Gestión de expedientes sancionadores por Covid-19 (II): hitos de fortaleza.

Pedro Fernández Puig (Letrado municipal)

Introducción.

A continuación vamos a recordar otros aspectos esenciales que pueden contribuir a la "buena tramitación" de los expedientes sancionadores, buena tramitación que en el caso sancionador ha debido comenzar ya desde el momento de la correcta formulación jurídica y formal de la denuncia, como señalamos anteriormente.

Y es que la tramitación ejemplar de expedientes no es únicamente una obligación de la administración y un correlativo derecho de la ciudadanía, sino que además tiene evidentes consecuencias sobre el óptimo resultado sancionador. Fundamentalmente, y a los efectos del presente comentario, las ventajas comienzan provocando la "conformidad" del denunciado con la denuncia, que se materializa con el abono reducido y anticipado del importe de la sanción (con el correlativo archivo de expediente y descenso en el número de recursos administrativos), y llegan hasta la defensa contenciosa del asunto, con una futurible confirmación de la sanción.

Por ello a continuación trataremos algunos hitos del expediente sancionador que coadyuvan a estos efectos, fundamentales e imprescindibles para evitar el colapso de la administración que ya vivimos en otras épocas.

Y es que hace años se produjo un ataque expreso desde ciertas páginas de Internet para lograr la parálisis de la administración en la tramitación de multas –fundamentalmente en infracciones de tráfico. En esas páginas, aún existentes, muchos querulantes, asesores amateurs y profesionales más allá de la ética colegial se dedicaron a presentar miles de escritos y recursos sin base jurídica alguna, basados en modelos burdos que únicamente buscaban la confesada paralización de la tramitación.

La respuesta que acabaron logrando fue la consolidación legislativa general del pago de las denuncias con descuento (artículo 85 de la Ley 39/2015), abono reducido que claramente desincentiva el "recurrir por recurrir", al tiempo que sin duda beneficia a quien realmente incumplió y asume su actuación, quiere saldar la responsabilidad en la que incurrió.

Esta es una de las herramientas o "vacunas" que debemos ahora utilizar para cumplir el interés público que el expediente sancionador conlleva, junto con otras que a continuación se van a enumerar. Como ya anuncié son aspectos prácticos, conocidos, pero que creo conviene recordar, sin perjuicio del cumplimiento de los demás trámites de procedimiento.

1. Oficina de tramitación de expedientes sancionadores y de anulación.

La oficina que tramita los expedientes sancionadores busca, en ese cumplimiento de la ley, la imposición efectiva de la sanción aplicable al caso mediante el correspondiente procedimiento. Para ello, la primera acción a realizar es –paradójicamente- la anulación de las multas cuya denuncia no está correctamente realizada, y la de aquellos expedientes que se "descompongan" en la tramitación, cuyo destino debe ser el archivo.

Esto debe asumirse desde el principio, la esencial labor de "oficina de reciclaje" que tiene que tener el servicio que tramite los expedientes sancionadores. Y da igual que el denunciado "sea un jeta", "le conozca todo

el mundo" u otras circunstancias casuísticas locales. La denuncia o expediente susceptible de anulación debe serlo de oficio y cuanto antes, para no llenar de arena un engranaje delicado, del cual únicamente deben resultar expedientes garantistas y bien tramitados que propicien un abono reducido, y permitan su defensa sólida ante un juzgado.

Es más, la anulación de esos expedientes no debe quedar ahí, sino que debe llevar de inmediato a una nueva reflexión, al análisis sobre las causas que han motivado su archivo (denuncias incorrectas, problemas de notificación, plazos…), un ejercicio de autocrítica con dos efectos fundamentales. El primero, que en algunos casos en los que el plazo lo permita se reactive la re-tramitación de la denuncia, la iniciación de un nuevo expediente. El segundo, que estos datos deben llevar a la mejora continua de la estrategia de las denuncias, al evidenciarse cuáles son las necesidades de formación y coordinación en la policía municipal para que su enfrentamiento en primera línea con la pandemia llegue a buen puerto, no sea estéril.

Conclusión: la oficina de tramitación es también la oficina principal de anulación.

2. Definición y coordinación de los flujos de documentación e información. Profesionalidad.

El punto anterior lo ha puesto ya de manifiesto, en parte. Cada ayuntamiento tiene una realidad, pero no cabe duda que en todos ellos la policía municipal habrá formulado, y va a formular, un río de denuncias. En cada una de ellas ha dado la cara más aún que en otras ocasiones, al poner en riesgo su salud y la de sus familiares con cada intervención.

Y toca ahora tramitar esas denuncias y poner en marcha cada procedimiento, cada expediente, hecho que activará una serie de flujos de documentación cuya estructura básica debe analizarse y coordinarse. No descubro nada con ello, pero no viene mal recordar que si la administración local no traza un flujograma claro entre los departamentos implicados influirá negativamente en los expedientes. Esta transversalidad es otra de las carencias recurrentes de la administración, junto con el mencionado cortoplacismo, pero una vez más es necesario dar un paso y coordinarse, o fracasaremos en la tramitación masiva.

¿Y cuáles son estos departamentos? Evidentemente en cada realidad municipal será diferente, incluso en algunos casos se superpondrán unos sobre otros, pero básicamente el circuito estará formado por la policía municipal, la oficina administrativa tramitadora, el registro general (entradas, salidas y atención al público) y el área de hacienda (recaudación voluntaria y ejecutiva).

Por tanto estos departamentos deben hablar, coordinar acciones y gestionar los recursos humanos disponibles; todo ello desde una doble perspectiva, la de una clara conciencia colectiva sobre el cumplimiento de los plazos de prescripción y caducidad, al tiempo que preservar la protección de las garantías y los derechos de quien recibió la denuncia.

Muy someramente, el papel de cada sector implicado es el siguiente:

- En el caso de la policía municipal, coordinar la estrategia y definición jurídica de la actividad a denunciar, sus textos, pruebas, en una actitud mutua de mejora continua. Igualmente deben tomarse decisiones claras

sobre las personas cuya denuncia no es la estrategia a seguir (aquellas sin hogar, o con problemas psiquiátricos, por ejemplo).

- Las oficinas de información, registro y el área de hacienda, ya desde la mera denuncia, tendrán "caminantes" reclamando información sobre la posibilidad de consumar el abono reducido. Perder esta oportunidad resultaría imperdonable. Todas esas oficinas deberían estar ya tratando como "cliente VIP" a quien pretende realizar el abono reducido, ofreciendo soluciones.
- El registro, a su vez, debe prepararse –y facilitar información, modelos…- para recibir un aluvión de documentación de entrada, y emitir innumerables documentos de salida. La incoación y los plazos de alegaciones, pruebas y demás trámites se realizan mediante salidas de registro, y provocarán al menos las mismas nuevas entradas. El registro debe interiorizar ese trabajo como propio y marcarse el reto de la inmediata tramitación. Además, los datos introducidos en la aplicación informática del registro debieran servir para la oficina de tramitación, sin tener que duplicar ese registro. Por último, las fiestas, puentes y vacaciones provocan picos de acumulación de documentos que pueden llevar a la caducidad, y deben preverse soluciones mediante turnos, suplencias, etc. La implicación del registro es por tanto esencial para evitar un atasco y la caducidad de expedientes.
- La ya mencionada área de hacienda debe tener claras las informaciones a dar, los modelos y recibos a extender para facilitar el citado ingreso reducido, y prepararse para eventuales recursos en su materia propia. La recaudación ejecutiva debe igualmente anticiparse a un futuro incremento de actuaciones, ejecuciones, embargos y recursos.

En conclusión, una imprescindible –pero sencilla- coordinación que parte del compromiso común para que todo fluya dentro de los plazos de prescripción y caducidad. No podemos aspirar a marcar un record de denuncias que se ahoguen en una oficina no reforzada, que a su vez inunde el registro de entradas y salidas, mientras quien intenta el inmediato abono reducido se rinde tras recibir malas respuestas de ventanilla en ventanilla. Eso desanima a quien dio la cara con la denuncia, a quien se ve archivando innumerables expedientes caducados, a quien no llega al registro diario, a quien no sabe qué informar, a quien devuelve cobros ya realizados; convirtiendo al funcionariado en la peor versión del "funcionario", y echando por tierra la gestión correcta de nuestro potencial, el exigible a nuestro municipio y sus habitantes.

En resumen, debemos lograr que las personas expertas en la administración –funcionariado- trabajen con objetivos, coordinación y profesionalidad.

3. El abono de la denuncia con descuento.

Los que ya tenemos cierta edad, vivimos hace años cómo cada mañana se inmovilizaba el registro general, y a su vez la oficina de tramitación, mediante la presentación de miles de escritos con el objetivo confesado de "colapsar a la administración" e impedir la tramitación de multas de tráfico, y de estacionamiento regulado. Eran en su mayoría simples modelos de escritos y recursos llenos de errores e inexactitudes, pero a los que había que contestar.

El premio a tanta conducta antisocial, a aquella amenaza, fue la generalización del pago reducido anticipado en la citada Ley 39/2015, una oportunidad, una ventaja, una herramienta que debemos aprovechar en esta situación a favor de la administración. Pero para que esa utilización sea legítima, debe partir de dos premisas.

La primera, que el pago reducido y archivo del expediente administrativo debe venir provocado porque el denunciado tenga delante de sí un expediente intachable. Es decir, cuando el denunciado remita la documentación a quien le asesore jurídicamente, esta comprobación profesional debería concluir que la tipificación es adecuada, el texto de la denuncia impecable, los plazos correctos, la cuantía proporcional y las notificaciones perfectas. Solución: asumir el abono reducido de la multa como una ventaja, una generosidad que el ordenamiento jurídico le ofrece. De ahí que desde hace más de un mes todas las fuentes de información municipales debieran ofrecer y publicitar este producto, esta "oferta", porque es un derecho de quien infringió.

La segunda premisa del abono reducido la planteo a continuación: la proporcionalidad de la cuantía.

4. Proporcionalidad de la sanción económica aplicable.

Creo que la sanción económica es por naturaleza la más injusta, ya que lo que para algunos es su ingreso mensual (450 euros, por ejemplo), para otros no alcanza el precio de su último móvil.

Pero dejando a un lado estas reflexiones es preciso señalar que quien tramita denuncias debe tener claro que la proporcionalidad de la sanción es, además de un derecho, un elemento clave de gestión de los expedientes sancionadores.

En el caso actual, y suponiendo –por ejemplo- una multa por infracción de la legislación sanitaria, la norma nos permite un abanico económico de sanción de "hasta" un máximo de euros. Por ello la sanción propuesta debe ser proporcional, al menos en dos sentidos básicos:

- En el de la transparencia, definiéndose en el expediente de manera expresa, clara y motivada por qué se alcanza esa cifra mágica. La persona tiene derecho a saberlo, y además, en caso de que se lleve a su control judicial, la defensa económica de una multa será imposible sin poder explicar a su señoría por qué se impone una concreta cantidad.
- En el del pago anticipado, porque si pese al importe reducido la cantidad sigue siendo descabellada, el coste profesional añadido para recurrirla se asumirá, pese a su correcta tramitación, esperando el milagro. Además, este es el campo abonado para los recursos estandarizados de los ya mencionados profesionales de escasa ética colegial, que abundan por Internet. No les hagamos viable el negocio del engaño por imponer sanciones elevadas, existe un óptimo que puede coadyuvar al pago voluntario.

Por tanto debemos llegar a un importe reducido aceptable, y motivado en función de la concreta actuación infractora, que no aconseje incrementarlo con el coste de una intervención profesional. ¿Son suficientes 100 euros de pago anticipado por el archivo administrativo de un modélico expediente

sancionador iniciado por infringir el confinamiento? ¿Son proporcionales 200, 300, 400, 500, 3.001 euros? Cada caso es cada caso, pero la alta cuantía no es lo ejemplarizante, y sí lo es su abono.

Es una nueva llamada a "gestionar", a planificar la estrategia para que la multa se abone, el resarcimiento incumplidor se cumpla con proporcionalidad, evitando además el coste administrativo de su restante tramitación.

Epílogo.

Son solo algunos temas, conocidos, y aunque hay muchos más (informatización racional, prueba, responsabilidad sobre notificaciones incorrectas, etc.) creo que con los mínimos mencionados nuestras posibilidades de supervivencia, y las del expediente, aumentan. Al fin y al cabo la tramitación de expedientes sancionadores conlleva una cierta soledad administrativa, dado que dentro de seis o siete meses la perspectiva se pierde, y el sentido de la denuncia se difumina reduciéndolo a una "autopsia" sobre el expediente, olvidando la situación que la provocó.

Por esto último creo que no puedo finalizar sin una reflexión más, ubicada en un eventual y futuro proceso contencioso.

Quiero decir que esto mismo, la pérdida de perspectiva, sucede en demasiadas ocasiones en los juicios sobre multas. Y es que por su escasa cuantía se celebran sin el denunciado, sin que este "protagonice" ese momento, centrándonos en el expediente, en el frío derecho administrativo. Es decir, el demandante ha pedido a la justicia que interceda, pero salvo que solicitemos su intervención, por lo general no deberá dejar a un lado sus obligaciones para acudir al juzgado. Por el contrario allí estaremos, en un día y hora concretos, su defensa, la de la administración, su señoría, el personal del juzgado, la policía llamada a declarar e incluso algún testigo.

Por eso creo que en estas denuncias por infracción del Covid-19 esto no deberá ser así. Creo que la participación de la persona denunciada será clave en la vista contencioso-administrativa (si la reforma judicial no lo evita) y que el demandante deberá también ese y día y hora concretos dejar a un lado sus quehaceres y vivir la experiencia de su demanda. Debería ser anunciado el interrogatorio por la administración demandada, para evitar suspensiones, posibilitando que su señoría pueda igualmente hacer preguntas. Deberíamos volver al origen, a su infracción, a revivir la situación en la que se produjo.

Finalizo ya, pues, con el mensaje que lanzó en los medios de comunicación (#LaReuniónSecreta) un médico, el Doctor José Miguel Gaona. Vino a decir más o menos que, si en vez de un virus invisible, los más de 25.000 muertos los hubieran causado leones que pudieran verse por la calle, seguro que algunas personas habrían tenido más conciencia del peligro real de sus incumplimientos y salidas en confinamiento.

Mucha fuerza.