

DICTAMEN

Referència: I010/2021

Data: 22 de setembre de 2021

Matèria: Competències locals – Seguretat en llocs públics

Altres matèries: Competències locals - Ordenació del trànsit de vehicles i de persones en vies urbanes

Assumpte: Atribucions sancionadores dels vigilants municipals

ANTECEDENTS

Un ajuntament sol·licita un informe sobre les atribucions sancionadores dels vigilants municipals.

En la petició s'indica que l'Ajuntament compta amb un cos de vigilants municipals format per sis agents, cinc en règim de personal laboral, i un que és funcionari. Tots ells desenvolupen les tasques pròpies de vigilància: obertura i tancament d'instal·lacions i dependències municipals; informació al públic i suport logístic a les dependències municipals; comunicació als serveis municipals de qualsevol incidència que es produeixi a la via pública que hagi de ser resolta; regulació del trànsit al nucli urbà i a totes les vies del municipi; control de la presència de vehicles abandonats a la via pública, etc.

D'un temps ençà al municipi han augmentat el número d'actes i conductes incíviques, especialment en matèria de circulació, que es fan difícils de gestionar, motiu pel qual es planteja si els vigilants municipals poden formular denúncies quan observin infraccions.

Amb la petició, l'Ajuntament ha aportat un conveni signat amb el Servei Català de Trànsit per col·laborar en matèria d'infraccions de normes de circulació.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Els vigilants dels municipis que no disposen de policia local

La Llei 16/1991, de 10 de juliol, de policies locals de Catalunya (en endavant Llei de policies locals), regula, al seu article 1.2, que els municipis que no disposin de

polícia local poden dotar-se de guàrdies, vigilants, agents, alguatzirs o similars, que reben la denominació genèrica de vigilants, per exercir les funcions a què es refereix l'article 13 de la mateixa norma.

L'article 13 de la Llei de les policies locals atribueix als vigilants quatre funcions:

- Custodiar i vigilar béns, serveis, instal·lacions i dependències municipals.
- Ordenar i regular el trànsit en el nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació.
- Participar en les tasques d'auxili al ciutadà i de protecció civil, d'acord amb el que disposen les lleis.
- Vetllar pel compliment de reglaments, ordenances, bans, resolucions i altres disposicions i actes municipals.

Entre les atribucions dels policies locals, hi ha dues relacionades directament amb les inquietuds plantejades per l'Ajuntament en la sol·licitud d'informe; així, els vigilants tenen atribucions per ordenar i regular el trànsit en el nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació; i també, per vetllar pel compliment de la normativa municipal i els actes municipals.

L'atribució per ordenar i regular el trànsit al nucli urbà l'han de fer els vigilants d'acord amb les normes de circulació. És una atribució que no està limitada a la normativa local. Els vigilants han d'ordenar i regular el trànsit al nucli urbà d'acord amb les normes de circulació; normes contingudes, principalment, al Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial (en endavant Llei sobre trànsit), i al Reial decret 1428/2003, de 21 de novembre, que aprova el Reglament general de circulació per a l'aplicació i desenvolupament del text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, aprovat pel Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març (en endavant Reglament general de circulació).

Contràriament, l'altra atribució dels vigilants relacionada amb aquesta consulta, vetllar pel compliment de reglaments, etc., sí està referida directament a la normativa i actes municipals. En aquest sentit, l'Ajuntament s'ha dotat de diverses ordenances¹ que regulen conductes que poden qualificar-se com incíviques i que són tipificades com a infraccions a les quals els hi pot

¹ Podeu consultar a <https://www.seu-e.cat/ca/web/elpontdevilomarairocafort/govern-obert-i-transparencia/accio-de-govern-i-normativa/normativa-plans-i-programes/ordenances-reguladores-i-reglaments>

correspondre una sanció. Per exemple, el Reglament regulador de l'ús de la xarxa de clavegueram² considera infracció greu l'abocament d'aigües residuals domèstiques o de tipus fecal a cel obert, rieres, trams de clavegueram fora de servei o al subsol. Aquesta infracció pot ser sancionada.

2. Els agents de l'autoritat

La condició d'agent de l'autoritat, d'acord amb l'article 77.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, està reservada al personal funcionari. Les actes i denúncies esteses pels agents de l'autoritat en l'exercici de les seves funcions, tenen eficàcia probatòria que admet prova en contra.

Es transcriu parcialment el fonament de dret tercer de la Sentència 282/2020 de 22 de juny de 2020, recurs 130/2019, del Tribunal Superior de Justícia de la Regió de Múrcia, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2a, que recull la necessitat que els agents de l'autoritat siguin funcionaris i detalla l'abast de l'eficàcia probatòria de les seves actuacions:

«la presunción de inocencia comporta determinadas exigencias. Una primordial consiste en la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción, que corresponde a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado una probatio diabólica de los hechos negativos. Para que la presunción constitucional quede desvirtuada es necesaria la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del sancionado. La eficacia probatoria de las actas y denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones y su vinculación con la presunción constitucional de inocencia no comporta, en principio, violación del derecho fundamental. Esta eficacia aparecía consagrada en el art. 137.3 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que "Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios interesados". Señalando actualmente en términos semejantes el art. 77.5 de la Ley 39/2015 que " Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario ../... Como vemos, pues, no hay ningún documento en el expediente administrativo ni ningún acta levantada por funcionario público que certifique o que acredite en debida forma la certeza de los hechos que se le imputan a la recurrente.»

² Butlletí Oficial de la Província de Barcelona número 138, de 10 de juny de 2010, pàgines 48 i següents.

I pel que fa al procediment sancionador en matèria d'infraccions de trànsit, l'article 88 de la Llei sobre trànsit, estableix que les denúncies dels agents de l'autoritat encarregats del trànsit en matèria d'infraccions de trànsit gaudeixen de presumpció de veracitat.

Per tant, de conformitat amb els preceptes legals esmentats, la condició d'agent de l'autoritat, que atorga presumpció de veracitat a les seves denúncies, requereix que el treballador tingui la condició de funcionari. Així també ho ha assenyalat el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en el Dictamen 17/2010, de 15 de juliol, sobre el Projecte de llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya³. Aquest dictamen també recorda que la norma sectorial que atribueixi aquesta condició d'autoritat ha de tenir rang de llei, de manera que no es pot considerar suficient, a aquest efecte, el que estableix una ordenança municipal.

3. Els vigilants són agents de l'autoritat

La Llei autonòmica 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient (en endavant Llei 5/2020, del 29 d'abril), va atribuir als vigilants la condició d'agent de l'autoritat. El seu article 108.1 va introduir un punt 2 a l'article 7 de la Llei de les policies locals, que resta redactat de la manera següent:

«2. També gaudeixen de la condició d'agents de l'autoritat els vigilants a què fa referència l'article 1.2, sempre que:

»a) Actuïn degudament identificats i en exercici de les funcions que els son pròpies tal com estan definides en l'article 13 i amb les limitacions de l'article 8.3.

»b) El municipi on actuïn no disposi de policia local, tal com estableix l'article 1.2. No es consideren agents de l'autoritat, en cap cas, els vigilants, algtzirs o similars que actuen de manera complementària o auxiliar a una policia local municipal existent.»

L'article 8.3 de la Llei de les policies locals impedeix que els vigilants portin armes de foc.

Abans d'aquesta modificació, l'article 7 de la Llei de policies locals només reconeixia la condició d'agents de l'autoritat als policies locals.

³ Aquesta norma va ser aprovada, publicada al DOGC núm. 5686, de 5-8-2010, i va entrar en vigor el 5-11-2010. Actualment està vigent.

En el debat a la totalitat sobre el projecte de llei que culminaria amb la Llei 5/2020, del 29 d'abril⁴, un grup parlamentari va assenyalar que la contradicció d'atorgar als vigilants municipals la condició d'agents de l'autoritat perquè no són [en molts casos] funcionaris:

«Article 85, els vigilants municipals. No pot ser que vulguin transformar els vigilants municipals en autoritats, en agent d'autoritat. I no únicament perquè no siguin funcionaris, sinó perquè no té cap sentit.»

La condició d'agent de l'autoritat, segons s'ha vist en l'apartat anterior, només pot predicar-se dels funcionaris i, en conseqüència, aquesta condició només la gaudeixen els vigilants de municipis sense policia local que siguin funcionaris.

Recordem al respecte les nombroses sentències que anul·len denúncies del personal controlador d'estacionament de vehicles atès que no són funcionaris i, per tant, no són agents de l'autoritat i les seves denúncies no tenen presumpció de veracitat. Per totes, la Sentència de 23-11-1993, del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Ple, (Referència Aranzadi RJ 1993\8883), dictada en un recurs de cassació en interès de llei, transcripció parcial del fonament de dret quart:

«.../. la doctrina ya establecida por STS 1-10-1991 (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 adverdada por pruebas posteriores, no tienen fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados .../...»

4. La denúncia d'infraccions per part dels vigilants

Els vigilants que siguin funcionaris i, per tant, agents de l'autoritat, poden formular denúncies amb eficàcia probatòria.

L'Ajuntament no s'ha dotat d'una ordenança reguladora del procediment sancionador, per la qual cosa, en els procediments sancionadors que no tinguin regulació específica⁵ és d'aplicació el procediment administratiu comú, amb les especialitats pròpies del procediment sancionador, segons la regulació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les

⁴ Diari de sessions del Parlament de Catalunya. XII legislatura, cinquè període, sèrie P, número 87, pàgina 119. Vegeu: <https://www.parlament.cat/document/dspcp/46889762.pdf#page=104>

⁵ Tenen regulació específica, entre d'altres, els procediments sancionadors en matèria: tributària; de règim disciplinari del personal al servei de l'Ajuntament; de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial i; contractual.

administracions públiques (en endavant Llei 39/2015), al qual li és d'aplicació la regulació bàsica i autonòmica⁶.

L'article 62 de la Llei 39/2015, regula l'inici per denúncia del procediment comú. Defineix la denúncia com l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un determinat fet que pogués justificar l'inici d'ofici d'un procediment administratiu.

Els articles 63 i 64 de la Llei 39/2015 regulen les especialitats del procediment sancionador, establint que s'iniciarà sempre d'ofici per acord de l'òrgan competent i establiran la deguda separació entre la fase instructora i la sancionadora, que s'ha d'encomanar a òrgans diferents.

5. Les denúncies per infraccions de circulació

L'Ajuntament ha mostrat especial interès per la possibilitat que els vigilants pugin denunciar infraccions de circulació. Es tracta d'un dels casos de regulació específica del procediment sancionador, segons s'ha vist en el punt anterior.

El Reial decret 320/1994, de 25 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de procediment sancionador en matèria de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, al seu article 3, preveu que una de les formes d'incoar el procediment sancionador és mitjançant denúncia formulada pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància i seguretat del trànsit. L'article 4 d'aquesta norma estableix la diferència entre les denúncies de caràcter obligatori, formulades pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància i seguretat del trànsit quan observin una infracció, i les denúncies de caràcter voluntari formulades per qualsevol persona que no sigui agent de l'autoritat encarregat de la vigilància i seguretat del trànsit, per fets que puguin constituir infracció.

Segons s'ha vist anteriorment, és atribució dels vigilants dels municipis que no tinguin policia local ordenar i regular el trànsit al nucli urbà d'acord amb les normes de circulació, sense que hi hagi limitació a la normativa local. El vigilant de l'Ajuntament que és funcionari ha de denunciar les infraccions observades ja que és un agent de l'autoritat encarregat de la vigilància i seguretat del trànsit. Es tracta d'una denúncia de caràcter obligatori.

⁶ Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (art. 4.1.f, 21.1.n i títol XI, art. 139 a 141); Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (art. 8.1.f i 237); Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (art. 102 a 106); Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat; Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (art. 110 a 117).

I, com hem vist, les denúncies formulades pels vigilants que siguin funcionaris gaudiran de presumpció de veracitat.

Contràriament, les denúncies formulades pels vigilants que no siguin funcionaris no tindrien aquesta presumpció i serien tractades com una denúncia voluntària formulada per qualsevol persona. Al respecte, es transcriu parcialment el fonament de dret quart de la Sentència número 350/2005 de 25 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, en un cas de denúncia per infracció de la normativa d'estacionament, duta a terme per personal laboral d'una empresa municipal:

«La circunstancia de que la denuncia practicada por los empleados de SMASSA carezca de la presunción de veracidad por no tener la condición de agente policial es irrelevante respecto de lo que aquí se discute. Supondría un desplazamiento de la carga de la prueba como ocurriría con la denuncia formulada por un particular pero no por ello la convierte en inválida.»

Un cop formulada la denúncia, es tramitarà el corresponent procediment sancionador, la resolució del qual és competència de l'alcalde per tractar-se d'una infracció de normes de circulació comeses en vies urbanes (sempre que no versis sobre autoritzacions administratives del vehicle o del permís de conduir) segons disposa l'article 84.4 de la Llei sobre trànsit.

La Sentència número 109/2017, de 4 maig, del Jutjat del Contenciós Administratiu número 9 de Barcelona (Repertori Aranzadi de Jurisprudència JUR 2019\185360) confirma una sanció imposada per un regidor delegat de l'Alcalde, per infracció del Reglament General de Circulació. Es transcriu parcialment el fonament de dret primer on s'indica la sanció imposada i l'article del Reglament General de Circulació infringit:

«Se discute en este proceso la legalidad de las resoluciones siguientes: 1. La resolución número 997/RD-2/16 de 3 de mayo de 2016, de Tercer Teniente de Alcalde y Regidor Responsable de Badalona Democrática, por delegación de la Alcaldesa, Ayuntamiento de Badalona, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto en fecha 21 de marzo de 2016 y confirmatoria de la resolución, de 14 de marzo de 2016, de imposición de sanción por importe de 200 euros, por la comisión de infracción consistente en "Estacionar el vehicle en pas de vianants" (artículo 94.2.A del Reglamento General de Circulación).»

En el mateix sentit la Sentència número 135/2014 d'11 maig, del Jutjat del Contenciós-Administratiu número 2 de Tarragona (Repertori Aranzadi de Jurisprudència JUR\ 2016\177194) que també confirma una sanció imposada pel regidor delegat per l'Alcalde per infracció del Reglament general de

circulació. Es transcriu parcialment el fonament de dret primer on s'indica la sanció imposada i l'article del Reglament General de Circulació infringit:

«Por la parte actora se interpone recurso contencioso administrativo frente a la resolución de fecha 1 de junio de 2015, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por el ahora demandante contra la Resolución del Regidor Adjunto a l'Alcaldía de Seguretat de fecha 22 de enero de 2015, por la que se le imponía una sanción de multa de 500 euros , con pérdida de 6 puntos del carnet de conducir, por infracción del artículo 3 del Reglamento General de Circulación por conducir de forma temeraria.»

6. El conveni de col·laboració entre l'Ajuntament i el Servei Català de Trànsit

El 22 de setembre de 2020, l'Ajuntament signa un conveni amb el Servei Català de Trànsit de col·laboració sobre l'assumpció de les facultats de denúncia i sanció per infraccions a normes de circulació en vies urbanes. El conveni té una vigència de quatre anys, prorrogable per acord de les parts, per quatre anys més. El conveni es pot extingir per denúncia d'una de les parts amb tres mesos d'antelació.

En l'expositiu segon del conveni es fa referència a la competència de la direcció del Servei Català de Trànsit per imposar multes i sancions en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària, «sens perjudici de les competències municipals».

El punt 1 a) del conveni preveu l'assumpció, per part dels Mossos d'Esquadra, de la facultat de denúncia de les infraccions de trànsit al nucli urbà «sens perjudici de la competència dels vigilants».

I el punt 1 b) regula l'assumpció per la direcció del Servei Català de Trànsit de les competències sancionadores de l'alcalde en vies urbanes «pel que fa a les denúncies a què es refereix l'apartat anterior», és a dir, per les denúncies formulades pels Mossos d'Esquadra.

El conveni no afecta a l'atribució dels vigilants per denunciar infraccions de trànsit en vies urbanes del municipi i tampoc afecta a la competència de l'alcalde per imposar sancions per les infraccions denunciades pels vigilants. Malgrat això es recomana a l'Ajuntament posar-se en contacte amb el Servei Català de Trànsit per, en el seu cas, concretar, a partir de tot el que s'ha exposat en el present dictamen, l'abast del conveni de 22 de setembre de 2020.

CONCLUSIONS

Primera. El vigilant funcionari de l'Ajuntament, que és agent de l'autoritat, pot formular denúncies per infracció de les ordenances municipals o de la normativa de trànsit. La seva denúncia tindrà presumpció de veracitat.

Segona. Els vigilants laborals de l'Ajuntament també podran formular denúncies per infracció de les ordenances municipals i de la normativa de trànsit però, atès que no són funcionaris i, per tant, no tenen la condició d'agents de l'autoritat, dites denúncies no tindrien presumpció de veracitat i haurien de provar-se per altres mitjans.

Tercera. El conveni de col·laboració entre el Servei Català de Trànsit i l'Ajuntament sobre l'assumpció de les facultats de denúncia i sanció per infraccions a normes de circulació en vies urbanes, de data 22 de setembre de 2020, no afecta a l'atribució dels vigilants per denunciar infraccions de trànsit en vies urbanes del municipi i tampoc afecta a la competència de l'alcalde per imposar sancions per les infraccions denunciades pels vigilants. Es recomana a l'Ajuntament posar-se en contacte amb el Servei Català de Trànsit per concretar l'abast del conveni a la vista de les conclusions del present informe.

Aquest és el meu dictamen, el qual sotmeto a qualsevol altre de millor fonament en dret.