



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS
EXCMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Procedimiento sancionador en materia de tráfico / Disconformidad

Excma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1520/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a la disconformidad manifestada por D. XXX, DNI nº XXX, con dos procedimientos sancionadores en materia de tráfico tramitados por ese Ayuntamiento (XXX, que derivó en el XXX).

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, la tramitación realizada había vulnerado sus derechos, encontrándose, al día de la fecha, pendientes de resolver un recurso de reposición y una reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico- Administrativo de ese municipio.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

«PRIMERO.- Al tratarse de un expediente sancionador que conlleva pérdida de puntos para el infractor, la primera actuación es requerir al titular del vehículo para que identifique conductor. Si identifica, se continúan las actuaciones con el conductor identificado; si no identifica, se cierra el expediente y se abre uno nuevo, que constituye una infracción autónoma, en la que lo que se sanciona no es la conducta infractora de tráfico, sino una mera infracción administrativa (no haber identificado al conductor, una vez requerido para ello); esto último es lo que ha sucedido en este caso, existiendo así dos expedientes:



- El número XXX, en el que el hecho denunciado es “no respetar el conductor de un vehículo la luz roja no intermitente de un semáforo”.

- El número XXX, en el que el hecho denunciado es “no facilitar, el titular o arrendatario del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación veraz del conductor del mismo, en el momento de ser cometida la infracción”.

SEGUNDO.- En cuanto al expediente XXX, las actuaciones fueron las siguientes:

1.- El dispositivo de foto – rojo capta las imágenes el XXX horas. Revisado el vídeo grabado por el dispositivo, se comprueba cómo, sin ningún género de duda, el vehículo rebasa la línea encontrándose el semáforo en rojo.

2.- El XXX se requiere al titular para la identificación del conductor, recogiendo la notificación en mano D. XXX, con DNI XXX. El requerimiento, por lo tanto, está correctamente notificado. En el requerimiento se concede al destinatario un plazo de 20 días naturales para identificar conductor.

3.- El titular del vehículo, una vez cumplido el plazo concedido, no identifica conductor, archivándose las actuaciones.

TERCERO.- En cuanto al expediente XXX, las actuaciones fueron las siguientes:

1.- El XXX se notifica el acuerdo de no identificación de conductor. Nuevamente, es el propio XXX quien recoge la notificación.

2.- El XXX, presenta alegaciones, que son resueltas, desestimándolas, el XXX, notificándose la resolución el XXX.

3.- El XXX, el interesado presenta recurso de reposición. El XXX se inicia la actuación de resolución del recurso, pero el XXX se produce el cobro; en estos casos, la aplicación impide continuar con el procedimiento, archivando automáticamente las actuaciones el XXX, de modo que, no solo no es posible resolver, sino que el expediente deja de “estar visible” en las bandejas correspondientes como pendiente de resolver. Este es un fallo del sistema que se ha comunicado, ya hace años, a la empresa adjudicataria, sin que hasta la fecha se haya solucionado.

4.- Así las cosas, como consecuencia de las gestiones derivadas de la resolución por Tesorería de un recurso contra la providencia de apremio, se reabre el expediente para tratar de notificar la resolución del recurso de reposición, que había quedado paralizada por el motivo antes expuesto; ante la imposibilidad de volver a realizar la actuación de resolución de recurso de reposición (la aplicación no lo permite) y tras consultar con la empresa gestora del SIT, ofrece la solución de abrir la actuación RRE “Registro recurso extraordinario de revisión”, cosa que hacemos.



5.- El XXX se firma la resolución del recurso por el Concejal Delegado, encontrándose a día de hoy pendiente de recibirse el resultado de la notificación.

CUARTO.- La copia de los dos expedientes referidos se adjunta a este informe. No es competencia de esta Sección la remisión de las actuaciones que integran el procedimiento de apremio, habiéndose enviado a Tesorería copia del requerimiento.

QUINTO.- En cuanto a la remisión de certificado de verificación de control metrológico, no es posible, puesto que el Ayuntamiento no cuenta con él, al no resultar necesario, como ya se ha informado en anteriores ocasiones, en base a informes del Jefe de Tráfico y del Centro Español de Metrología.

Finalmente, la cuestión ha quedado zanjada recientemente en el municipio de Burgos, pues tanto el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 como el nº2 han determinado que, los dispositivos instalados en Burgos, al no medir velocidad, no están sometidos a control metrológico. Se adjuntan sentencias dictadas por ambos juzgados, que reproducen los informes antes mencionados.

SEXTO.- Se adjunta informe relativo al cartel informativo y ubicaciones, así como publicación en el BOP de la resolución aprobando el mismo.

SÉPTIMO.- Los semáforos en los que están ubicados los foto – rojos sí incorporan un reloj descontador de tiempo.»

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes relevantes que a continuación se resumen:

PRIMERA: “En cuanto al expediente XXX, las actuaciones fueron las siguientes:

1.- El XXX se notifica el acuerdo de no identificación de conductor. Nuevamente, es el propio Sr. XXX quien recoge la notificación.

(...)

3.- El XXX, el interesado presenta recurso de reposición. El XXX se inicia la actuación de resolución del recurso, pero el XXX se produce el cobro; en estos casos, la aplicación impide continuar con el procedimiento, archivando automáticamente las actuaciones el XXX, (...).

4.- Así las cosas, como consecuencia de las gestiones derivadas de la resolución por Tesorería de un recurso contra la providencia de apremio, se **reabre el expediente para tratar de notificar la resolución del recurso de reposición**, que había quedado



*paralizada por el motivo antes expuesto; ante la imposibilidad de volver a realizar la actuación de resolución de recurso de reposición (la aplicación no lo permite) y tras consultar con la empresa gestora del SIT, ofrece la solución de **abrir la actuación RRE “Registro recurso extraordinario de revisión”, cosa que hacemos.***

5.- El XXX se firma la resolución del recurso por el Concejal Delegado, encontrándose a día de hoy pendiente de recibirse el resultado de la notificación.

CUARTO.- La copia de los dos expedientes referidos se adjunta a este informe. No es competencia de esta Sección la remisión de las actuaciones que integran el procedimiento de apremio, habiéndose enviado a Tesorería copia del requerimiento”. (La negrita es nuestra)

SEGUNDA: En relación con el procedimiento de apremio seguido para el cobro de la sanción, esta Procuraduría no ha tenido acceso al expediente administrativo correspondiente, al no haber sido remitido por el Ayuntamiento. Los datos de que disponemos, en relación con el mismo, son los que se derivan de la documentación que nos ha sido enviada por la persona reclamante.

La cuestión nuclear del presente expediente radica en determinar si por la Tesorería del Ayuntamiento de Burgos se puede dictar providencia de apremio cuando, habiendo sido presentado un recurso de reposición contra el acto objeto de ejecución, no se ha dictado resolución expresa sobre el mismo. El Tribunal Supremo ha abordado esta cuestión en su Sentencia núm. 586/2020, de 28 de mayo, recurso de casación 5751/2017, estableciendo doctrina de aplicación directa al caso que nos ocupa. En dicha resolución, el Alto Tribunal declaró que la Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes, no una opción legítima que habilite la ejecución forzosa. El fundamento de esta doctrina reside en que la providencia de apremio presupone necesariamente la firmeza del acto que le sirve de título ejecutivo, firmeza que no puede tenerse por producida mientras pende sin resolución expresa una impugnación administrativa contra dicho acto.

En el presente caso, el acto objeto de ejecución no es una liquidación tributaria sino una sanción de multa, lo que refuerza aún más la conclusión anterior. El artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la resolución sancionadora será ejecutiva únicamente cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, como manifestación del principio de presunción de inocencia en el ámbito sancionador. De ello se sigue que, interpuesto recurso de reposición contra la sanción y pendiente este de resolución expresa, el acto sancionador no había adquirido ejecutividad, con



independencia de que el recurrente no hubiera solicitado formalmente la suspensión de la ejecución. Así pues, si bien la Sentencia núm. 586/2020 fue dictada en un supuesto de liquidación tributaria, su doctrina resulta plenamente trasladable al ámbito sancionador por identidad de razón, y con mayor fundamento aún dado el citado mandato del artículo 90.3 de la Ley 39/2015, que establece expresamente para las sanciones una regla de no ejecutividad hasta la firmeza en vía administrativa que no admite excepción por el mero transcurso del plazo de resolución del recurso.

Aplicando lo anterior al caso concreto, resulta que la providencia de apremio, notificada el XXX, fue dictada sin el debido amparo legal. El XXX se había presentado un recurso de reposición contra la sanción impuesta, sin haberse procedido a dictar resolución expresa sobre el mismo hasta el XXX. En ese intervalo, y sin que existiera resolución expresa del recurso, por ese Ayuntamiento se procedió a notificar la providencia de apremio sobre la deuda objeto de controversia. Esta actuación es exactamente la que el Tribunal Supremo declaró contraria a derecho en la citada Sentencia núm. 586/2020: dictar providencia de apremio sin haber resuelto previamente el recurso interpuesto contra el acto que se pretende ejecutar. La providencia de apremio de XXX es, por tanto, contraria a derecho, al haberse dictado sobre un acto que no había adquirido firmeza ni ejecutividad, hallándose pendiente de resolución expresa el recurso de reposición interpuesto contra el mismo.

A mayor abundamiento de lo ya expuesto, el Ayuntamiento de Burgos, ante la imposibilidad técnica de tramitar la resolución del recurso de reposición como consecuencia de las limitaciones de su aplicación informática, optó por la apertura de un *“recurso extraordinario de revisión”* como cauce formal para dictar la resolución pendiente. Esta solución es jurídicamente improcedente y no puede producir ninguno de los efectos pretendidos.

El recurso extraordinario de revisión, regulado en el artículo 125 de la Ley 39/2015, es un medio de impugnación de carácter excepcional y de causas tasadas, cuya interposición corresponde al interesado, y cuya procedencia queda estrictamente limitada a los supuestos de aparición de documentos de valor esencial ignorados al dictarse la resolución, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia firme, o resolución dictada como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otras conductas punibles. Ninguno de estos supuestos concurre en el presente caso, al tratarse de un recurso de reposición ordinario pendiente de resolución. La apertura de un recurso extraordinario de revisión de oficio por la propia Administración, con la finalidad de suplir su propia inactividad resolutoria, carece de cobertura legal y constituye una utilización del cauce procedimental manifiestamente contraria a su naturaleza y finalidad. Las limitaciones técnicas de la aplicación informática no pueden justificar la subversión del régimen legal de los recursos administrativos.



Acreditado, pues, que no es conforme a derecho notificar al interesado una liquidación dirigida al pago de la sanción pecuniaria en tanto en cuanto no se le haya resuelto expresamente el recurso administrativo, esta cuestión tiene consecuencias directas sobre todo el procedimiento de recaudación ejecutiva posterior. Si la providencia de apremio es contraria a derecho, todas las actuaciones ejecutivas derivadas de ella adolecen del mismo vicio. Si el título inicial (la providencia de apremio) es inválido, todas las actuaciones subsiguientes carecen de fundamento jurídico válido, al haberse iniciado el procedimiento mediante una providencia de apremio sobre una liquidación proveniente de una sanción que no era firme.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que por el Ayuntamiento de Burgos se adopten las medidas necesarias para dejar sin efecto la providencia de apremio derivada del expediente sancionador XXX, por ser contraria a derecho al haber sido acordada existiendo un recurso de reposición pendiente de resolución expresa, en vulneración de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 586/2020, de 28 de mayo, y del artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDA: Que, como consecuencia de lo anterior, se proceda a la devolución al interesado de las cantidades cobradas en concepto de principal, recargo de apremio e intereses, por carecer de título jurídico válido que las sustente, constituyendo un ingreso indebido.

TERCERA: Que el Ayuntamiento de Burgos se abstenga de formular cualquier nueva exigencia económica en relación con los hechos que dieron origen al expediente sancionador en materia de tráfico XXX, por cuanto la secuencia de actuaciones contrarias a derecho llevadas a cabo ha generado una situación de indefensión material al interesado de la que esa Administración no puede obtener beneficio alguno, siendo incompatible con el principio de buena administración y con la interdicción del enriquecimiento injusto a costa del administrado, que aquella pueda prevalerse de sus propias infracciones procedimentales para sostener una nueva exigencia sobre los mismos hechos.

CUARTA: Instar a esa Administración a que extreme las cautelas antes de dictar providencias de apremio, verificando que no existen recursos pendientes y que la liquidación ha adquirido firmeza, estableciendo protocolos y sistemas de alerta que impidan dictar actuaciones ejecutivas en estos casos.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López