

## **Jurisprudencia última sobre el régimen sancionador por aparcamiento en zona azul. Especial referencia a la eficacia probatoria del testimonio del agente de la ORA**

POR

JOSÉ BONET NAVARRO  
Universitat de València

En este trabajo solamente recopilamos y sistematizamos la jurisprudencia más reciente sobre el régimen sancionador por aparcamiento en zona azul, con referencia especial a la eficacia probatorio del testimonio del agente de la ORA. Meramente se pretende ofrecer la última línea jurisprudencial con el objetivo de mostrar los principales caminos andados por la jurisprudencia así como también el camino al que se dirige y que apunta.

El destino no es otro que su posible utilización por un técnico jurídico en la formulación de sus alegaciones y recursos frente a las sanciones de las corporaciones locales en esta materia. Naturalmente, la jurisprudencia es un buen reflejo de las deficiencias y defectos en la tramitación de los expedientes sancionadores. Y es ahí, sobre todo en las corporaciones locales más pequeñas que últimamente van "subiéndose al carro" de la regulación de la zona azul de aparcamiento, donde es posible fundar la oposición frente a los defectuosos expedientes sancionatorios.

En el fondo, si bien se piensa, tal actitud recurrente frente a los expedientes sancionadores más que causar un perjuicio real a las áreas de las corporaciones locales, suponen un recordatorio para que esas Administraciones Públicas no olviden en ningún momento su deber constitucional de sometimiento al principio de legalidad. Con este ánimo, y con ningún otro, ofrecemos esta antología de jurisprudencia reciente, centrada especialmente en el alcance de la eficacia probatoria del testimonio del agente de la ORA, que, como ha reiterado la jurisprudencia, no pasa de ser un mero testimonio y, como tal, debe cumplir con ciertas exigencias como la debida identificación de agente y su ratificación. En el caso de cumplir con tales exigencias formales, su carácter testimonial supone que no pasa de ser un elemento más en el ámbito o en el objeto de valoración por el juzgador, junto con el resto de elementos probatorios que puedan concurrir.

**Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de septiembre de 1999 (RJ 1999\6728)**

**Régimen jurídico de la ORA, y habilitación legal a las corporaciones legales**

*"CUARTO.- El problema de las competencias municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor, y en concreto la cobertura legal de las sanciones e imponer en la Ordenación de la Regulación de Aparcamiento, no es de fácil enfoque y he*

*sido objeto de múltiples resoluciones contradictorias en diversos ámbitos judiciales. Buena prueba de esa dificultad es que en la Ley de 24 de marzo de 1997 se reconozcan esas contradicciones y dificultades y se haya reformado el texto de la Ley de Seguridad Vial así como del Reglamento General de Circulación) en puntos precisamente referidos a eso: extremos concretos, prohibiendo expresamente la conducta que es objeto de recurso aunque, obviamente, la reforma operada no pueda afectar de manera directa al caso que nos ocupa por evidentes razones de temporalidad.*

*En efecto: el nuevo artículo 7 b) de la Ley de Seguridad Vial añade, al texto anteriormente contenido en el precepto, que figura entre las competencias de ámbito municipal «e establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos»; y el nuevo artículo 39 consagra de manera específica entre las prohibiciones de estacionamiento [núm. 2 c)] la de efectuarlo «en los lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria sin colocar el distintivo que lo autoriza o cuando colocado el distintivo se mantenga estacionado el vehículo en exceso sobre el tiempo máximo permitido por la Ordenanza Municipal».*

*En el supuesto objeto de debate, el motivo de casación de fondo propugnado por el Ayuntamiento de Santander se basa fundamentalmente en los antiguos artículos de la Ley de Seguridad Vial, 7 b) (que se refería únicamente a la regulación de los usos de vías urbanas por el Municipio a través de normas generales, procurando la equitativa distribución de los aparcamientos entre los usuarios y la necesaria fluidez del tráfico), e artículo 38.4 (que permite regular el régimen de parada y estacionamiento, en las mismas vías, mediante Ordenanza Municipal, adoptando incluso la medida de la retirada de vehículos para evitar el entorpecimiento del tráfico), y el 39.1 c) (que vedaba el estacionamiento y parada en los lugares reservados exclusivamente para la circulación (para el uso de determinados usuarios). De todo ello, en unión de las facultades normativas y competenciales atribuidas a las autoridades municipales por la Ley de Régimen Local -ya especificadas anteriormente-, así como de lo normado en el artículo 55 de la misma, se desprende a juicio de la Corporación recurrente la legitimidad de regular por medio de Ordenanza Municipal la obligación de ostentar el ticket correspondiente al pago de precio público referente al aparcamiento de tiempo limitado, y la consiguiente facultad de sancionar administrativamente el incumplimiento de esa obligación, aun cuando los preceptos indicados no hubiesen sido reformados todavía en la forma que ha proclamado la Ley 5/1997.*

*QUINTO.- Pese a las -en ocasiones- contradictorias resoluciones de diversos órganos jurisdiccionales autonómicos sobre el problema planteado a través del segundo motivo de casación, este Tribunal Supremo ha sentado como doctrina legal (Sentencia de 26 de diciembre de 1996, dictada en recurso seguido en interés de la ley), y precisamente en relación con la Ordenanza Limitadora de Aparcamiento del mismo Ayuntamiento de Santander, publicada en el BOC de 18 de mayo de 1993, no solamente que las ordenanzas municipales reguladoras de las zonas de estacionamiento de vehículos pueden limitar el tiempo máximo que se permita hallarse estacionado en el mismo lugar, existiendo habilitación legal para que dichas ordenanzas puedan prever la aplicación de la medida de retirada del mismo en caso de estacionamiento sin autorización, o con autorización por encima del máximo tiempo permitido, sino también la posibilidad de que tal actuación pueda ser constitutiva de infracción administrativa determinante de sanción.*

*Ha fundado la anterior decisión esta Sala en la debida aplicación de los conceptos «perturbación» o «entorpecimiento» de la circulación, situaciones que pueden ser controladas y prevenidas con la retirada de vehículos que obstaculicen gravemente el tráfico, y con la regulación del régimen de parada y estacionamiento, que, en vías urbanas, puede ser normada a través de las ordenanzas municipales (artículo 38.4 de la Ley de Seguridad Vial). A ello añadía la necesidad de que para el ejercicio de las competencias relacionadas con el tráfico de vehículos resulta ineludible que las Corporaciones Locales articulen los medios necesarios para hacer compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre los usuarios con la necesidad de obtener un tráfico fluido, así como que dispongan de los medios necesarios para cumplir con esa finalidad, cuya proporcionalidad de medio a fin ha de analizarse, no obstante, en cada caso concreto. Por lo mismo, ha de llegarse a la conclusión de que es gravemente dañoso para el interés general, y susceptible de constituir infracción del régimen circulatorio con entidad suficiente para alterar el funcionamiento del servicio público de tráfico, el infringir el régimen de aparcamientos en zona de tiempo limitado, y que en razón de los mismos preceptos invocados -hoy todavía más específicamente aplicables- no puede sostenerse que los Ayuntamientos carezcan de habilitación legal para sancionar como violaciones de la Ley de Seguridad Vial el quebrantamiento de las prohibiciones y condiciones de estacionamiento en dichas zonas. Evidentes razones de coherencia y seguridad jurídica abonan un pronunciamiento idéntico en el caso ahora debatido".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 19 de abril de 2000 (J1 2000\847)**

### **Régimen jurídico. Principio de legalidad**

*"SEGUNDO.- Como ha tenido ocasión de manifestar esta Sala en repetidas ocasiones (sentencias 934/1993, de 1 de diciembre, 1014/1993, de 27 de diciembre, 108/1994, de 21 de febrero, 273/1996, de 9 de mayo, 316/1996, de 22 de mayo, 829/1997, de 9 de diciembre y 105/1998, de 4 de marzo [análoga a JT 1999\804], entre otras y sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1987 [RJ 1987\6893]), la competencia para ordenar y controlar el tráfico en las vías urbanas y para su vigilancia por medio de agentes propios es del Municipio, siendo el órgano competente para sancionar las infracciones cometidas en dichas vías el Alcalde [arts. 7 a) y 68 de RDLeg 339/1990, de 2 de marzo y art. 25.2 b, de la LBRL 7/1985].*

*Por consiguiente, la Ordenanza del Servicio de Regulación y Control del Estacionamiento (ORA) impugnada de forma indirecta por el demandante, es dictada por el Ayuntamiento en estricta aplicación del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, que atribuye a los Municipios la regulación de los usos de las vías urbanas y la retirada de los vehículos de las mismas [art. 7 b) y c)], y que prevé que el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas pueda regularse por Ordenanza municipal (art. 38.3). Es indudable, por lo tanto, que la competencia del Ayuntamiento ha sido atribuida por una norma de rango legal en materia de usos urbanos de la vía pública.*

*El propio Código de la Circulación en su art. 12 habilitaba a los Municipios para que dentro de las vías de su especial jurisdicción, pudieran establecer disposiciones y*

*ordenanzas especiales para regular la circulación de vehículos (STS 19-9-1989).*

*Y en el mismo sentido se pronuncia el Reglamento General de Circulación (RD 13/1992 de 17 de enero) al establecer que el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se puede regular por Ordenanza municipal, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico incluida la retirada del vehículo; sin que en ningún caso puedan tales Ordenanzas oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este Reglamento (art. 93). Posteriormente en el art. 94,1 c) establece que queda prohibido parar y estacionar en los carriles o partes de la vía reservados exclusivamente a la circulación o al servicio de determinados usuarios; partes de la vía que pueden ser las delimitadas por la Ordenanza reguladora de la ORA.*

*La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC de 7 de abril de 1987 y 3 de octubre de 1983), distingue entre reserva absoluta de Ley, que opera en materia penal, y cobertura legal, aplicable a las sanciones administrativas, que sólo exige cubrir con ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas. En el presente caso, se observa que el RL 339/1990 regula las infracciones y sanciones en las materias que constituyen su objeto, las clasifica en leves, graves y muy graves, enumera las infracciones graves y muy graves, y por exclusión las leves, y establece las sanciones correspondientes a cada clase de infracciones, así como los criterios para su graduación, excluyendo de su ámbito determinadas infracciones de carácter especial. Por lo tanto hace una descripción genérica de las conductas y sanciones aplicables y deja para la Ordenanza o Reglamento municipal la descripción pormenorizada de las infracciones, la cual, en razón de lo expuesto, no vulnera el principio de tipicidad previsto en el art. 25 de la Constitución.*

*Llega esta Sección a dicha conclusión además teniendo en cuenta que actualmente el art 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, autoriza a las disposiciones reglamentarias de desarrollo a introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones y sanciones establecidas legalmente que, siempre que no constituyan nuevas infracciones y sanciones, ni alteren la naturaleza o límites de las que la Ley contempla y contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.*

*Por último procede indicar que la STC de 14 de diciembre de 1995 que determina la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Tasas y Precios Públicos 8/1989, de 13 de abril, no es aplicable en el presente caso, ya que la Administración no ha impuesto a la actora la sanción impugnada por el impago de un precio público regulado en dicha Ley, sino por la comisión de una infracción administrativa tipificada en una Ordenanza municipal que tiene cobertura en una norma de rango legal como es el RDLej 339/1990, de 2 de marzo (Ley de Seguridad Vial).*

*TERCERO.- Las anteriores razones también sirven para rechazar el motivo aducido con base en no tener cobertura legal la sanción impuesta por impago de un precio público. Y ello teniendo en cuenta que aquí lo sancionado no es el impago de un ingreso público, sino la vulneración del régimen de parada y estacionamiento establecido para ordenar el tráfico en las vías urbanas mediante la Ordenanza antes citada. No cabe afirmar por lo tanto que las sanciones se hayan impuesto como consecuencia del impago de un precio*

*público, ni, como decíamos con anterioridad, es aplicable la STC de 14 de diciembre de 1995 alegada por la parte actora, que determina la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Tasas y Precios Públicos 8/1989, de 13 de abril.*

*La Administración local no ha gravado por lo tanto el mismo hecho imponible con dos tributos distintos, como afirma la demandante, pues por un lado regula el régimen de parada y estacionamiento en la vía pública mediante una Ordenanza que como antes decíamos tiene cobertura legal, estableciendo las infracciones y sanciones correspondientes, y por otro el Impuesto de Tracción Mecánica conforme a lo dispuesto por la Ley de Haciendas Locales.*

*El propio legislador lo ha reconocido así cuando en la exposición de motivos de la Ley 5/1997, de 24 de marzo, que reforma el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RDLeg 339/1990, de 2 marzo, manifiesta: «las competencias municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor derivan de lo que al respecto prevén los artículos 25.2 b) de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local, y 7 y 38.4 de la Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. La cobertura legal de las sanciones de la Ordenación de la Regulación de Aparcamiento se establece en los artículos 53 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuya virtud "todos los usuarios de las vías están obligados a obedecer las señales de circulación que establezcan una obligación o una prohibición...", 65 del mismo texto que dice que tendrán el carácter de infracciones administrativas "las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los Reglamentos que la desarrollan" y todo ello en relación con el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, cuyo artículo 154 prevé la señal "R-309, zona de estacionamiento de duración limitada y obligación del conductor de indicar, de forma reglamentaria, la hora de comienzo del estacionamiento", y el 171 del mismo Reglamento relativo a marcas viales y al significado de éstas en función del color de las mismas». Y ello aunque posteriormente establezca una regulación completa en la materia con el fin de reforzar la competencia municipal y resolver las dudas surgidas a raíz de la jurisprudencia contradictoria producida al respecto".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 3 de marzo de 1999 (RJCA 1999\3601)**

### **Principio de legalidad. Régimen jurídico: no se trata de precio público**

*"En el caso enjuiciado nos encontramos con que lo que se imputa al recurrente es no respetar señal de zona de estacionamiento limitado (exceder el tiempo de estacionamiento autorizado)», supuesto que se prevé como infracción en el artículo 7 del Reglamento para la prestación del servicio de regulación de estacionamiento en la vía pública.*

*La constatación de lo expuesto nos obliga a llevar a cabo una primera precisión, cual es que lo que se sanciona en el caso enjuiciado no es la falta de pago de un precio público. Si así fuera, probablemente hubiera de llegarse a la conclusión a la que llega el recurrente en su demanda de que lo procedente sería exigir su importe por vía de apremio y que le*

*infracción carecería de cobertura legal -que no se encuentra ni en la ley de tasas ni precios públicos ni en la ley 39/1988, de 28 de diciembre-, como así lo entienden la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 4 de abril de 1994 y de Valencia de 27 de septiembre de 1995, así como el informe del Justicia de Aragón de 8 de septiembre de 1995.*

*Lo que ha de examinarse, en consecuencia, partiendo de que lo que pretende el Reglamento en cuestión es la ordenación del estacionamiento de vehículos en las vías públicas con la finalidad de la consecución de un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de aparcamiento en las distintas zonas de la ciudad -artículo 1-, y de que, por tanto, constituye una auténtica disposición en materia de tráfico y ordenación vial, y sus infracciones, infracciones al régimen de ordenación y regulación de la parada y estacionamiento en las vías urbanas, es si la misma respeta el principio de reserva legal exigido por nuestra Constitución y, para ello, resulta preciso hacer un breve recorrido sobre las normas legales que pudieran servirle de cobertura para después, sobre su examen, concluir en un sentido o en otro.*

*Pues bien, en principio debe comenzarse señalando que el artículo 25.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye al municipio competencia, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas». Dicho precepto es desarrollado en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que en su artículo 7 apartados a) y b) atribuye a los municipios entre otras competencias «la ordenación y control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración» y «la regulación mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez de tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles».*

*Esta competencia genérica, que atribuye un indudable poder normativo a los municipios encuentra en el tema que aquí nos interesa ulteriores concreciones, como lo es la prevista en el artículo 38.4, en el que dentro de la Sección 7ª, dedicada a la «parada y estacionamiento», establece que «el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se podrá regular por Ordenanza Municipal, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico incluida la retirada del vehículo».*

*Asimismo, con posterioridad recoge la Ley un precepto que es de carácter general, pero indudablemente aplicable al tema que nos ocupa cual es el previsto en el artículo 53 en el que se señala que «todos los usuarios están obligados a obedecer las señales de circulación que establezcan una obligación o prohibición y a adaptar su comportamiento al mensaje del resto de las señales reglamentarias que se encuentren por las vías que circulan».*

*Por último, señalar que a las infracciones y sanciones se dedican los artículos 65 y siguientes, en el primero de los cuales se señala que son infracciones «las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los reglamentos que la desarrollan», entre las que se*

*encuentran las relativas a paradas y estacionamientos.*

*Octavo. Antes de dar respuesta a la cuestión principal antes planteada, este Tribunal estima preciso poner de manifiesto que, aunque no comparta la tesis de la Administración demandada que, con cita del Dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1995 1749/1994/LD, se pronuncia en el sentido de que las entidades locales gozan de una potestad de ordenanza y de una potestad sancionadora, de modo que podrán promulgar ordenanzas que no estén en oposición con la Ley, siempre que no excedan del ámbito previsto en la Ley de cobertura y que de otro modo se llegaría a negar la propia autonomía que la Constitución establece, valora y garantiza, y ello porque no puede ignorarse que la ordenanza tiene carácter reglamentario y la Constitución es clara a exigir rango legal en materia de infracciones y sanciones administrativas -como señala la doctrina, la autonomía local no excluye la reserva de ley y aún puede decirse que le presupone en la medida que, entre nosotros al menos, es la ley la que determina en cada caso el concreto ámbito material que se imputa a los entes locales-, sin embargo, a la hora de valorar la suficiencia de la remisión, estima que no es posible ignorar el destinatario de la misma. Así, debe tenerse en cuenta que el poder de ordenanza o reglamentario local proviene de Administraciones Públicas legitimadas democráticamente, por lo que si el propio Tribunal Constitucional viene a admitir la relatividad del alcance de reserva de ley cuando afecta a relaciones especiales de sujeción -entre otras, SSTC 21/1987-, este Tribunal estima que al menos en igual medida deben suavizarse las exigencias de principio de legalidad cuando el destinatario de la remisión es una Administración Pública, que, como hemos dicho, participa de legitimación democrática.*

*Pues bien, a la vista de los referidos preceptos legales este Tribunal estima que la ordenanza municipal no vulnera el principio de legalidad, al servir dichos preceptos legales de cobertura al tipo cuestionado, concretado en la Resolución referida como vulneración del art. 132.1, opción 61 del Real Decreto 13/1992. Nos encontramos ante una infracción leve -obviamente no es grave pues no se trata de una parada o estacionamiento en lugar peligroso o que obstaculice gravemente el tráfico- en cuanto vulneración de la normativa dictada por el municipio, en uso de la facultad que le otorga el texto articulado de la Ley de Tráfico, de regulación y ordenación municipal de la parada y estacionamiento en las vías urbanas y, por ende, de aquellas que obligan al respeto de las señales que establezcan una obligación o una prohibición como las que se establece en la ordenanza.*

*Ciertamente, el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia en general, rechaza en materia sancionadora la posibilidad de remisión normativa de forma abstracta y genérica con los matices que hemos visto, sin embargo, este Tribunal estima que la normativa contenida en la ordenanza, es claramente dependiente de la norma legal que la posibilita por lo que no se estima que el reglamento, indirectamente impugnado vulnere el principio de legalidad".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 3 de marzo de 1999 (RJCA 1999\3601)**

**Requisitos en los expedientes administrativos sancionatorios**

*"Respecto a las supuestas irregularidades del expediente administrativo hay que manifestar que pese a las alegaciones del recurrente el 21-5-1996 se inicia el procedimiento, con los datos que identifican perfectamente el lugar donde acaecieron los hechos e identificación del titular del vehículo sin que en el mismo inicio se haya establecido sanción alguna sino que se hace mención a la sanción que se impondría por dar traslado al denunciado y que este pueda utilizar los mecanismos de defensa que considere convenientes, lo que tal y como consta en las actuaciones en fecha 2-6-1995 se notifica al interesado la denuncia interpuesta lo que reconoce el propio interesado en alegaciones que formula el 13-6-1995, en el que deja constancia de conocer sobradamente respecto a lo que versa la denuncia «Estacionar en parte de la vía reservada para determinados usuarios por no tener visible el ticket de estacionamiento». El policía local que cursó la denuncia fue el..., que la advera en el expediente administrativo «una denuncia presentada por un controlador de zona azul, después de comprobar la veracidad de todos los datos expuestos en la denuncia», lo que ratifica y convalida la denuncia por el controlador de la empresa atribuyéndole una presunción de veracidad a tenor de lo establecido por el artículo 76 del Real Decreto Legislativo núm. 339/1990 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, que no ha resultado desvirtuada practicándose prueba en el procedimiento judicial al deponer como testigo el policía local referenciado, mediante lo que se corrobora lo anteriormente manifestado en las actuaciones, por otra parte la Resolución sancionatoria, mediante la que se acuerda imponer al recurrente multa, está suficientemente motivada al exponer las razones que se tuvieron en cuenta para la imposición de la sanción, así como el precepto jurídico infringido, sin que en consecuencia se haya omitido la notificación cursada al recurrente y prueba de ello es que contra la misma formuló el recurso ordinario correspondiente, sin que el recurrente pueda justificar que se haya omitido notificación alguna que le acarree indefensión, dado que, aun cuando la propuesta de resolución se le hubiera notificado en el Boletín Oficial de la Provincia dado que (STS 3-10-1997) declara la nulidad de las sanciones impuestas cuando no se haya notificado el pliego de cargos y propuesta de resolución, lo que no acontece en el caso que nos ocupa en que el recurrente formuló, tal y como se ha expuesto, alegaciones a la denuncia; la propuesta de resolución se le notificó en el «Boletín Oficial de la Provincia» en fecha 8-9- 1995, siendo indiferente que la cuantía de la multa que se propuso imponer al recurrente excediera de la que fue definitivamente impuesta".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 20 de enero de 1999 (RJCA 1999\241)**

**Irregularidades en la tramitación del expediente sancionador: tramitación por oficina administrativa de multas ORA**

*"SEGUNDO.- De la documentación obrante en los autos y en el expediente administrativo adjunto se desprende que los siguientes hechos son relevantes para la resolución de presente caso: 1.-El 25 de febrero de 1995 un funcionario de la ORA firmó una denuncia en boletín también de la ORA, haciendo constar en el mismo: «caso omiso a la señalización de carga descarga». 2.-El 11 de mayo de 1995 se ratifica la imposición de sanción por infracción de la Ley de Seguridad Vial, artículo 53, por no respetar la señal de estacionamiento prohibido; en el mismo documento, y como Centro emisor, figura la*



*oficina administrativa de multas de la ORA. 3.-El abogado del Ayuntamiento de Valencia en su escrito de contestación a la demanda, se refiere a la resolución por la que se acuerda nombrar agentes al personal de la «Empresa Dornier, SA» y, por consiguiente, se reconoce a sus actuaciones presunción de veracidad. 4.-En el mismo sentido, la prueba por la que el agente se ratifica ante esta Sala pretende dar respuesta a lo que, sin embargo, no es el núcleo del presente litigio.*

*Pues, en efecto, y sin perjuicio del carácter o no de autoridad que concurra en los agentes de la ORA, lo cierto es que lo que aquí resulta más relevante y manifiesto es la competencia de los mismos, así como de la oficina administrativa de multas ORA para incoar e instruir un expediente y proponer la imposición de una sanción que no corresponde al ámbito de actuación de las zonas ORA sino que, como consta en el propio boletín de denuncia, y en la resolución sancionadora, responde a una infracción de la Ley de Seguridad Vial, en particular su art. 58, por el que se impone la obligación de respetar la señal de estacionamiento prohibido. Siendo manifiesta la diversa competencia que supone la aplicación de la citada Ley y el control del pago del precio del boletín de aparcamiento en las zonas delimitadas en la vía pública como zonas ORA, no puede sino estimarse el recurso".*

#### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 28 de febrero de 1995 (RJCA 1995\239)**

**Irregularidades en el procedimiento: no constancia del nombre y apellidos de controlador de la ORA. Ratificación en momento posterior a la resolución sancionadora. No es prueba de cargo.**

*"TERCERO.- Examinando los expedientes remitidos por el Ayuntamiento demandado se observan una serie de irregularidades que la Sala, coincidiendo con el Letrado Consistorial, estima de la suficiente entidad para originar la anulabilidad de los actos impugnados por originar una evidente indefensión en el demandante (art. 48.2 LPA), entre los que cabe indicar los siguientes:*

*A.-Haberse redactado las denuncias sin contener los requisitos exigidos por el art. 75.3 del RDLeg. 339/1990.*

*Si bien es cierto que señalan la fecha y la hora en que ocurrieron los hechos, el lugar, la matrícula del vehículo denunciado y el motivo de la misma, no cita con precisión el precepto infringido, ni el Texto Legal en el que está contenido, ni tampoco el nombre y apellidos del controlador denunciante. El citado precepto permite que estos últimos datos sean sustituidos por el número de identificación cuando se trate de un Agente de la Autoridad, condición que no ostenta dicho controlador, el cual solamente hace constar su número de identificación. El controlador solamente ratifica la denuncia concretando sus datos de identificación después de haberse dictado la resolución sancionadora y de haberse interpuesto por el sancionado el correspondiente recurso de reposición".*

*Como decía esta Sala en su Sentencia 1014/1993, de 27 diciembre, el art. 75.1 LSV permite incoar el procedimiento sancionador «mediante denuncia que podrá formular*

*cualquier persona», y el art. 88 LPA (reproducido por el 80 de la nueva LRJAP/PAC, dice: «los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba». Se desprende de ello que el testimonio de un particular, como es el controlador de la ORA, es una prueba legítima, que en principio, aunque no goce de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las Autoridades y sus Agentes (art. 76 LSV), puede tener eficacia probatoria, sobre todo cuando la otra parte no pruebe hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad o improbabilidad de estos últimos (Sentencia de esta Sala núm. 934/1993, de 1 diciembre).*

*Sin embargo debe tenerse en cuenta, que el derecho a la presunción de inocencia aplicado al procedimiento administrativo sancionador significa que el ciudadano no puede ser considerado responsable de una infracción administrativa hasta que haya concluido el expediente con una resolución sancionatoria, y materialmente que la Administración no puede sancionar sin pruebas, de modo que ha de probar los hechos que imputa al presunto culpable y ha de realizar una prueba de cargo capaz de destruir dicha presunción, no gozando de ninguna facultad discrecional en la evaluación y valoración de las pruebas, en la expresión del juicio de certeza, que motive una resolución sancionatoria para ser conforme a Derecho.*

*Como dice la STC 212/1990, el principio de presunción de inocencia proscribía toda sanción impuesta por la Administración sin probanza, o sin una mínima actividad probatoria de cargo. Supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990). Como dice la STS 7 julio 1989, la presunción de legalidad de los actos administrativos no implica un desplazamiento de la carga de la prueba que normalmente a la misma corresponde, sino únicamente un desplazamiento de la carga de accionar o de impugnar para destruir tal presunción.*

*De lo anterior se desprende que en todos los expedientes referidos la Administración dictó la resolución sancionadora (que no figura en los expedientes remitidos), sin contar con la única prueba de cargo con la que contaba que era la ratificación de la denuncia efectuada por el controlador denunciante, al producirse ésta después de que se formulara el recurso de reposición por el sancionado. Solamente en los expedientes en los que el controlador ha ratificado expresamente su denuncia haciendo constar su nombre y apellidos, cabe considerar su declaración como prueba testifical, que debe ser valorada conjuntamente con las demás pruebas practicadas. Por consiguiente las sanciones se impusieron sin contar con una mínima prueba de cargo que desvirtuara el principio de presunción de inocencia (art. 24 CE) antes aludido.*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 28 de febrero de 1995 (RJCA 1995239)**

**Irregularidades en la tramitación del expediente sancionador: Falta de actos administrativos originarios que impusieron las sanciones**

*"No existir en los expedientes los actos administrativos originarios que impusieron las sanciones. Con lo cual no cabe examinar si fueron dictados por órgano competente. Si bien es cierto que posteriormente el recurso de reposición formulado contra ellos, fue desestimado por el Concejal Delegado, no consta que el Alcalde le confiriera dicha delegación, razón por la que no pueden entenderse subsanado dicho defecto".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 8 de octubre de 1998 (RJCA 1998\3887)**

#### **Irregularidades en la tramitación del expediente sancionador: Falta de resolución sancionadora**

*"CUARTO.- En cuanto a la falta de resolución sancionadora y su sustitución por la frase «aprobado por Resolución de la Alcaldía núm. 03815, de 4 agosto 1995» dicha expresión sólo puede provenir del artículo 55.2 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común cuando establece que «En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la recibe oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido». Ahora bien, observado el expediente, en modo alguno consta la relación autorizada a que hace referencia el precepto, en consecuencia por esta causa también sería anulable".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 8 de octubre de 1998 (RJCA 1998\3887)**

#### **Irregularidades en la tramitación del expediente sancionador: Notificaciones**

*"QUINTO.- En cuanto al tema de las notificaciones es doctrina reiterada por esta Sala en materia de la Ley de Seguridad Vial, se establece como norma general en el artículo 7º que las notificaciones se harán en el domicilio del conductor y del titular del vehículo que los interesados hayan expresamente indicado, puntualizándose en su núm. 2 que las notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador, se cursarán al domicilio indicado en el anterior apartado de este artículo y se ajustarán al régimen y requisitos de la Ley de Procedimiento Administrativo. Significa ello que la Administración, como norma general, deberá acudir a la notificación edictal prevista en el núm. 4 del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando no se hubiere podido llevar a cabo la notificación en el domicilio del interesado. Ahora bien, ni en el expediente consta, ni la Corporación ha demostrado, que la notificación de la denuncia ni de la resolución sancionadora fuera intentada dos veces, como exige el artículo 251.3 del Reglamento de los Servicios de Correos, Decreto 14 mayo 1964, para que tal mecanismo notificador fuese plenamente eficaz. El Ayuntamiento, al advertir la defectuosa cumplimentación de la*

*notificación, debió proceder a realizarla individualmente, bien mediante correo certificado o bien por cualquiera de los demás medios directos habilitados por la Ley. En nuestro caso la Administración sólo lo intentó una vez, constanding «Ausente, dejado en buzón» y sin intentarlo nuevamente pasa a la notificación por edictos, en consecuencia también sería estimable la demanda por este motivo».*

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 mayo de 1997 (RJCA 1997\2472)**

#### **Irregularidades en la tramitación del expediente sancionador: Notificaciones**

*"SEGUNDO.- El recurso debe de prosperar, debiendo de significarse que del Expediente administrativo, resulta: 1.º) que la presunta denuncia fue realizada por «un controlador de aparcamiento» persona que no tiene la consideración de agente de la autoridad y por ende carece de presunción de veracidad; 2.º) que la notificación de la denuncia no apareció correctamente efectuada y por lo tanto no puede tenerse por acreditado que llegara a su destinatario, así resulta de las hojas de Correos unidas al Expediente (folio 13) en la que figura el núm. 7 que significa «rehusado», pero ello sin el aditamento de la firma y fecha aportadas por el funcionario de Correos interviniente, tal como exige la jurisprudencia y es criterio constante de esta Sala en interpretación de los arts. 4 del Decreto 2 abril 1954 2.5 de la Orden Ministerial 20 octubre 1958 y 271.1 del Reglamento de Servicio de Correos, que establecen que, de no hacerse la entrega al propio destinatario - además de indicarse el DNI- se hará constar la condición del firmante en la libreta de entrega y en su caso en el aviso de recibo, tal como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 abril 1992 y 3.º) si la supuesta infracción se cometió el 23 de enero de 1993 y la primera notificación del procedimiento la tuvo el recurrente el 21 de abril de 1993, es evidente que entre ambas ha transcurrido con exceso el plazo de dos meses que el art. 81 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece de prescripción de la acción de sancionar, plazo que ha transcurrido sin interrupción, ya que sólo pueden gozar de efectos interruptivos del término de los dos meses, los actos e actuaciones administrativas «externas» al expediente y no aquellos trámites que no sean notificados al interesado».*

### **Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de septiembre de 1999 (RJ 1999\6728)**

#### **Valor probatorio de la denuncia efectuada por un Controlador de Tráfico Generalidades**

*"ha de examinarse ahora la alegación del actor en lo que se refiere a la falta de carácter de agentes de la autoridad de los vigilantes de la zona de aparcamiento limitado, que la Sala de instancia recoge como argumento subsidiario para estimar el recurso contencioso y que -por extraño que pueda parecer- no ha sido objeto de impugnación dentro de recurso de casación entablado.*

*No es admisible el criterio de reputar carente de todo valor la denuncia efectuada por un*

*Controlador de Tráfico a los efectos de acreditar una infracción de este tipo, como no lo sería el privar de valor a la denuncia efectuada por cualquier particular que observe la comisión de la misma. Con carácter general el artículo 75 de la Ley de Seguridad Vial prevé que el procedimiento sancionador sobre la materia puede incoarse, tanto de oficio como a instancia de los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia de tráfico, o de cualquier otra persona que tenga conocimiento directo de los hechos. La denuncia de quien tuviere ese conocimiento será siempre un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de las circunstancias que puedan dar o negar verosimilitud a la misma y constituyendo un elemento de valoración discrecional-aunque razonablemente apreciada- por parte del órgano administrativo al que compete sancionar el hecho, valoración en todo caso revisable por el Tribunal de instancia en la posterior vía jurisdiccional; y así lo tiene declarado este Tribunal en recurso promovido en interés de la Ley de 24 de septiembre de 1996. Es, sin embargo, igualmente erróneo pretender fundar una decisión sancionatoria en la inversión de la carga de la prueba que significa la llamada presunción de veracidad -atribuida por el artículo 76 de la misma Ley a las denuncias efectuadas por los Agentes de la autoridad antes mencionados-, prescindiendo de todo otro elemento de valoración, cuando no reúne esa condición el denunciante. La jurisprudencia de esta Sala así ha venido declarándolo (Sentencias de 23 de noviembre de 1993 y 26 de diciembre de 1998, entre otras), y ninguna duda acerca del particular puede plantearse sobre este tema, por otra parte, totalmente preferido por parte de la Corporación recurrente en su escrito de interposición.*

*En el caso que se examina es fácil percatarse de que el denunciado ha negado terminantemente la realidad fáctica de las infracciones que se le imputan, precisamente a denuncia de personas encargadas de la misión de controlar los aparcamientos limitados y que carecen de la condición de agentes de la autoridad encargados de vigilar la circulación viaria; también es fácil observar que, ayunos de cualquier otro elemento probatorio, los expedientes, sin intervención de ningún agente de circulación ni práctica de prueba complementaria de clase alguna -ni siquiera la mera ratificación de Controlador denunciante-, concluyen con la imposición de la sanción correspondiente sobre la base de apreciar la presunción de veracidad que el artículo 76 del Real Decreto Legislativo de 2 de marzo de 1990 atribuiría a las denuncias de los agentes encargados oficialmente de la vigilancia del tráfico. Y esa circunstancia nos conduce a abundar en la opinión, ya manifestada en primera instancia, sobre la absoluta falta de base legal del criterio seguido en la imposición de las sanciones, puesto que el único empleado se fundó en la incorrecta aplicación del artículo 76, con evidente quebrantamiento del principio de presunción de inocencia que recoge el artículo 24 de la Constitución".*

**Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso, de 17 de mayo de 2000 (RJCA 2000\640)**

**Presunción de inocencia del denunciado y requisitos para la eficacia probatoria de testimonio del controlador de la ORA.**

*"CUARTO.- Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, es evidente que no se da la nulidad de pleno derecho alegada por el actor (art. 62 de la Ley 30/1992), pues no puede considerarse vulnerado el principio de presunción de inocencia (art. 24 CE) que el mismo*

*considera infringido.*

*El principio de presunción de inocencia significa que el ciudadano no puede ser considerado responsable de una infracción administrativa hasta que haya concluido e expediente con una resolución sancionadora, y materialmente que la Administración no puede sancionar sin pruebas, de modo que ha de probar los hechos que imputa al presunto culpable y ha de realizar una prueba de cargo capaz de destruir dicha presunción, no gozando de ninguna facultad discrecional en la evaluación y valoración de las pruebas, en la expresión del juicio de certeza, que motive una resolución sancionadora para ser conforme a Derecho. Por lo tanto para sancionar es preciso que la Administración practique las suficientes pruebas de cargo para desvirtuar dicho principio, ya que como dice la STC 212/1990, el mismo proscribía toda sanción impuesta por la Administración sin probanza, o sin una mínima actividad probatoria de cargo. Supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990). Como dice la STS de 7-7-1989, la presunción de legalidad de los actos administrativos no implica un desplazamiento de la carga de la prueba que normalmente a la misma corresponde, sino únicamente un desplazamiento de la carga de accionar o de impugnar para destruir tal presunción. Y ello teniendo en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 174/1985, de 17 diciembre, admite la prueba indirecta cuando, partiendo de hechos probados, pueda llegarse mediante un proceso mental razonado, acorde con las reglas del criterio humano, a la apreciación de la infracción.*

*Como ha señalado esta Sección en su sentencia 1014/1993, de 27 de diciembre (reiterada por otras muchas posteriores como las 273/1996, de 9 de mayo; 273/1996, de 9 de mayo, 316/1996, de 22 de mayo y 829/1997, de 9 de diciembre), el art. 75.1 LSV permite incoar el procedimiento sancionador «mediante denuncia que podrá formular cualquier persona», y el art. 80 de la nueva LRJ-PAC, dice: «Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba».*

*Se desprende de ello que el testimonio de un particular, como es el controlador de la ORA es una prueba legítima, que en principio, aunque no goce de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las Autoridades y sus Agentes (art. 76 LSV), puede tener eficacia probatoria en el caso de ser ratificada en el procedimiento sancionador, sobre todo cuando la otra parte no prueba hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad o improbabilidad de estos últimos (sentido en el que se pronunciaba la Sala en su sentencia núm. 934/1993, de 1 de diciembre).*

*En sentido análogo se ha manifestado la jurisprudencia al señalar, después de indicar que corresponde a los Ayuntamientos la ordenación del tráfico y aparcamiento de vehículos en las vías urbanas, para llevar a debido efecto y cumplimiento lo reglamentado municipalmente en cuanto a dicha cuestión, y sancionar, si a ello hubiere lugar, las infracciones de dicha reglamentación cometidas, que solamente tienen el carácter de Agentes de la Autoridad los miembros de la Policía Local, de obligada existencia en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, y que únicamente se permite la existencia de auxiliares de la citada Policía Local donde no exista ésta, según al efecto*

*establece la Disposición Transitoria 4ª.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local. De lo expuesto se infiere que los empleados de la empresa Construcciones y Contratas, SA, a la que el Ayuntamiento de Gijón tiene asignada la regulación de aparcamiento vigilado en determinadas zonas de la denominada ORA y, en general, los controladores o vigilantes de dichas zonas en otros municipios donde exista implantado dicho régimen de estacionamiento de vehículos, no tienen la consideración de Agentes de la Autoridad, salvo cuando sean miembros de la Policía Local, ni tampoco pueden tener la cualidad de auxiliares de ésta, al sólo poder existir tales auxiliares en Municipios de menos de 5.000 habitantes donde no exista dicha Policía Local (SSTS de 21 de septiembre y 25 de octubre de 1990). Esta es, además, la doctrina ya establecida por este Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de octubre de 1991, en la que se sienta de forma clara y explícita la negación de la consideración de Agentes de la Autoridad a los aludidos controladores o vigilantes de la denominada ORA, y por ello, como se añade en la precitada sentencia, «su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y al no ser averada por pruebas posteriores, no tienen fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados» (STS 3ª, Pleno, de 23-11-1993).*

*Por tanto solamente en los expedientes en los que el controlador ha ratificado expresamente su denuncia haciendo constar su nombre y apellidos, cabe considerar su declaración como prueba testifical, a los efectos de valorarla conjuntamente con las demás pruebas practicadas para decidir si ha sido desvirtuado o no el principio de presunción de inocencia referido, siendo importante examinar, a tales efectos, si el recurrente ha probado hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad o improbabilidad de estos últimos.*

*En el presente caso lo actuado en los expedientes y en este proceso, conduce a la Sala a considerar a la demandante responsable de las infracciones sancionadas, ya que está probada la realidad de los distintos hechos imputados, por la comunicación del propietario del vehículo manifestando que era ella la que conducía el vehículo los días en que los mismos sucedieron, así como por las denuncias formuladas por los controladores de la ORA, debidamente ratificadas en cada uno de los procedimientos sancionadores y en definitiva por el hecho de no haber contradicho eficazmente, proponiendo la práctica de las pruebas pertinentes, tales hechos, probando haber colocado en lugar visible el ticket distintivo, tener autorización para aparcar en la zona reservada a residentes, no haber rebasado el tiempo establecido en el ticket, no carecer de ticket o en definitiva no haber utilizado el vehículo dichos días o haberlo estacionado en lugar distinto al indicado por el Controlador, etc."*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de septiembre de 1999 (RJCA 1999\2785)**

**Presunción de inocencia del denunciado y requisitos para la eficacia probatoria de testimonio del controlador de la ORA.**

*"TERCERO.- Es cierto que el instructor no practicó las pruebas propuestas por el interesado en vía administrativa (testimonio de doña Cristina B. C. y doña Ana M. P.). Si*

*embargo este defecto de forma no se considera suficiente por sí solo para invalidar el acto impugnado, porque en esta vía jurisdiccional el actor ha tenido oportunidad de proponer la práctica de las pruebas que ha tenido por conveniente y sin embargo no lo ha hecho, a limitarse a proponer como prueba, la documental consistente en el expediente administrativo.*

*Hay que tener en cuenta que el art. 17.2 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto posibilita no recibir el expediente a prueba en acuerdo motivado cuando las propuestas por el interesado sean improcedentes de acuerdo con lo dispuesto en el art. 137.4 de la Ley 30/1992 (en igual sentido se pronuncia el art. 13.1 del RD 320/1994, de 25 de febrero que aprueba el Reglamento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial).*

*CUARTO.- La cuestión, por tanto, consiste en determinar si las pruebas de cargo practicadas (denuncia y ratificación de la misma por el Controlador de la ORA) son suficientes para acreditar los hechos imputados, esto es, para probar que el interesado estacionó el vehículo frente al núm. 7 de la Avda. del Río Segura, lugar regulado y limitado por la ORA, y no en una intersección de calles que carecía de limitación a respecto.*

*El derecho a la presunción de inocencia aplicable al procedimiento administrativo sancionador, significa que el ciudadano no puede ser considerado responsable de una infracción administrativa hasta que haya concluido el expediente con una resolución sancionadora, y materialmente que la Administración no puede sancionar sin pruebas, de modo que ha de probar los hechos que imputa al presunto culpable y ha de realizar una prueba de cargo capaz de destruir dicha presunción, no gozando de ninguna facultad discrecional en la evaluación y valoración de las pruebas, en la expresión del juicio de certeza, que motive una resolución sancionadora para ser conforme a derecho. Por lo tanto para sancionar es preciso que la Administración practique las suficientes pruebas de cargo para desvirtuar dicho principio, ya que como dice la STC 212/1990 (RTC 1991 \212), el mismo proscribía toda sanción impuesta por la Administración sin probanza, o sin una mínima actividad probatoria de cargo. Supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valoradas por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990). Como dice la STS de 7-7-1989, la presunción de legalidad de los actos administrativos no implica un desplazamiento de la carga de la prueba que normalmente a la misma corresponde, sino únicamente un desplazamiento de la carga de accionar o de impugnar para destruir tal presunción. Y ello teniendo en cuenta que la Sentencia de Tribunal Constitucional 174/1985, de 17 diciembre, admite la prueba indirecta cuando partiendo de hechos probados, pueda llegarse mediante un proceso mental razonado acorde con las reglas del criterio humano, a la apreciación de la infracción.*

*De lo expuesto cabe concluir que solamente en los expedientes en los que el controlador ha ratificado expresamente su denuncia haciendo constar su nombre y apellidos, cabe considerar su declaración como prueba testifical, y que tal prueba debe ser valorada conjuntamente con las demás pruebas practicadas para decidir si ha sido desvirtuado o no el principio de presunción de inocencia antes referido, siendo importante examinar, a tales*



*efectos, si el recurrente ha probado hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad o improbabilidad de estos últimos.*

*En el presente caso lo actuado en el expediente y en este proceso conduce a la Sala a considerar al demandante responsable de la infracción sancionada, ya que está probado la realidad del estacionamiento irregular imputado, al no haberla contradicho eficazmente probando haber aparcado el vehículo en un lugar distinto (no afectado por la Ordenanza de la ORA) al indicado por el Controlador denunciante, teniendo en cuenta que la denuncia fue debidamente ratificada por éste en el procedimiento sancionador y que el interesado no ha propuesto en este proceso ni una sola prueba que demuestre su inveracidad".*

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de septiembre de 1995 (RJCA 1999\2785)**

#### **Legitimidad de la prueba resultante del testimonio de un particular como es el controlador de la ORA y falta de "presunción de veracidad"**

*"SEGUNDO.- Como decía esta Sala en su Sentencia 1014/1993, de 27 de diciembre (reiterada por otras muchas posteriores como las 273/1996, de 9 de mayo; 316/1996, de 22 de mayo y 829/1997, de 9 de diciembre), el art. 75.1 LSV permite incoar el procedimiento sancionador «mediante denuncia que podrá formular cualquier persona», y el art. 80 de la nueva LRJ-PAC, dice: «Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba».*

*Se desprende de ello que el testimonio de un particular, como es el controlador de la ORA es una prueba legítima, que en principio, aunque no goce de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las Autoridades y sus Agentes (art. 76 LSV), puede tener eficacia probatoria en el caso de ser ratificada en el procedimiento sancionador, sobre todo cuando la otra parte no prueba hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad o improbabilidad de estos últimos (sentido en el que se pronunciaba la Sala en su Sentencia núm. 934/1993, de 1 de diciembre).*

*En sentido análogo se ha manifestado la jurisprudencia al señalar, después de indicar que corresponde a los Ayuntamientos la ordenación del tráfico y aparcamiento de vehículos en las vías urbanas, para llevar a debido efecto y cumplimiento lo reglamentado municipalmente en cuanto a dicha cuestión, y sancionar, si a ello hubiere lugar, las infracciones de dicha reglamentación cometidas, que solamente tienen el carácter de Agentes de la Autoridad los miembros de la Policía Local, de obligada existencia en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, y que únicamente se permite la existencia de auxiliares de la citada Policía Local donde no exista ésta, según al efecto establece la disposición transitoria 4ª-1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 19 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local. De lo expuesto se infiere que los empleados de la empresa «Construcciones y Contratas, SA», a la que el Ayuntamiento de Gijón tiene asignada la regulación del aparcamiento vigilado en determinadas zonas de la denominada ORA y, en*

*general, los controladores o vigilantes de dichas zonas en otros municipios donde existe implantado dicho régimen de estacionamiento de vehículos, no tienen la consideración de Agentes de la Autoridad, salvo cuando sean miembros de la Policía Local, ni tampoco pueden tener la cualidad de auxiliares de ésta, al sólo poder existir tales auxiliares en municipios de menos de 5.000 habitantes donde no exista dicha Policía Local (SSTS de 21 de septiembre y 25 de octubre de 1990). Esta es, además, la doctrina ya establecida por este Tribunal Supremo en la Sentencia de 1 de octubre de 1991, en la que se sienta de forma clara y explícita la negación de la consideración de Agentes de la Autoridad a los aludidos controladores o vigilantes de la denominada ORA, y por ello, como se añade en la precitada Sentencia, «su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y a no ser averada por pruebas posteriores, no tienen fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados» (STS 3ª, Pleno, de 23-11-1993)».*

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 7 de marzo de 1998 (RJCA 1998\603)**

#### **Valor probatorio del testimonio del agente de la ORA ratificado. Carga de la prueba**

*"SEGUNDO.- En relación a la pretendida vulneración del principio de presunción de inocencia, esta Sala sostiene lo siguiente: El citado expediente es incoado por la denuncia presentada por un vigilante o controlador, identificado con el número 8003, de la empresa concesionaria del servicio, por estacionamiento en zona azul careciendo de ticket.*

*Aunque la carga de la prueba corresponde a quien reclama su cumplimiento, según el art 1214 CC, también es cierto que incumbe su extinción al que la opone. Pues bien, el actor no prueba la veracidad de sus alegaciones sino que, tan sólo, afirma que no puede aportar la prueba de la existencia de ticket en el vehículo, el día y hora de la infracción, porque no guardó el ticket, ya que no encontró ninguna denuncia en el vehículo. Ahora bien, como es lógico, la prueba de este hecho sólo puede corresponder al actor, dado que no puede cargarse con esa prueba a la Administración, pues la misma sería prueba diabólica, por contravención del principio que entiende que no puede exigirse más prueba que la posible (STSJ Cataluña núm. 275, de 5 abril 1995). La Administración cumple con su carga probatoria, acreditando en el expediente administrativo los siguientes hechos: boletín de denuncia o ticket de fecha 14 de junio de 1995; notificación de denuncia de fecha 29 de junio de 1995 y ratificación de la denuncia expedida por el Oficial Jefe de la Policía Local. De este modo, en ausencia de prueba del actor que desvirtúe los datos contenidos en el expediente administrativo, habrá de tenerlos por ciertos y veraces.*

*TERCERO.- Estrechamente relacionado con lo anterior, alega el actor que el boletín de denuncia se formalizó por un controlador que no es un agente de la autoridad. En apoyo de este argumento se cita la STS 1 octubre 1991.*

*No puede ser objeto de discusión la ausencia de carácter de agente de la Autoridad de los empleados de la empresa adjudicataria del Servicio de Estacionamiento Regulado de Vehículos en la Vía Pública (ORA), pues aquél sólo lo ostentarían los miembros de la Policía Local, y por tanto, no gozan sus denuncias de la presunción de veracidad que pare*

*los agentes de Autoridad otorga el art. 76 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, pero ello no ha de llevar necesariamente a la conclusión de negar cualquier valor a las afirmaciones de una persona que manifiesta haber presenciado unos hechos y los pone en conocimiento de la autoridad competente. En este caso, la versión ofrecida por el controlador ha de entenderse equiparada en cuanto a su valor probatorio al menos, a la que hubiere podido ofrecer un particular ajeno a la vigilancia de cumplimiento de las normas relativas al estacionamiento y parada, sin que quepa objetarse con carácter de generalidad que las manifestaciones del agente adolecían de parcialidad por el solo hecho de su prestación de servicios en una empresa adjudicataria de la ORA, pues precisamente su cometido profesional es el control y verificación de cumplimiento de la normativa municipal de aparcamiento, y ha de presuponerse que esta actividad se ejerce con rigor y escrupulosidad, sin que ningún argumento haya cuestionado el recurrente que no haya sido así en el presente caso.*

*Sentado lo anterior, habría de atenderse a las circunstancias de cada proceso en concreto donde se mantengan versiones contradictorias de denunciante y denunciado, para valorar la racionalidad y verosimilitud de las manifestaciones hechas por uno y otro, y aquilatar la transparencia de los distintos argumentos contrapuestos.*

*En el presente supuesto, nos encontramos con meras alegaciones del recurrente (sostiene que en la parte visible del parabrisas del vehículo se encontraba el ticket, pero no lo guardó), ausentes de toda actividad probatoria. Es decir, el recurrente no aporta prueba alguna, alegando un error involuntario en la imposición de la sanción. Asimismo, entiende que, ante la imposibilidad de aportar prueba alguna, tanto por parte de él mismo como de la Administración, es su palabra contra la de la Administración, y, en consecuencia, la sanción debe anularse.*

*Ahora bien, este argumento debe desestimarse por los siguientes motivos: en el expediente administrativo consta la ratificación del agente que viene a reafirmarse en los datos reflejados por él en un principio; además, se aprecia una diferencia clara entre el fundamento de las alegaciones del recurrente y la denuncia del controlador, como es la ausencia de interés de este último en el asunto, lo que no ocurre respecto al actor, quien actúa en defensa de sus propios intereses.*

*El denunciado no esgrime en el proceso ningún argumento tendente a desvirtuar la denuncia, aludiendo genéricamente a la presunción de inocencia que le ampara. No cabe discutir que el principio recogido por el art. 24 CE asiste al denunciado en derecho administrativo sancionador, pero tampoco su mera invocación puede hacer decaer el valor de un testimonio sobre el que no se ofrece ningún elemento concreto que pudiera hacer dudar de su veracidad, ni se opone una versión contradictoria de los hechos intentando probar el posible error del agente denunciante. En un supuesto como el que nos ocupa, la valoración de lo actuado en el procedimiento lleva a entender probados los hechos imputados, ante la falta de actividad probatoria del recurrente.*

*Así lo ha entendido, entre otras, las Sentencias de esta Sala núm. 526, de 20 septiembre 1996 y núm. 643, de 13 noviembre 1996. Esta última afirma que: «estas denuncias no gozan de la presunción de veracidad, pero ello no ha de llevar necesariamente a la conclusión de negar cualquier valor a las afirmaciones de una persona que manifieste haber presenciado unos hechos y los pone en conocimiento de la autoridad competente..*

*sin que quepa objetarse con carácter de generalidad que las manifestaciones del agente pudieran adolecer de parcialidad por el solo hecho de prestación de servicios en una empresa adjudicataria de la ORA, pues precisamente su cometido profesional es el control y verificación del cumplimiento de la normativa municipal de aparcamiento y ha de presuponerse que esa actividad se ejerce con rigor y escrupulosidad... se produce la ratificación del agente que viene a reafirmarse en los datos reflejados por él en un principio, ante lo cual el denunciado no esgrime en el proceso ningún argumento tendente a desvirtuar esa versión, aludiendo genéricamente a la presunción de inocencia que le ampara». Esta doctrina ha sido ratificada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 octubre 1996, cambiando el criterio sostenido en la Sentencia mencionada por e recurrente, en apoyo de su recurso, de 1 octubre 1991".*

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 19 de abril de 2000 (JT 2000\847)**

#### **Valor probatorio, con matices, del testimonio de un particular, como es el controlador de la ORA**

*"CUARTO.- Como decía esta Sala en su sentencia 1014/1993, de 27 de diciembre, el art 75.1 LSV permite incoar el procedimiento sancionador «mediante denuncia que podrá formular cualquier persona», y el art. 88 LPA (reproducido por el 80 de la nueva LRJ-PAC) dice: «Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba».*

*Se desprende de ello que el testimonio de un particular, como es el controlador de la ORA es una prueba legítima, que en principio, aunque no goce de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las Autoridades y sus Agentes (art. 76 LSV), puede tener eficacia probatoria, sobre todo cuando la otra parte no prueba hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad e improbabilidad de estos últimos (sentido en el que se pronunciaba la Sala en su sentencia núm. 934/1993, de 1 de diciembre).*

*En sentido análogo se ha manifestado la jurisprudencia al señalar que sin desconocer que como se ha declarado por este Tribunal Supremo –así, en sentencias de 21 de septiembre y 25 de octubre de 1990–, a los Ayuntamientos corresponde la ordenación del tráfico y aparcamiento de vehículos en las vías urbanas, para llevar a debido efecto y cumplimiento lo reglamentado municipalmente en cuanto a dicha cuestión, y sancionar, si a ello hubiere lugar, las infracciones de dicha reglamentación cometidas, solamente tienen el carácter de Agentes de la Autoridad los miembros de la Policía Local, de obligada existencia en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, y únicamente se permitirá la existencia de auxiliares de la citada Policía Local donde no exista ésta, según al efecto establece la Disposición Transitoria 4ª.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local. De lo expuesto se infiere por consiguiente, que los empleados de la empresa Construcciones y Contratas, SA, a la que el Ayuntamiento de Gijón tiene asignada la regulación del aparcamiento vigilado en determinadas zonas de la denominada ORA y, en general, los controladores o vigilantes de dichas zonas en otros*

*municipios donde exista implantado dicho régimen de estacionamiento de vehículos, no tienen la consideración de Agentes de la Autoridad, salvo cuando sean miembros de la Policía Local, ni tampoco pueden tener la cualidad de auxiliares de ésta, al sólo poder existir tales auxiliares en Municipios de menos de 5.000 habitantes donde no exista dicha Policía Local. Esta es, además, la doctrina ya establecida por este Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de octubre de 1991 (RJ 1991\7639), en la que se sienta de forma clara y explícita la negación de la consideración de Agentes de la Autoridad a los aludidos controladores o vigilantes de la denominada ORA, y por ello, como se añade en la precitada sentencia, «su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y al no ser averada por pruebas posteriores, no tienen fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados» (STS, 3º, Pleno, de 23-11-1993).*

*El derecho a la presunción de inocencia aplicable al procedimiento administrativo sancionador, significa que el ciudadano no puede ser considerado responsable de una infracción administrativa hasta que haya concluido el expediente con una resolución sancionadora, y materialmente que la Administración no puede sancionar sin pruebas, de modo que ha de probar los hechos que imputa al presunto culpable y ha de realizar una prueba de cargo capaz de destruir dicha presunción, no gozando de ninguna facultad discrecional en la evaluación y valoración de las pruebas, en la expresión del juicio de certeza, que motive una resolución sancionadora para ser conforme a Derecho. Por lo tanto para sancionar es preciso que la Administración practique las suficientes pruebas de cargo para desvirtuar dicho principio, ya que como dice la STC 212/1990, el mismo proscribía toda sanción impuesta por la Administración sin probanza, o sin una mínima actividad probatoria de cargo. Supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990) Como dice la STS de 7-7-1989, la presunción de legalidad de los actos administrativos no implica un desplazamiento de la carga de la prueba que normalmente a la misma corresponde, sino únicamente un desplazamiento de la carga de accionar o de impugnar para destruir tal presunción.*

*Por otra parte hay que tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 174/1985, de 17 diciembre, admite la prueba indirecta cuando, partiendo de hechos probados, pueda llegarse mediante un proceso mental razonado, acorde con las reglas de criterio humano, a la apreciación de la infracción.*

*Aplicando los anteriores razonamientos al caso debatido cabe concluir que solamente en los expedientes en los que el controlador ha ratificado expresamente su denuncia haciendo constar su nombre y apellidos, cabe considerar su declaración como prueba testifical, y que tal prueba debe ser valorada conjuntamente con las demás pruebas practicadas para decidir si ha sido desvirtuado o no el principio de presunción de inocencia referido.*

*En el presente caso la Administración ha practicado las pruebas de cargo suficientes para desvirtuar el principio de presunción de inocencia, ya que consta en el procedimiento sancionador remitido que el controlador de la ORA núm. 29 (don Joaquín G. C.) ha ratificado la denuncia que dio lugar a su iniciación (folio 2 del expediente). Procede por tanto estimar acreditados los hechos imputados, toda vez que por contra el interesado no ha acreditado que los mismos sean inciertos, imposibles o improbables.*

*QUINTO.- Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de junio de 1998 en reiteradas ocasiones el Tribunal ha declarado que no toda desigualdad de trato lega respecto de la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las desigualdades que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales y que no ofrezcan una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una fundamentación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida por el legislador (SSTC 110/1993, 176/1993 y 90/1995, entre otras muchas).*

*Justificación razonable y objetiva y proporcionalidad son, pues, las notas que hacen que la desigualdad de trato no suponga vulneración del principio de igualdad.*

*La justificación de la reserva de espacios a los residentes en este caso es clara, pues se trata de los usuarios que naturalmente más van a demandar la utilización de la vía en la que habitan, tendiendo la reserva a dar fluidez a la circulación de vehículos facilitando el estacionamiento de aquellos que usualmente van a aparcar en la zona, sin que se estime que sea desproporcionada la medida, para lo cual debería haberse probado que esas áreas están infrautilizadas.*

*Por consiguiente, no se estima que concurran motivos que justifiquen que por esta Sala se proceda al planteamiento de Cuestión de Inconstitucionalidad solicitado".*

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 8 de octubre de 1998 (RJCA 1998\3887)**

**Régimen sancionador. Principios. Requisitos para la posible eficacia probatoria de testimonio del agente de la ORA**

*"TERCERO.- El primer tema que propone el demandante es la falta de prueba respecto de los hechos y como quiera que estamos ante el Derecho Administrativo Sancionador existe la presunción de inocencia del art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Tiene reiteradamente declarado esta Sala que en Derecho Administrativo Sancionador rigen con matices los principios del Derecho Penal, luego, le son aplicables sus reglas. El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosísimas ocasiones vgr. 15*

enero 1996 (Sala Tercera-Sección 4.ª), 12 febrero 1996 (Sala Tercera-Sección 6.ª) y 17 mayo 1996 (Sala Tercera-Sección 4.ª), con abundante cita esta última de jurisprudencia del Tribunal Constitucional vgr. 8 junio 1981 e incluso un estudio de la Jurisprudencia de Tribunal de Derechos Humanos del Consejo de Europa vgr. 8 junio 1976 (caso Engel), 21 febrero (caso Oztürk), 2 junio 1984 (caso Campbell y Fell), 22 mayo 1990 (caso Weber) etc., a nivel legislativo, este criterio viene establecido en el art. 25.1 de la Constitución Española y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Significando en nuestro caso, que la persona sometida a expediente tiene la presunción de inocencia que debe destruirse con prueba de cargo.

A renglón seguido y, atendiendo a las matizaciones que tiene el Derecho Administrativo Sancionador el art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que los hechos constatados por los funcionarios públicos tienen valor probatorio, sin perjuicio que puedan ser desvirtuados por otras pruebas. Como particularidad del Derecho Administrativo Sancionador el art. 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece el principio de presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad, salvo prueba en contrario y sin perjuicio del deber de la Administración de aportar los elementos probatorios necesarios. En consecuencia, negados los hechos en vía administrativa y judicial y no habiéndose ratificado el Agente denunciante, procedería estimar el recurso en cuanto al fondo.

En el proceso contencioso-administrativo nos dirá el Ayuntamiento que solicitó la ratificación del Agente de la ORA núm. ... y la Sala denegó la prueba, obviamente y la razón es que se trata de un Agente de la ORA. Nos ha dicho el Ayuntamiento en numerosos recursos que fueron nombrados por Resolución 775, de 13 febrero 1990, acordó nombrar Agentes al personal de la empresa «Dornier, SA» con facultad para extender boletines de denuncia en materia de estacionamiento en todas aquellas zonas reguladas por parquímetros y sus zonas limítrofes, reconociendo a los mismos presunción de veracidad salvo prueba en contrario.

La presunción de veracidad del art. 76 de la Ley de Seguridad Vial tiene como muchas veces ha recordado la Sala el carácter de excepcional en el sentido de poner en situación al denunciado de tener que probar contra lo expuesto por los Agentes de la Autoridad, sin perjuicio de la valoración conjunta que pueden hacer los Tribunales, su carácter excepcional y el principio de presunción de inocencia hacen que no se puedan extender a situaciones no previstas por la norma, es decir, el Ayuntamiento no puede tomar el acuerdo de contratar Agentes de la ORA y extenderles la presunción de veracidad del art. 76 de la Ley de Seguridad Vial. La prueba se le denegó al Ayuntamiento por dos razones:

1) Las denuncias de los Agentes de la empresa «Dornier» no tienen el carácter de denuncias de un Agente de la Autoridad sino de un particular art. 75.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, necesitando de ratificación en el propio expediente administrativo al tener la condición de particular.

2) Los Agentes de la ORA para que sea admisible su denuncia, no puede ser anónima, se

*nos dirá que se identifica como Agente núm. ..., pero este tipo de identificación sólo puede admitirse a los Agentes de la Autoridad como establece el art. 75.3 de la Ley de Seguridad Vial. Además, si nos fijamos en el propio acuerdo del Ayuntamiento de Valencia (caso de que lo considerásemos válido), se comisiona a estas personas para vigilar la denominada «Zona Azul», en modo alguno el resto de las infracciones al Código de la Circulación siendo así que nos encontramos en un aparcamiento en paso de peatones, no podríamos considerarlo válido en ningún momento.*

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 22 de enero de 1997 (RJCA 1997\189)**

#### **Requisitos para la eficacia probatoria como testimonio del agente de ORA**

*PRIMERO.- El actor fundamenta su pretensión exclusivamente en que no se le notificó en período voluntario de pago la resolución sancionadora, y en que, por tal razón puede discutir su procedencia por razones de fondo, entendiéndose que la misma debe ser anulada teniendo en cuenta que en todo momento ha negado la certeza de los hechos, y que la Administración Local no ha practicado las suficientes pruebas de cargo para desvirtuar el principio de presunción de inocencia que rige en todo procedimiento sancionador, en la medida de que el controlador de la ORA no ratificó la denuncia y de que no existe ninguna otra prueba que demuestre los hechos.*

*SEGUNDO.- Frente a las providencias de apremio solamente cabe esgrimir los motivos de oposición que con carácter taxativo se establecen en el art. 99 del Reglamento General de Recaudación aprobado por RD 1684/1990, de 20 diciembre (pago, prescripción aplazamiento, falta de notificación reglamentaria de la liquidación, defecto formal en la certificación o documento que inicie el procedimiento y omisión de la providencia de apremio).*

*En el presente caso el actor alega la falta de notificación en período voluntario de pago de las resoluciones sancionadoras, por lo tanto la primera cuestión a determinar es si en el expediente remitido constan practicadas dichas notificaciones.*

*El Ayuntamiento de Cartagena solamente remite el expediente 93/14563 relativo a una de las sanciones referidas. Concretamente la impuesta por el aparcamiento realizado sobre las 17.11 horas del día 28 de abril de 1993, en la plaza de San Francisco de dicha ciudad sin referirse para nada, ni remitir ningún otro expediente que siga contra la actora, razón por la que hay que entender que los dos requerimientos de pago originariamente impugnados en los recursos de reposición acompañados con el escrito de interposición de recurso, se refieren a la misma deuda de 8.000 ptas. y no a dos como afirma la actora en la demanda; y ello teniendo en cuenta que la Administración demandada al contestar a la demanda solamente se refiere al primero de dichos expedientes y que dichos recursos de reposición citan el mismo expediente de referencia 4026/1994, aludiendo a hechos sucedidos el mismo día 28 de abril de 1993, cometidos con el mismo vehículo MU...-AY) por los que se impuso una multa de idéntica cuantía (8.000 pesetas).*

*Sentada la anterior premisa, procede indicar que de dicho expediente se desprende que la*



*resolución sancionadora se notificó a la titular del vehículo el día 3 de septiembre de 1992 sin que conste en dicha notificación que informara a la interesada de los recursos que podía interponer contra la misma, ni del plazo que tenía para pagar la multa en período voluntario; razón por la que hay que entender que dicha notificación es defectuosa y por consiguiente que no pudo producir efecto alguno contra la interesada sino a partir de momento en que la misma realizara actos que supusieran el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interpusiera el recurso correspondiente (art. 58.3 de la Ley 30/1992).*

*Procede, por tanto, entrar a conocer sobre la cuestión de fondo planteada por la recurrente determinando si los hechos sancionados constan suficientemente acreditados en el expediente.*

*Como decía esta Sala en sus Sentencias 1014/1993, de 27 diciembre, 391/1994, de 22 noviembre, 424/1994, de 9 diciembre, y 934/1993, de 1 diciembre, entre otras, el art. 75.1 LSV (RCL 1990\578 y 1653) permite incoar el procedimiento sancionador «mediante denuncia que podrá formular cualquier persona» y el art. 80 de la Ley 30/1992 señala que: «Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba, lo cual demuestra que el testimonio de un particular, como es el controlador de la ORA, es una prueba legítima, que en principio, aunque no goce de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las Autoridades y sus Agentes (art. 76 LSV), puede tener eficacia probatoria, sobre todo si la otra parte no prueba hechos que por ser contradictorios con los denunciados, pongan de manifiesto la imposibilidad e improbabilidad de estos últimos».*

*Ello no obstante la presunción de inocencia aplicada al procedimiento administrativo sancionador significa que el ciudadano no puede ser considerado responsable de una infracción administrativa hasta que haya concluido el expediente con una resolución sancionatoria, y materialmente que la Administración no puede sancionar sin pruebas, de modo que ha de probar los hechos que imputa al presunto culpable y ha de realizar una prueba de cargo capaz de destruir dicha presunción, no gozando de ninguna facultad discrecional en la evaluación y valoración de las pruebas, en la expresión del juicio de certeza, que motive una resolución sancionatoria para ser conforme a derecho. Como dice la STC 212/1990, el principio de presunción de inocencia proscribe toda sanción impuesta por la Administración sin probanza, o sin una mínima actividad probatoria de cargo. Supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990). Como dice la STS 7 julio 1989, la presunción de legalidad de los actos administrativos no implica un desplazamiento de la carga de la prueba que normalmente a la misma corresponde, sino únicamente un desplazamiento de la carga de accionar o de impugnar para destruir tal presunción.*

*En el presente caso la Administración no ha practicado el mínimo probatorio necesario para desvirtuar el citado principio de presunción de inocencia (art. 24 de la Constitución, teniendo en cuenta que la denuncia no está firmada por el controlador que la formula, y que en la misma tampoco consta su identificación (siendo insuficiente al respecto el número teniendo en cuenta que no es Agente de la Autoridad), ni tampoco es ratificada por dicha persona ni en vía administrativa ni en esta jurisdiccional, no obstante ser la*

*única prueba de cargo utilizada por la Administración para imponer la sanción impugnada. No puede mantenerse por lo tanto que se haya practicado prueba testifical, ni ninguna otra que acredite la existencia de la infracción sancionada, negada por la actora".*

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 15 de marzo de 1995 (RJCA 1999\564)**

#### **La denuncia del agente de la ORA no equivale prueba y debe ser averada por pruebas posteriores**

*"TERCERO.- El principio de presunción de inocencia, consagrado constitucionalmente, se recoge en la legalidad ordinaria en el artículo 137.1 de la Ley 30/1992, señalando que. «Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa, mientras no se demuestre lo contrario». El principio de presunción de inocencia, recogido en el artículo 24 de la Constitución, se ha extendido por el Tribunal Constitucional al ámbito de las sanciones administrativas, como manifestación del «ius puniendi» del Estado, en las Sentencias 13/1982, 36/1985 y, en la más reciente núm. 76/1990, de 26 de abril, en relación con la Ley 10/1985, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.*

*En concreto, en la Sentencia 13/1982, se indica que:*

*«El derecho a la presunción de inocencia, no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos».*

*CUARTO.- Este principio supone para el administrado los siguientes derechos: 1) El derecho a no ser sancionado sino en virtud de pruebas de cargo, obtenidas de manera constitucionalmente legítima. 2) El derecho a que no se le imponga la carga de la prueba de su propia inocencia, sino que aquélla corresponda a quien ejercita la acusación o imputación. 3) La regla, en palabras de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 de que «cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el Organismo sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio».*

*QUINTO.- El núm. 3 del artículo 137, de la Ley 30/1992, se refiere a la presunción de certeza de los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de Autoridad y que se formalicen en documento público. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 28 de octubre de 1992, se ha ocupado, en relación con la presunción reconocida a los Inspectores de Trabajo, de establecer la compatibilidad entre este tipo de presunciones y la presunción de inocencia, afirmando que:*

*«La doctrina de este Tribunal, al interpretar el alcance de estos preceptos, viene atribuyendo a las Actas levantadas por la Inspección de Trabajo, por lo que se refiere a*

*los hechos recogidos en las mismas, una presunción de veracidad «iuris tantum», cuyo fundamento se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al Inspector actuante, presunción de certeza perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, en lo que respecta a las Actas de Infracción -en las de liquidación carece de operatividad-, ya que tanto el artículo 38 de Decreto 1860/1975, como el artículo 52.2 de la Ley 8/1988, se limitan a atribuir a tales Actas, por la propia naturaleza de la actuación inspectora, el carácter de pruebas de cargo, dejando abierta la posibilidad de practicar pruebas en contrario».*

*SEXTO.- Concreta manifestación de esta presunción en el ámbito del tráfico y la seguridad vial, la constituye la previsión contenida en el artículo 76 de la Ley de Seguridad Vial, que consagra una presunción de certeza y veracidad a las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en relación con los hechos de la conducción, sin perjuicio del deber de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado.*

*SEPTIMO.- El problema se plantea respecto al reconocimiento de tal presunción a los controladores de la ORA, pertenecientes a una empresa privada y, consecuentemente, a problema de la acreditación de la infracción. Como tuvo ocasión de sostener esta Sala, en su Sentencia de 7 de abril de 1994:*

*«A este respecto, cabe destacar que no existe prueba alguna, ni de la infracción que se dice cometida ni de la autoría que se imputa al señor... El Ayuntamiento sostiene, en cada una de las resoluciones que imponen la sanción, la aplicabilidad del artículo 76 de la Ley de Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según el cual, las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad, gozan de la presunción de veracidad y certeza -literalmente, el precepto afirma, en expresión poco afortunada que «harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados»-. Esta posición es errónea, no sólo por la general improcedencia de aplicar la citada Ley a hechos externos a su ámbito material de aplicación, como hechos expuestos anteriormente ya que el ejercicio de la potestad sancionadora no se corresponde con la perfilada en dicha Ley y, por lo tanto, la denuncia practicada no se encamina a tal finalidad específica sino por el hecho incontestable de que, en la que dio origen a las actuaciones debatidas no intervino Agente alguno de la Autoridad».*

*«La Sala desconoce si la presencia de Agentes de la Policía Municipal está o no prevista en la ordenanza reguladora pero, sea o no preceptiva su concurrencia, lo cierto y evidente es que en el reflejo de los hechos, sólo intervino el empleado de la Empresa concesionaria del servicio público de control de limitación de estacionamiento, que dejó en blanco el espacio reservado en el Boletín de Denuncia para la firma de dicho Agente. Ni cabe presumir la certeza de los hechos contenidos en la denuncia, al ser inaplicable el artículo 76 de la Ley de Seguridad Vial, ni intervino ningún Agente que integrara el supuesto de hecho del que nace tal prerrogativa de la Administración. Ahora bien, si lo que pretende la Entidad Local demandada, es defender la condición de Agentes de la Autoridad de los empleados de una empresa privada, por más que éstos reproduzcan miméticamente la apariencia indumentaria de los verdaderos Agentes, la respuesta ha de ser contundentemente negativa, puesto que tales empleados no representan a la Autoridad ni gozan del Estatuto de derechos y deberes asignados por la Ley a quienes ostentan tal carácter, ni cabe interpretar un privilegio, como el de la presunción de certeza de que*

*gozan las denuncias de los Agentes, en sentido perjudicial para los administrados».*

*«Ante la negativa del recurrente a admitir como ciertos los hechos consignados en la denuncia, debió la Administración dotarse de las pruebas de cargo idóneas para proceder a sancionar la conducta, puesto que la denuncia no equivale a la prueba de la comisión de una falta administrativa, ni a la autoría que se ha imputado al conductor habitual de vehículo, que tampoco consta fuera el autor de la presunta infracción. De lo contrario, se vulnera el principio constitucional de presunción de inocencia, así como el de personalidad de la sanción (artículos 24 y 25 de la Constitución), sólo destruible mediante una prueba de cargo objetiva y suficiente».*

*OCTAVO.- En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo; así, en Sentencia de 1 de octubre de 1991, afirma que:*

*«La primera cuestión no ofrece duda, el Controlador del Estacionamiento vigilado, no tiene la consideración de Agente de la Autoridad y, por ello, su simple denuncia, equivale a la denuncia de un particular y, al no ser averada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; por ello, el acto de imposición de multa, debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba, y anulado».*

*NOVENO.- También los distintos Tribunales Superiores han emitido diversos pronunciamientos sobre la cuestión debatida.*

*La Sala homónima del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 3 de abril de 1997, afirma de forma tajante que en estos supuestos, no existe prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia. La Sala del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en Sentencia de 11 de julio de 1997 considera que las denuncias de los vigilantes, no gozan de presunción de veracidad, constituyendo una mera manifestación de lo que el artículo 7 del Real Decreto 320/1994, denomina denuncia voluntarias, denuncias que se formulan por cualquier persona que tenga conocimiento directo de los hechos denunciados. Por último, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en Sentencia de 22 de enero de 1997, asumiendo la misma Doctrina concede, no obstante, relevancia a las manifestaciones de los vigilantes como prueba testifical, siempre que se cumplan determinadas condiciones tales como la ratificación etcétera.*

*A la vista de esta Doctrina, es evidente que, en el presente caso, procede declarar la nulidad de todas las citadas resoluciones, por lo que ya no es necesario examinar el resto de las cuestiones planteadas, y sin que por parte del Ayuntamiento de Santander se haya practicado prueba alguna en defensa de su argumentación.*

*DECIMO.- De conformidad con el artículo 131.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la condena de ninguna de las partes al pago de las costas, pues no han actuado con temeridad o mala fe procesales en la defensa de sus respectivas pretensiones».*

[Volver al índice](#)