



RECOMENDACIÓN 27/2004, DE 11 DE NOVIEMBRE, AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LA VÍA DE APREMIO PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LA SANCIÓN RECAÍDA EN EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE TRÁFICO TRAMITADO CONTRA EL INTERESADO, Y, EN SU CASO, DEVUELVA LAS CANTIDADES RECAUDADAS EN SU VIRTUD.

Antecedentes

1. El 22 de octubre de 2002, a las 10:00 horas, el agente nº (...) denunció a (...), como conductora del vehículo (...), por infracción del artículo 132.1 del Reglamento de Circulación, que consiste en “realizar cambio de sentido prohibido”.

Tramitado el correspondiente procedimiento, el concejal delegado de Seguridad Ciudadana le impuso una sanción de 100 € de multa, mediante una resolución notificada a la interesada el 14 de enero de 2003, contra la que interpuso el oportuno recurso de reposición en tiempo y forma.

Posteriormente, el Ayuntamiento le envió una comunicación en la que constaban los extremos siguientes: *“En fecha 07.02.2003 se ha registrado la entrada en este Ayuntamiento del escrito presentado por usted, con la naturaleza de: recurso de reposición contra sanción impuesta por infracción a la normativa de tráfico, expediente núm. (...). El plazo de resolución del recurso es de un mes, a contar desde la interposición del mismo. Si no fuera notificada la resolución en el plazo indicado, se entenderá desestimado por silencio administrativo, en cuyo caso, contra tal desestimación presunta podrá usted interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que corresponda del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el plazo de seis meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se produzca el acto presunto.”*

2. El día 10 de mayo de 2003, la tesorera del Ayuntamiento de Bilbao dictó una providencia de apremio para el cobro ejecutivo del importe de la multa, aunque en esa fecha no había recaído una resolución expresa sobre ese recurso. Esa situación se mantiene en la actualidad.



3. (...) solicitó al Ararteko que examinara la regularidad de la actuación administrativa referida.

Hasta en tres ocasiones se ha dirigido esta institución al Ayuntamiento de Bilbao para recordarle la imposibilidad de ejecutar la sanción en tanto no haya sido notificada a la interesada la resolución expresa al recurso de reposición formulado contra esa sanción.

Las respuestas de la Administración municipal han obviado en todos los casos los argumentos que justificaban nuestras conclusiones respecto a ese asunto, cuya valoración, finalmente, no hemos obtenido, ya que aquéllas se han limitado a reiterar de manera sistemática el relato de los trámites en que ha consistido el procedimiento sancionador.

Consideraciones

1. Los artículos 83.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 20.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en la materia impiden ejecutar las sanciones que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa.

La interposición de un recurso administrativo contra una resolución imposibilita que ésta llegue a adquirir la firmeza que la normativa exige para que pueda ser ejecutada.

Entendemos que tal afirmación es compartida también por el Ayuntamiento. La discusión se centra, por tanto, en determinar si el mero transcurso del plazo de que la Administración dispone para resolver tal recurso de manera expresa y, en su caso, del establecido para que se produzcan los efectos del silencio administrativo negativo supone que la resolución impugnada devenga firme.

2. El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, obliga a las administraciones a dictar una resolución expresa en todos los procedimientos, exigencia que no decae por el transcurso del tiempo, sino que permanece aun cuando haya expirado el plazo máximo para notificar tal resolución expresa.



Dicha norma regula también el régimen del silencio administrativo y diferencia las consecuencias que de éste derivan en función de su carácter. De ese modo, mientras que la estimación por silencio constituye a todos los efectos un acto administrativo finalizador del procedimiento, por el contrario, la desestimación por silencio tiene el único efecto de permitir a la persona interesada la interposición del recurso que resulte procedente.

Así pues, en los casos de silencio negativo, no existe un acto administrativo que finalice el procedimiento. En consecuencia, no pudiéndose tomar como tal acto la falta de respuesta expresa a lo planteado en un recurso contra una resolución, ésta no puede adquirir firmeza, porque no ha terminado el procedimiento.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el silencio administrativo se instituye en beneficio exclusivo del particular interesado, de manera que la Administración que ha incumplido la obligación legal de ofrecer respuesta expresa a las cuestiones planteadas por aquél no puede obtener provecho de tal herramienta legal ni, por tanto, justificar con ella actuaciones que, como la apertura de la vía ejecutiva, supongan alguna clase de limitación del derecho del particular.

Reiterados pronunciamientos judiciales se han expresado de esa forma. Así:

“...esta potestad ejecutoria en el ámbito sancionador, de naturaleza materialmente penal, tiene su límite más exigente en otra presunción, la presunción de inocencia configurada también constitucionalmente (artículo 24.2, ‘in fine’) que impide así, a nuestro parecer, la ejecutividad inmediata de la sanción impuesta en procedimiento disciplinario por un órgano administrativo (...) sin haberse agotado todas las instancias dentro de la propia Administración y, por tanto, mientras no se hubiera resuelto el recurso correspondiente. El acto que se pretendía ejecutar no era, pues, firme y en consecuencia no se podía estimar plenamente consolidada la decisión definitiva de la Administración respecto de la culpabilidad o inocencia del funcionario afectado, quebrando así esa inicial presunción y convirtiéndola en convicción o certeza.” [Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1986 (RJ 1986\1527)]

“...es precisamente la falta de firmeza lo que achaca en segundo lugar el recurrente al acto impugnado.

Según se alega y acredita y no está en absoluto contradicho en el expediente administrativo, ni por la Administración demandada en su contestación, el recurrente (folio 6 de los autos) interpuso contra la



sanción, recurso de reposición, tal y como le permitía la resolución combatida (folio 5 vuelto) sin que la Administración contestase al mismo.

(...) es lo cierto que el acto sancionador al estar pendiente contra él, el citado recurso de reposición, no era firme [art. 109, d) de la Ley 30/1992].

Todo ello conduce, más que a una posibilidad todavía abierta de impugnar en plenitud y en vía contenciosa la sanción, (...), a la nulidad de la providencia de apremio, por haber sido dictada sin título suficiente para ello.

Si el art. 138.3 de la Ley 30/1992, en lo que respecta a cualquier procedimiento sancionador y el art. 83.1 del Real Decreto Legislativo en lo que se refiere a las sanciones por tráfico, establecen que sólo serán ejecutivas las resoluciones cuando pongan fin a la vía administrativa, el presente procedimiento ejecutivo es disconforme a derecho, pues la providencia de apremio y por tanto el inicio del citado proceso, carecen del necesario título para su despacho, la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto.” [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 30 de octubre de 1996 (RJCA 1996\1358)]

“Entiende la Administración -en el citado acto impugnado- que al no haberse resuelto el recurso el mismo debió de entenderse desestimado por silencio administrativo y al no haberse formulado recurso contencioso-administrativo en plazo de un año contra el mismo, devino firme y consentido y podía iniciarse la vía de apremio.

Entiende la Sala por el contrario que -conforme al artículo 138.3 de la Ley 30/1992- las resoluciones sancionadoras no son firmes en tanto no agotan la vía administrativa, sin que pueda entenderse esta agotada por el mero transcurso del plazo para resolver el recurso administrativo en virtud del silencio administrativo negativo. Ello es así, como ha tenido ocasión de apreciar en numerosas ocasiones la Jurisprudencia Constitucional y del Tribunal Supremo, por cuanto la obligación de resolver expresamente de la Administración (artículo 42 de la Ley 30/1992) no desaparece por el transcurso del plazo para resolver, teniendo el silencio administrativo negativo un mero efecto de garantía del ciudadano a efectos de poder iniciar la vía impugnatoria jurisdiccional.

Consecuentemente, la sanción no era ejecutable en tanto no se resolviera el recurso y, por ende, improcedente la vía de apremio -conforme al artículo 99.1 b) del Reglamento General de Recaudación-, toda vez que la resolución sancionadora originaria era insusceptible de ejecución, debiendo de haberse dictado y notificado la resolución desestimatoria del recurso administrativo que -una vez interpuesto éste- es el único título que permite acudir a la ejecución de la sanción conforme al expresado artículo 138.3 de la Ley 30/1992.” [Sentencia



del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 12 de mayo de 2000 (RJCA 2000\1936)]

Son asimismo innumerables las sentencias en que, aun con relación al estudio de la posible prescripción de las sanciones, tanto el Tribunal Supremo como los tribunales superiores de justicia confirman que en los casos en que se haya formulado un recurso administrativo contra una sanción, ésta no es firme -y, por tanto, no puede ejecutarse- mientras no se notifique la resolución expresa del recurso, sin que el transcurso del plazo de silencio negativo tenga relevancia alguna a estos efectos:

“...este plazo prescriptivo solamente comienza una vez que ha ganado firmeza la resolución sancionadora, sin que el hecho de que transcurrieran los tres meses, desde la interposición del recurso de alzada, sin resolución expresa, determine aquella firmeza.” [Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1992 (RJ 1992\3729)]

“En este punto, (...) hubiera sido aplicable, (...), el art. 138.3 de esta última norma [Ley 30/1992, de 26 de noviembre], según el cual, la resolución sancionadora ‘será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa’. Lógicamente, cuando fue denegada la suspensión no había sido ultimada la vía económico-administrativa y, por ende, no podía decirse con propiedad que se habían ultimado las ‘vías previas’ a la Jurisdiccional que es a lo que, en definitiva, el precepto antes transcrito se refería. Así, pues, de acuerdo con la interpretación más favorable a la efectividad del principio de no ejecutividad de los actos sancionadores, cualquiera que fuese su naturaleza, hasta tanto hubieren ganado firmeza en vía administrativa, interpretación avalada por el régimen actualmente vigente en la materia (el del art. 35, mencionado, de la Ley 1/1998, de 28 de diciembre) y por la más reciente doctrina de esta Sala -v. gr. Sentencias de 29 de octubre de 1999 (RJ 1999, 8644) y de 6 de marzo de 2000-, ha de concluirse, como con toda corrección hizo la sentencia impugnada, la improcedencia de exigir un aval para suspender algo -la sanción- que, al tiempo en que se producía esa exigencia, no podía ser ejecutada.” [Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2000 (RJ 2000\4473)]

“...la falta de resolución expresa durante el plazo que la Administración tardó en resolver el recurso de alzada no puede entenderse como desestimación del mismo a los efectos de otorgar el carácter de firme de la resolución impugnada y permitir su ejecución a la Administración, sino que tan sólo crea una ficción de acto desestimatoria (...), a los efectos de permitir al interesado acceder a la vía jurisdiccional, pero si no opta por esta solución -como ocurrió en el presente caso- debe esperar la resolución expresa y durante el ínterin



existente no actúa el instituto de la prescripción de la sanción por no haber alcanzado la misma la condición de firme.” [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 23 de octubre de 1996 (RJCA 1996\1399)]

3. Queremos hacer también una especial referencia a la perspectiva garantista de los derechos ciudadanos que inspira tanto la normativa general de procedimiento administrativo como los procedimientos sancionadores específicos, y que, de igual modo, debe presidir la actuación de las administraciones públicas.

En esa línea, el ejercicio de la potestad sancionadora exige, por sus propias características, extremar el cuidado en la observancia de todas las formalidades de procedimiento, así como reforzar la actuación de salvaguarda de los derechos de las personas afectadas.

La falta de comunicación expresa por parte de las administraciones públicas al planteamiento que mediante una solicitud o recurso hubiera realizado una persona constituye un proceder ajeno y contrario a tal perspectiva garantista de derechos, dado que impide a esa persona conocer las razones que sirven de base al obrar administrativo. Igual consideración merece la utilización de medios coercitivos que, como en el supuesto de esta queja, traen causa de actuaciones que no reúnen todos los requisitos de garantía que la norma exige.

4. Por lo que respecta a este caso, una vez que la interesada formuló el recurso de reposición contra la resolución sancionadora, el Ayuntamiento estaba obligado a valorar las razones expuestas y a dictar y notificar un acto que lo resolviera.

En tanto esa notificación no se perfeccione, la vía administrativa permanece abierta, lo que impide la ejecución de la sanción, por no alcanzar ésta el carácter de firmeza necesario para ello, circunstancia que no cabe suplir con los efectos del silencio administrativo negativo.

En consecuencia, la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción carece de fundamento legal, ya que fue iniciada sin haber sido resuelto expresamente el recurso que la interesada había interpuesto contra la resolución sancionadora.



Por 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 elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 27/2004, de 11 de noviembre, al Ayuntamiento de Bilbao

Que deje sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída en el procedimiento en materia de tráfico tramitado contra (...) bajo la referencia (...), y, en su caso, devuelva las cantidades recaudadas en su virtud.