscita dudas razonables sobre el estado de funcionamiento del aparato utilizado por la persona promotora de la queja, que no han podido ser resueltas debido a que el Ayuntamiento de Bilbao no ha llegado a especificar a cuál de ellos afectaba la incidencia.

Por todo ello, la falta de apertura y de práctica de prueba, justificada, además en esa misma apreciación que a la postre se ha revelado inexacta, afecta de manera plena y directa, a juicio de esta institución, al derecho de defensa de la persona afectada, y, en consecuencia, a la validez del procedimiento sancionador en su conjunto.

2. El Ayuntamiento de Bilbao sostiene que su opinión en esta materia es la de la obligatoriedad de obtención de tique de estacionamiento a pesar del mal funcionamiento de un solo parquímetro, por lo que las personas usuarias han de intentar lograrlo en un mínimo de dos o tres parquímetros.

A tal efecto, el Ararteko quiere precisar que dicha consideración no fue expresada como elemento de contradicción de la pretensión formulada por la persona promotora de la queja en el marco del procedimiento sancionador, por lo que tampoco pudo acreditarse ni cuestionarse entonces el estado de funcionamiento en el que se hallaba el resto de parquímetros situados en el entorno.

De hecho, solo en la segunda de las respuestas recibidas por esta institución se manifiesta que hubo un único parquímetro afectado por alarma, dado que hasta entonces, ni en el expediente administrativo ni en la información de la que inicialmente se nos dio traslado aparecía dato alguno a ese respecto.

Por otra parte, esta institución valora positivamente el hecho de que la oficina del servicio de OTA dé cuenta a la ciudadanía de todas las posibilidades a las que alude el Ayuntamiento de Bilbao en los supuestos de mal funcionamiento de las máquinas expendedoras. Sin embargo, no se estima que esa circunstancia haya de influir en el análisis de las actuaciones objeto de esta queja, dado que se trata de una información no accesible en el lugar de los hechos sino únicamente empleando un medio de comunicación ajeno al de la propia actuación ante la máquina averiada.



3. Aunque en este caso concurren los elementos de tipicidad propios de la infracción denunciada (estacionar sin título habilitante), esa circunstancia no es suficiente por sí misma para fundamentar una sanción por tal motivo, sino que para ello se requiere, además, que pueda atribuirse responsabilidad a la persona sancionada.

Así se desprende de lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley 40/2015¹, en el que se advierte que *“sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.”*

Durante la tramitación del procedimiento sancionador, la persona denunciada subrayó el hecho de que en ningún momento mostró resistencia alguna al cumplimiento de la norma o a la concreta obligación de obtener un tique que habilitara el estacionamiento de su vehículo.

Por el contrario, según aseguraba, la explicación de su comportamiento es que se encontró afectada por unas circunstancias externas y sobre las que ella no tenía poder de disposición alguno, que le impidieron materializar el pago conducente a la obtención de dicho tique.

De esa forma, considera que hizo cuanto estuvo en su mano para cumplir la obligación que le incumbía, sin que finalmente pudiera hacerlo, teniendo en cuenta, además, que el hecho de tener que acudir a una cita médica le impedía dedicar más tiempo en el intento de procurarse dicho tique, más allá del que ya había consumido a tal efecto.

El debate se centraría, por tanto, al parecer del Ararteko, en analizar si esta persona desplegó en este caso toda la diligencia que le era exigible en una situación como la descrita, al objeto de obtener el comprobante del pago de estacionamiento, en la línea expresada en pronunciamientos judiciales y doctrinales como los siguientes:

“Este tribunal ha declarado que la Constitución consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico tanto del Derecho penal como del Derecho administrativo sancionador [por todas las SSTC 76/1990, de 26 de abril, FFJJ 4 y 5; 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2, y 86/2017, de 4 de julio, FJ 5 e)], vinculándolo con los arts. 10, 24 y 25 CE (por todas, STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 5 y jurisprudencia allí citada).

Si bien nuestra doctrina no ha identificado un solo modo de entender el principio de culpabilidad, sí ha excluido una comprensión del mismo que permita admitir la existencia de un derecho penal «de autor» que determine las penas en atención a la personalidad del reo y no según la culpabilidad de este en la comisión de los hechos (por todas, STC 150/1991, de 4 de julio, FJ 4). Ello supone que no resulta constitucionalmente legítimo tampoco un «derecho sancionador que determina las penas en atención al mero resultado y sin atender a la conducta

¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

diligente del presunto sujeto responsable (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4 A)]» (STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 5).

El principio de culpabilidad, tal y como se entiende en la jurisprudencia constitucional, proscribela responsabilidad sin culpa, exigiendo no solo la autoría de la acción o de la omisión sancionables, sino también la necesidad de determinar la presencia de dolo o imprudencia. Tal y como se sintetiza en la STC 14/2021, de 28 de enero: «Al principio de culpabilidad se anuda asimismo la proscripción de la responsabilidad sin culpa o responsabilidad objetiva en el ámbito del ius puniendi, lo que, además de exigir la presencia de dolo o imprudencia, conlleva también la necesidad de determinar la autoría de la acción o de la omisión sancionable (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; 103/1995, de 3 de julio, FJ 3, y 57/2010, de 10 de octubre, FJ 9; ATC 237/2012, de 11 de diciembre, FJ 3), así como el principio de la responsabilidad personal por hechos propios y no ajenos –principio de la personalidad de la pena o sanción– [SSTC 131/1987, de 20 de julio, FJ 6; 219/1988, de 22 de noviembre, FJ 3; 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 5; 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2; 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4 b); 93/1996, de 28 de mayo, FJ 1; 137/1997, de 21 de julio, FJ 5; 125/2001, de 4 de junio, FJ 6, y 60/2010, de 7 de octubre, FJ 4]’. (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 3)» (FJ 5).

En suma, el principio de culpabilidad exige que «la responsabilidad penal surja por la realización de un hecho antijurídico doloso imputable a una persona concreta por haber quedado así acreditado “más allá de toda duda razonable” [SSTC 81/1998, de 2 de abril, FJ 3; 145/2005, de 6 de junio, FJ 5 a), y 141/2006, de 8 de mayo, FJ 3]. Como ha dicho este tribunal, el principio de culpabilidad es el elemento “que marca la frontera de la vindicta con la justicia” (STC 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 102/1994, de 11 de abril, FJ 3; 34/1996, de 11 de marzo, FJ 3, y ATC 43/1996, de 26 de febrero, FJ 2)» (STC 57/2010, de 4 de octubre, FJ 9).

Ha de insistirse, por último, en relación con el principio de culpabilidad, que, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, el principio de culpabilidad «excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente» del presunto sujeto responsable (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4 A)]”

(Sentencia 51/2021, de 15 de marzo de 2021, del Tribunal Constitucional)

“(…) el Derecho sólo puede prohibir comportamientos voluntarios dolosos o imprudentes, ya que para el Derecho sancionador sólo pueden ser relevantes las conductas en que concurren tales notas. El Derecho administrativo sancionador, al igual que el Penal, sólo puede intentar legítimamente impedir las lesiones o puestas en peligro de los bienes jurídicos prohibiendo conductas voluntarias capaces de producir tales resultados de forma dolosa, por estar dirigidas conscientemente a lesionar tales bienes, o imprudentes, por lesionar tales bienes infringiendo las normas de cuidado exigibles en el sector, superando así el umbral del riesgo permitido. E. Gimbernat lo ha explicado así en el ámbito penal con argumentos también válidos para nosotros: “como el legislador lo único que puede motivar son conductas correctas, ahí está el límite de lo que racionalmente puede prohibir: si el sujeto se comporta cuidadosamente (lo único que está en su mano hacer) y, no obstante, lesiona fortuitamente un bien jurídico (lo que cae ya fuera de su control), ello no puede constituir una conducta prohibida, pues lo que el Derecho quería -y podía- producir se ha producido: que se actuase diligentemente al ejecutar la acción. [E. Gimbernat Ordeig, Estudios de Derecho penal, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1990, p. 180.]”

(Cano, T. (2009). La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico. *Revista de Documentación Administrativa*, 284-285, 83-119.)

El procedimiento sancionador no recogió valoración alguna de las circunstancias que habían sido expuestas y alegadas por la persona denunciada como justificativas de su actuación de desistir de la obtención del tique, y, de forma particular, en lo referente a la situación provocada por la necesidad de desplazarse a Bilbao para acudir a una cita médica que ya tenía concertada y



que corría el riesgo de perder si hubiera invertido más tiempo en intentar conseguir el tique habilitante para el estacionamiento.

Esa circunstancia, que la interesada acreditó mediante el oportuno documento, no fue entonces mencionada en absoluto y tampoco ha sido objeto de atención en los informes remitidos por el Ayuntamiento de Bilbao, si bien supone un elemento relevante a efectos de entender cómo se produjeron los hechos.

En consecuencia, teniendo en cuenta, por una parte, las afirmaciones de la promotora de la queja sobre el mal funcionamiento del parquímetro utilizado, que después de todas las gestiones practicadas, no han sido finalmente contrariadas, y, por otra, el motivo de necesidad que adujo en relación con la consulta médica, resulta cuestionable, a juicio de esta institución, que pueda atribuírsele la responsabilidad exigible para la imposición de una sanción por los hechos denunciados, en atención a lo expuesto anteriormente con carácter general acerca de la necesidad de efectuar un análisis particular de la diligencia empleada por la persona afectada en cada caso concreto con respecto a la que resultaría exigible en la situación y las circunstancias en las que se encuentra.

En este sentido, si en el curso del procedimiento sancionador se hubiera acordado la falta de responsabilidad de esta persona en cuanto a los hechos denunciados, esa decisión habría imposibilitado la continuación de aquel y la consiguiente imposición de la sanción, por lo que en este momento, y a criterio de esta institución, debería ser objeto de revisión.

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 revise la sanción impuesta a la persona promotora de la queja por una infracción de tráfico relativa al estacionamiento de vehículos en zona regulada (OTA) conforme a los parámetros establecidos en las consideraciones precedentes.

