


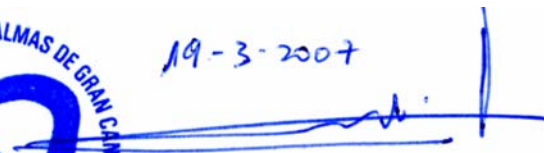
**D/D^a CARMELO FALEH PÉREZ SECRETARIO/A DEL
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS DE LA
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA,**

CERTIFICA,

Que el Consejo de Doctores del Departamento en su sesión de fecha 14 de marzo de 2007 tomó el acuerdo de dar el consentimiento para su tramitación, a la tesis doctoral titulada “El Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico Vial” presentada por el/la doctorando/a D/D^a Marcos Suárez Santana y dirigida por el/la Doctor/a Pablo Saavedra Gallo.

Y para que así conste, y a efectos de lo previsto en el Art. 73.2 del Reglamento de Estudios de Doctorado de esta Universidad, firmo la presente en Las Palmas de Gran Canaria, a 19 de marzo de dos mil siete.

19-3-2007



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
Dpto. de Ciencias Jurídica Básicas

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Departamento: CIENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS

Programa de Doctorado: El control jurisdiccional de la Administración Pública.

Título de la Tesis

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO VIAL

Tesis Doctoral presentada por D/D^a MARCOS SUÁREZ SANTANA

Dirigida por el Dr/a. D/D^a. PABLO SAAVEDRA GALLO.

Codirigida por el Dr/a. D/D^a. _____

El/la Director/a,

(firma)



El/la Codirector/a

(firma)

El/la Doctorando/a,

(firma)



Las Palmas de Gran Canaria, a 19 de marzo de 2007

El Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico Vial



Introducción.	19
----------------------------	----

PRIMERA PARTE

Antecedentes históricos

Capítulo 1. - La evolución de la normativa vial en España hasta la vigente Ley de Seguridad Vial.

1.1 - El 1 ^{er} . antecedente normativo referente al tránsito de vehículos a motor: La Real Orden de 31 de julio de 1897.	25
1.2 - Una norma general dictada para regular exclusivamente la circulación con automóvil: El Real Decreto de 17 de septiembre de 1900.	28
1.3 - El primer paso hacia la unificación en una sola norma de la regulación del tráfico en nuestro país: El Real Decreto de 23 de julio de 1918.	30
1.4 - Intento de una regulación unitaria del tráfico: El Real Decreto de 16 de junio de 1926.	32
1.5 - El último eslabón normativo hacia la unificación definitiva de la regulación jurídica del tráfico: El Real Decreto de 17 de julio de 1928. (Núm.1391).	35
1.6 - El Código de la Circulación de 25 de septiembre de 1934.	38
1.7 - La reasignación de competencias: La Ley 47/1959, de 30 de julio. ..	44
1.8 - La nueva redacción del capítulo XVII del Código de la Circulación: El Decreto 3268/1968, de 26 de diciembre.	52
1.9 - La sustitución del Código de la Circulación por la Ley de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.	67
1.10 - La Ley de Seguridad Vial de 1990: El Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.	71
1.11 - La Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.	74
1.12 - La Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.	76

1.13 - La Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducir por puntos, y se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.	80
---	----

SEGUNDA PARTE

Derecho comparado

Capítulo 2. - Remisión a la normativa sancionadora vial existente en algunos países del derecho comparado.

2.0 - Convenios Internacionales.	87
2.1 - Argentina.	91
2.2 - Chile.	98
2.3 - Colombia.	105
2.4 - Bélgica.	113
2.5 - Francia.	117
2.6 - Italia.	125
2.7 - Alemania.	133
2.8 - Inglaterra.	135
2.9 - México.	137
2.10 - Paraguay.	141
2.11 - Portugal.	145
2.12 - Venezuela.	151

TERCERA PARTE**Estudio dogmático****Capítulo 3. - Los principios del Derecho Administrativo Sancionador.**

3.1 - Principios de la potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico.	162
a) Principio de legalidad.	163
b) Principio de tipicidad.	171
c) Principio de ejecutividad.	175
d) Principio de culpabilidad.	178
e) Principio de proporcionalidad.	192
f) Principio non bis in idem.	204
f.1) La suspensión del expediente sancionador.	217
3.2 - Principios del procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico.	221
a) Principio de presunción de inocencia.	221
a.1) La presunción de veracidad.	226
b) Principio de audiencia.	232
3.3 - Ámbito normativo.	235
3.4 - Ámbito de aplicación.	237

Capítulo 4. - Los sujetos intervinientes en el expediente sancionador.

4.1 - La competencia.	241
a) Distribución de competencias.	241
a.1) Estado.	
a.2) CCAA.	
a.3) Municipios.	
b) Atribución de competencias.	251
b.1) Fase instructora.	
b.2) Fase sancionadora.	
b.3) Fase de recursos.	

Índice

Página

c) Ejercicio.	258
c.1) Delegación de competencias.	
c.2) Delegación de firma.	
c.3) Desconcentración de funciones.	
c.4) Sustitución.	
4.2 - Legitimación.	267
a) Activa.	
b) Pasiva.	

Capítulo 5. - El procedimiento sancionador vial.

5.1 - Fases del procedimiento sancionador en materia de tráfico.	269
I. Iniciación.	275
a) Incoación de oficio.	276
b) La denuncia; clase, requisitos, contenido, forma y tramitación inicial.	276
b.1) Notificación de las denuncias.	288
b.1.1) Notificación de denuncias en el domicilio.	292
b.1.2) Notificación de denuncias por edictos.	304
II. Instrucción.	315
a) Alegaciones.	315
b) Prueba.	319
c) Audiencia.	335
d) La propuesta de resolución.	340
d.1) Infracciones y sanciones.	348
d.1.1) Infracciones.	348
d.1.2) Sanciones.	363
III. Terminación.	375
a) Pago voluntario de la multa.	376
a.1) Pago anticipado con descuento o reducción.	378
b) La resolución; contenido, forma, plazos y efectos.	382
c) Prescripción.	402
c.1) Prescripción de las infracciones.	404
c.2) Prescripción de las sanciones.	411
c.3) Anotación y cancelación de sanciones.	414

Índice

Página

d) Caducidad.	416
d.1) Interrupción.	425
d.2) Cómputo.	426

Capítulo 6. - La ejecución de las sanciones de tráfico.

6.1 - La ejecución.	435
I. La multa de tráfico.	437
a) La ejecución forzosa. El procedimiento de apremio.	438
a.1) Presupuestos del procedimiento de apremio.	439
a.1.1) Materiales y	
a.1.2) Formal.	
b) Aplazamiento y fraccionamiento del pago.	442
II. El permiso de conducir por puntos.	444
a) La suspensión temporal del permiso de conducir.	449
b) La revocación del permiso de conducir.	462
c) La suspensión cautelar del permiso de conducir.	465
d) La intervención del permiso o licencia de conducción. ..	467
e) Pérdida de vigencia del permiso de conducir.	468
e.1) Procedimientos.	470
e.2) Efectos de la declaración de pérdida de vigencia. .	474
f) Caducidad del permiso de conducir.	474
III. Los cursos de sensibilización y reeducación vial.	476
IV. Las denominadas medidas «cautelares».	480
a) La inmovilización de los vehículos.	482
b) La retirada de los vehículos de la vía pública.	488

**Capítulo 7. - Los medios de impugnación admitidos en el
Ordenamiento Jurídico español para combatir las
sanciones de tráfico no ajustadas a Derecho: Los recursos.**

7.1 - Los recursos.	505
I. Recurso de alzada.	506
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.1.2) Legitimación activa.	
b.2) Objetivos.	
b.2.1) Contenido del escrito de interposición.	
b.3) Temporales.	
c) Tramitación.	
d) La resolución y sus efectos.	
e) Actos contra los que es posible recurrir.	
II. Recurso potestativo de reposición.	519
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.1.2) Legitimación activa.	
b.2) Objetivos.	
b.3) Temporales.	
c) Actos contra los que es posible recurrir.	
III. Recurso extraordinario de revisión.	525
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.2) Objetivos.	
b.3) Temporales.	

Índice

Página

IV. Recurso de reposición (en vía económico-administrativa).	528
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.1.2) Legitimación activa.	
b.2) Objetivos.	
b.2.1) Contenido del escrito de interposición.	
b.3) Temporales.	
c) Tramitación.	
d) La resolución.	
V. La reclamación económico-administrativa.	534
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.2) Objetivos.	
b.3) Temporales.	
VI. Recurso Contencioso-Administrativo.	548
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.1.2) Legitimación.	
b.1.3) Postulación.	
b.2) Objetivos.	
b.3) Temporales.	
c) Tramitación.	
c.1) Iniciación.	
c.2) Admisión y reclamación del expediente administrativo.	
c.3) El acto del juicio.	
d) Ejecución.	

Índice

Página

VII. Recurso de Casación en interés de la Ley.	561
a) Regulación.	
b) Requisitos.	
b.1) Subjetivos.	
b.1.1) Órgano competente.	
b.1.2) Legitimación.	
b.2) Objetivos.	
b.3) Temporales.	
c) Tramitación.	

Capítulo 8. - Devolución de ingresos indebidos.

8.1 - Devolución de ingresos indebidos.	567
I. Iniciación. II. Instrucción. III. Resolución. IV. Supuestos de devolución. V. Prescripción	

ANEXOS

I. - Legislación.	579
II. - Bibliografía.	585
III. - Jurisprudencia.	603
IV. - Consideraciones finales.	615
V. - Conclusiones.	623

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN
MATERIA DE TRÁFICO VIAL.

INTRODUCCIÓN.

Durante los años que estuve cursando la licenciatura en derecho, nunca se me pasó por la mente embarcarme en el laborioso proceso de elaborar una tesis doctrinal, pues, tal vez, por ignorancia o por desconocimiento, pensé que ello supondría una pérdida de tiempo.

Ahora bien, las razones que me motivaron a abordar este trabajo fueron tres, principalmente: a) Después de finalizar la licenciatura, las opciones que ofrece la sociedad, sobre todo si procedes de una familia con escasos recursos económicos, son pocas o escasa; o bien preparas unas oposiciones para trabajar en la Administración, o bien busca un trabajo. Yo opté por esta segunda opción, pero las posibilidades reales de encontrar un trabajo meridianamente digno son difíciles en esta CCAA (Canarias), principalmente por el alto índice de población activa que se encuentra registrada como demandante de empleo; b) Mi experiencia personal corrobora el dicho que siempre hemos oído decir a nuestros mayores, el cual reza que “las personas a medida que vamos creciendo y cumpliendo años pensamos de forma diferente a cómo lo solíamos a hacer en nuestra etapa de juventud”; y c) El interés suscitado por profundizar en el estudio de una materia que desde el primer momento me llamó la atención y que con el devenir de los años tendría que abordar en el ejercicio de la abogacía.

Abordando ya el análisis central de la presente obra, en ella trato de mostrar al lector un estudio en profundidad de las distintas fases que componen el Procedimiento Administrativo Sancionador en una materia específica como es la del Tráfico y la Seguridad Vial, a saber; ¹⁾ iniciación, ²⁾ instrucción y ³⁾ terminación.

Por lo que se refiere a la sistemática seguida en este trabajo, en él se pueden distinguir debidamente estructuradas tres partes.

Una primera parte, en la que se hace referencia a los principales e importantes precedentes normativos referentes a esta peculiar materia y que han ido surgiendo a lo largo de la historia del automóvil en nuestro país hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Vial de 1990.

Una segunda parte, donde se extrapola la normativa vial existente en otros países de nuestro entorno que, obviamente, condicionado por las dificultades en materia de traducción, me he ceñido más a los países de habla hispana, a pesar de encontrarme en una isla (Gran Canaria), que si destaca por algo es por la influencia masiva de turistas, con todo lo que ello conlleva; diversidad de Consulados, confluencia de diferentes de culturas... .

Y una última parte (la tercera), que es la que realmente se refiere al estudio del procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico y seguridad vial. Obviamente, al tratarse de la materia objeto de análisis es a la que he dedicado un mayor número de capítulos (seis en total):

Un primer capítulo –capítulo 3– referido a los principios sobre los que se sustenta el procedimiento administrativo sancionador, que en su mayoría son principios provenientes del Derecho Penal ⁽¹⁾. El capítulo cuarto, en el que se analizan los elementos subjetivos que intervienen en el procedimiento sancionador, es decir, desde las personas que tienen asignada la competencia para denunciar y sancionar hasta los sujetos responsables de las infracciones (conductor, titular del vehículo). El capítulo siguiente –capítulo 5– lleva por rúbrica «el procedimiento sancionador vial» y, como su nombre indica, ya entra de lleno en el estudio de las distintas fases que componen dicho procedimiento desde su inicio, mediante la interposición de la correspondiente denuncia, hasta su finalización, a través de la notificación de la resolución sancionadora al sujeto infractor. El capítulo sexto se refiere a los modos de ejecución de las sanciones en materia de tráfico (voluntaria o forzosa), y dentro de dicho capítulo se hace una mención especial a la suspensión

⁽¹⁾ Tras la entrada en vigor de la Constitución, tanto la doctrina como la jurisprudencia (STC. 18/1981, de 8 de junio.-Ponente: Sr. Gómez-Ferrer Morant, FJ 2.º) se pronuncian de forma unánime a favor de la aplicación con matices de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador. Véase NIETO GARCÍA, A.: Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Madrid, 1994 (2.ª ed.), pág. 183.

del permiso de conducir. En el capítulo séptimo ya nos adentramos en los diferentes recursos o alternativas que dispone el ciudadano para defender sus derechos frente a las actuaciones de las diferentes administraciones competentes en la materia tráfico (local, autonómica o estatal). Nótese que en este capítulo no hago mención al recurso de revisión, pues al ser un recurso de carácter extraordinario he considerado oportuno prescindir del mismo. Por último, el capítulo octavo aborda el tema de la devolución de ingresos indebidos.

Por último, la presente obra termina con una relación de anexos referentes a las siguientes materias; 1) a la legislación utilizada en el desarrollo de la exposición; 2) a la bibliografía consultada; 3) a la jurisprudencia objeto de estudio; 4) consideraciones finales; y 5) donde se incluye un apartado de conclusiones.

PRIMERA PARTE

Antecedentes históricos.

LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA VIAL EN ESPAÑA HASTA LA VIGENTE LEY DE SEGURIDAD VIAL.

1.1 – EL 1^{er}. ANTECEDENTE NORMATIVO REFERENTE AL TRÁNSITO DE VEHÍCULOS A MOTOR:

La Real Orden de 31 de julio de 1897.

En sus inicios, el tráfico era escasísimo y los accidentes también, aunque sus consecuencias podían ser muy graves por la falta de protección de los ocupantes ⁽²⁾.

La primera norma de carácter general que regula en nuestro país de manera autónoma y específica el tráfico de vehículos de motor es la Real Orden de 31 de julio de 1897, promulgada por el Ministerio de Fomento, bajo la expresión de la voluntad de la Reina Regente (María Cristina). Se trata de una norma que se limita a exigir el permiso de circulación para el nuevo tipo de vehículos (aquellos que no sean movidos por la fuerza animal), remitiendo en todo lo demás a las normas sobre tráfico contenidas en el Reglamento de conservación y policía de las carreteras ⁽³⁾.

⁽²⁾ El 29 de enero de 1886 un ingeniero alemán llamado Karl Benz, patentó el primer automóvil, que en realidad era un triciclo al que se le incorporó un motor de explosión de benzina, comenzando a partir de entonces una carrera repleta de avances tecnológicos que han supuesto verdaderos hitos en la historia del automóvil. Vid. “Coches del siglo XX y XXI. Así fue... y así será”, Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 139 / noviembre - diciembre 1999, págs. 18-19.

⁽³⁾ Una Real Orden de 1987 fue el primer texto legal que aludió expresamente a los vehículos «no movidos por fuerza animal». Ya en 1900 apareció el primer Reglamento para el servicio de coches automóviles. Después de unos años de constantes modificaciones y retoques, surgió el Reglamento para la Circulación de Vehículos de Motor Mecánico por las Vías de España, de 16 de junio de 1926, que habría de servir de base al Código de la Circulación de 14 de febrero de 1934 vigente, como es sabido, hasta hace muy poco tiempo. Vid. RINCÓN GALLART, S.: Posición del titular del vehículo ante la nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: Inconstitucionalidad del art. 72.3 LSV, Ed. Serlipost, Barcelona, 1993, págs. 7 y 8.

CANO CAMPOS, T.: El régimen jurídico-administrativo del tráfico: Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones, Ed. Dirección General de Tráfico-Civitas, Madrid, 1999 (1ª ed.), págs. 125 a 127 y 135. Vid. también CANO CAMPOS, T.: El permiso de conducción en España: significado y régimen jurídico, Ed. Civitas, Madrid, 2002 (1.ª ed.), pág. 28.

Hay que señalar que la Real Orden de 31 de julio de 1897 no surge por iniciativa propia del Gobierno, sino a raíz de la petición hecha por un particular para sustituir la fuerza animal por la de vapor para el transporte de viajeros y mercancías.

En la Real Orden de 1897 ⁽⁴⁾ se recogen tres tipos reglas aplicables a los vehículos de motor:

La primera de ellas se subdivide en 5 letras o apartados que se detallan a continuación:

- A. La autorización para circular por las carreteras del Estado, esto es, el permiso de circulación, se solicitaba ante el Ingeniero Jefe de la provincia, acompañando a la petición un dibujo detallado del vehículo de motor y una memoria en la que se debía explicar el mecanismo, su peso, la carga sobre cada rueda, los frenos y cuantas noticias fuesen necesarias para la mejor inteligencia.
- B. El Ingeniero Jefe, teniendo en cuenta las condiciones de la carretera y las de resistencia de las obras, podía aceptar o denegar la autorización, dictando, en el primer caso, las prescripciones de velocidad, frenado y demás que debían observarse en la circulación de los vehículos motores en los diversos trozos o secciones.
- C. Los vehículos motores no debían producir humo, ni ruido especial que pudiera espantar a las caballerías de los vehículos ordinarios. No obstante, los primeros automóviles que se crearon fueron bastantes ruidosos y echaban humo ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Publicada en la Gaceta de Madrid de 13 de agosto de 1897.

⁽⁵⁾ En el año 1890, los hermanos Michelin patentaron la cámara: un tubo de goma que contenía aire y que se montaba o desmontaba con independencia de la cubierta. Vid. “100 años de seguridad. Historias de la seguridad”, Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 118 / septiembre 1996, pág. 14.

Cinco años después, en 1895, la empresa alemana Continental fabrica los primeros neumáticos para coches, que hasta entonces llevaban llantas metálicas. Vid. “Coches del siglo XX y XXI...”, pág. 19.

- D. Contra la denegación de la autorización por parte del Ingeniero Jefe, cabía interponer el recurso de alzada ante el Ministerio de Fomento.
- E. La circulación de estos carruajes quedaba también sometida, como ya se apuntó al principio, a cuanto dispusiera el Reglamento para la conservación y policía de las carreteras.

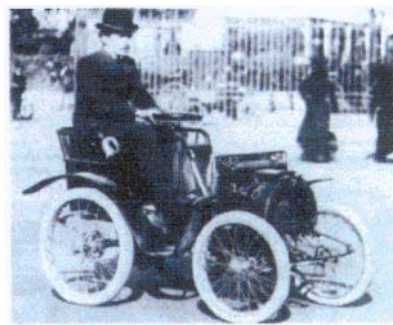
La segunda regla establece que en ningún caso podía constituir monopolio a favor de persona, Corporación o Sociedad, el permiso para circular por las carreteras con vehículos o carruajes, cualquiera que sea el motor.

Por último, la tercera regla se limitaba a decir que las mismas tenían carácter general.

A la izquierda se muestra la foto del ingeniero alemán Karl Benz, mientras que a la derecha aparece la foto de Luis Renault en su coche de 1899.



Fuente: <http://www.mercedes-benz.es/index.asp?menu=2195>



Fuente: DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO, N.º 139 / nov. - dic. 1999, pág. 20.

Tres años más tarde, la Real Orden de 1897 fue sustituida por el Reglamento para el servicio de coches automóviles por las carreteras del Estado, aprobado mediante el Real Decreto del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, de 17 de septiembre de 1900.

1.2 - UNA NORMA GENERAL DICTADA PARA REGULAR EXCLUSIVAMENTE LA CIRCULACIÓN CON AUTOMÓVIL:

El Real Decreto de 17 de septiembre de 1900.

El previsible aumento del número de automóviles propició la necesidad de crear una norma más amplia y detallada que la aludida Real Orden de 1897. Surge así el Reglamento Estatal para el servicio de coches automóviles por las carreteras, de 17 de septiembre de 1900, cuya finalidad según se indica en la exposición de motivos es fijar las precauciones, exigir las garantías indispensables que alejen peligros y perturbaciones en el tráfico ⁽⁶⁾.

El Reglamento de 17 de septiembre de 1900 es la primera norma que utiliza en nuestro Derecho la denominación de automóviles, entendiéndose por tal todos los carruajes movidos por fuerza mecánica. Las disposiciones que contiene el Reglamento para el servicio de coches automóviles por las carreteras del Estado presentan ya una gran importancia y las limitaciones policiales que introduce se refieren prácticamente a todos los aspectos que luego confirmaría el Código de Circulación de 1934 ⁽⁷⁾. No obstante, este Reglamento únicamente se refiere a las características de los vehículos y a los permisos necesarios para su conducción y circulación, pero no a normas propiamente de tráfico o circulación de los vehículos.

El Reglamento se encuentra estructurado en siete capítulos, que son los siguientes:

Capítulo I.- Circulación de los coches automóviles (arts. 1 y 2).

Capítulo II.- Condiciones que han de reunir los automóviles para circular por las carreteras (arts. 3, 4 y 5).

Capítulo III.- Circulación de automóviles aislados de servicio particular (art. 6).

Capítulo IV.-Circulación de automóviles aislados de servicio público (art. 7).

⁽⁶⁾ La Gaceta de Madrid de 20 de septiembre de 1900, págs. 1141 y 1142.

⁽⁷⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 136. Idem CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 29.

Capítulo V.- Circulación de automóviles que remolquen otros vehículos (arts. 8, 9 y 10).

Capítulo VI.- Reglas aplicables a la circulación de toda clase de automóviles (arts. 11, 12, 13, 14, y 15).

Capítulo VII.- Disposiciones generales (arts. 16 a 24).

En materia de infracciones y sanciones el Reglamento es muy escueto, puesto que solo tipifica algunas sanciones, remitiéndose, al igual que sucedía en la Real Orden de 1897, a las normas contenidas en el Reglamento de Policía y Conservación de las Carreteras. Además, en numerosos supuestos deja un alto margen para sancionar al órgano competente de la Administración.

El órgano competente para otorgar las autorizaciones correspondientes e imponer las sanciones era el Gobernador Civil, que podía señalar discrecionalmente las multas «que debían imponerse cuando circulen los automóviles sin la competente autorización, tanto para el conductor como para el vehículo» (artículo 16) ⁽⁸⁾.

Respecto a los conductores, se dispone que “el conductor que en el transcurso de un año infringiere dos veces las prescripciones reglamentarias en lo que hace referencia a sus deberes (fundamentalmente limitaciones de velocidad), podrá ser privado de su permiso para conducir automóviles” (artículo 20).

En aplicación del presente Reglamento se dictó la Real Orden de 18 de noviembre de 1901, que encomendaba a la Guardia Civil el control de la velocidad de vehículos automóviles.

El 13 de febrero de 1902 se matriculó el primer automóvil en España.

⁽⁸⁾ “Artículo 16. Con independencia de las prescripciones del presente reglamento, los automóviles, mientras circulen por las carreteras, estarán sujetos a las contenidas en el reglamento de policía y conservación de aquellas vías.

Regirán también las multas allí señaladas para los casos en que se infrinjan los artículos de la referida Ordenanza de policía, si bien las podrá aumentar el Gobernador civil cuando a su juicio lo requiera la importancia de las faltas cometidas. La misma Autoridad señalará las que deban imponerse cuando circulen los automóviles sin la competente autorización, tanto para el conductor como para el vehículo.”

1.3 - EL PRIMER PASO HACIA LA UNIFICACIÓN EN UNA SOLA NORMA DE LA REGULACIÓN DEL TRÁFICO EN NUESTRO PAÍS:

El Real Decreto de 23 de julio de 1918.

La creciente importancia del automovilismo y su enorme trascendencia social, sobre todo a partir de 1908 ⁽⁹⁾, condujeron a la elaboración de un nuevo Reglamento para la circulación de vehículos de motor. Así por Real Decreto del Ministerio de Fomento, de 23 de julio de 1918, se aprobó el Reglamento para la circulación de vehículos con motor mecánico por las vías públicas de España ⁽¹⁰⁾.

La inseguridad jurídica a que había dado lugar la regulación de la potestad sancionadora en el Reglamento de 1900, otorgando al Gobernador Civil la facultad de determinar en numerosos supuestos las cuantías de las multas, desaparece en el nuevo Reglamento, el cual contiene a lo largo de todo su articulado una regulación detallada de las infracciones y sanciones ⁽¹¹⁾.

Bajo el epígrafe «de las denuncias y multas» el Reglamento de 1918 dedica el capítulo VII al procedimiento sancionador y a la ejecución de las sanciones. El procedimiento se iniciaba mediante denuncia dirigida a los Gobernadores civiles y presentadas directamente ante el propio Gobierno Civil en las capitales de provincias, o ante el Alcalde de la localidad, quien posteriormente deberá remitirla al Gobernador civil de cuya Autoridad dependa (artículo 41). Recibida la denuncia, el Gobernador civil debía poner el hecho en conocimiento del denunciado en el plazo máximo de quince días (párrafo 3º del artículo 42), y citarle, junto a los testigos, a fin de tomarles declaración (párrafo 1º del artículo 44). Practicadas todas las diligencias,

⁽⁹⁾ En 1908 surgen dos acontecimientos importantes para la industria de la automoción. Por un lado, el descubrimiento de un yacimiento de petróleo en Tejas (EE.UU.), un hecho que puso el precio del combustible al alcance de muchos ciudadanos de a pie; y, por otro, Henry Ford, incorpora la producción en cadena a la construcción de automóviles. Los primeros Ford Modelo T fueron montados en 12 horas, después en 5 y, finalmente en 93 minutos. Entre los años 1918 a 1927 se vendieron más de 15 millones de unidades de este mítico automóvil. Vid. “Coches del siglo XX y XXI...”, pág. 18. Como nota anecdótica, decir que ya en 1918 se empezaron a utilizar las ruedas de disco metálico.

⁽¹⁰⁾ La Gaceta de Madrid de 24 de julio de 1918, págs. 231 a 237.

⁽¹¹⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 140.

el Gobernador dictaba resolución en el plazo de treinta días (artículo 46). Contra la resolución, que debía ser notificada al interesado en el plazo de tres días, procedía recurso de alzada dentro del plazo de 15 días ante el Ministerio de Fomento (artículo 46.3). Para el pago de la multa se señalaba un plazo de entre diez y veinte días, pasado el cual procedía la vía de apremio. El importe de las multas debía hacerse efectivo «mitad en metálico y la otra mitad en papel de la clase correspondiente...» (artículo 48).

En este Reglamento se establece ya la presunción de veracidad de las denuncias de los Agentes de la Autoridad en materia de tráfico, si bien tras la ratificación de la denuncia en el trámite de audiencia (artículo 45).



A la derecha se puede ver la foto del Ford T. Su sencillez se conjugaba con soluciones innovadoras y su robustez era tan sorprendente como su precio.

Fuente: <https://www1.ford.es/mundoford/historia/universal/decada0.html>

A diferencia del Reglamento de 1900, que en el artículo 22 limitaba el ámbito de aplicación a las carreteras o vías interurbanas, el Reglamento de 1918 se aplica a todas las vías públicas de España y, por tanto, también a las vías urbanas. No obstante lo anterior, aún subsisten normas sobre tráfico en los Reglamentos de Policía y Conservación de Carreteras (artículo 51), y los Municipios seguían conservando la potestad de dictar Reglamentos municipales en esta materia.

1.4 - INTENTO DE UNA REGULACIÓN UNITARIA DEL TRÁFICO:

El Real Decreto de 16 de junio de 1926.

Mediante el Real Decreto de 16 de junio de 1926 se aprobó el denominado Reglamento para la circulación de vehículos con motor mecánico por las vías públicas de España ⁽¹²⁾, que contempla los diferentes aspectos referentes a las denuncias y las multas en los artículos 38 a 43.

El contenido del artículo 38 del citado Real Decreto es el más extenso, ya que en él se lleva a cabo la modificación de los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 64 y 65 del capítulo 6º del Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras de 29 de octubre de 1920.

En materia sancionadora se dispone que “a los efectos de la imposición de responsabilidades gubernativas por infracciones de este Reglamento, quedan conferidas a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de las provincias las facultades que hasta el presente correspondían a los Gobernadores civiles” (artículo 52) ⁽¹³⁾. Por tanto, las denuncias se han de presentar ahora ante la Jefatura de Obras Públicas de la provincia [artículo 53 a)]. No obstante, el procedimiento a seguir será el mismo que los Gobernadores civiles venían observando.

Se reitera que la ratificación de las denuncias impuestas por la Guardia civil y por los funcionarios de Obras Públicas hace fe de los hechos denunciados, salvo prueba en contrario del infractor (artículo 59).

⁽¹²⁾ La Gaceta de Madrid de 19 de junio de 1926, págs. 1642 a 1654.

⁽¹³⁾ La nota común, en efecto, es la transferencia de las competencias de los Gobernadores civiles a las Jefaturas Provinciales de Obras Públicas y a las Inspecciones Provinciales de Industria, dependientes ambas del Ministerio de Fomento, antes de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. La atribución de competencias a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas y de Industria puede explicarse por la complejidad técnica del fenómeno del automovilismo que requiere de funcionarios con una cualificación y especialización técnica de la que carecían los Gobernadores civiles. Vid. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 147.

Se establece un plazo para el pago de las multas en proporción a su cuantía, el cual no podía ser inferior a diez días ni superior a veinte. Transcurrido el referido plazo quedaba abierta la vía de apremio (artículo 61).

Las sanciones impuestas por los Ingenieros Jefes se pueden recurrir en alzada, dentro del plazo de quince días, ante la Dirección General de Obras Públicas (artículo 62), previo depósito en metálico, en la Caja general de Depósitos o en la Pagaduría de Obras Públicas de la provincia, del importe total de los daños causados y el de la multa impuesta (artículo 65).

El artículo 39 del Real Decreto hace mención a los pasos que debían seguirse en la tramitación de la denuncia ⁽¹⁴⁾.

Por lo que se refiere a cómo se debían pagar las multas, el artículo 40 contempla dos formas diferenciadas: en papel de Pagos al Estado la cuantía correspondiente a la multa, y en efectivo la parte correspondiente a la indemnización por daños causados ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ “Presentada la denuncia, la Jefatura de Obras Públicas citará al denunciado, personalmente o por cédula, y a los testigos, señalándose el día y hora en que han de presentarse a su Autoridad con el fin de recibirles declaración.

Si el denunciante y los testigos o el denunciado no residieren en la capital, la Jefatura de Obras Públicas ordenará a los Alcaldes de las localidades en que los interesados tengan su respectiva residencia, que lleven a cabo las diligencias a que se refiere el párrafo anterior, fijándose un plazo que no podrá exceder de diez días, para que den cuenta del cumplimiento de ellas.

Cuando el denunciado no resida en la provincia ante cuya Jefatura de Obras Públicas se hubiese presentado la denuncia, podrá dar sus descargos ante la de la provincia en que resida o de aquella en que al recibir el requerimiento se hallase, presentando para ello a dicha Autoridad la citación que hubiese recibido.

En estos casos la Jefatura de Obras Públicas ante la cual hubiese declarado el denunciado, remitirá los descargos a la Jefatura que hubiere hecho el requerimiento, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que recibiese la declaración.

Cuando el denunciado no compareciese en el sitio, día y hora que se le hubiere señalado ni comparezca tampoco ante la Jefatura de Obras Públicas de la provincia en que se hallare, le parará el perjuicio que haya lugar, sin que por falta de presentación, siempre que conste que el denunciado haya recibido la oportuna citación, se suspenda el curso del expediente.”

⁽¹⁵⁾ La dicción del artículo 40 es la ss.: “El importe de las multas que por infracciones de este Reglamento o del de policía y conservación de carreteras y caminos vecinales se impongan por faltas cometidas por los automóviles y demás vehículos comprendidos en este Reglamento, se abonarán en la Pagaduría de Obras Públicas o dependencia de la misma destinada a este objeto en papel de Pagos al Estado en la cuantía correspondiente a la multa, y en efectivo la parte correspondiente a la indemnización por daños causados, entregándose el oportuno recibo, en su caso, de este último importe.

Los que formulen una denuncia infundada o falsa incurrirán en falta, que se castigará con una multa de cuantía análoga a la que hubiera correspondido a la parte denunciada caso de que la denuncia fuese procedente”.

El apartado 6º del artículo 41 establece que “toda denuncia presentada contra conductores de automóviles o motocicletas, o contra los propietarios de estos vehículos deberá ser tramitada por los Gobernadores civiles y puesta en conocimiento dentro del plazo máximo de quince días”.

Para terminar con esta exposición, hay que aludir al contenido de la letra a) del artículo 42 del Real Decreto, que es el que sigue: “Dentro de los quince días, contados a partir de la fecha en que sea puesto en vigor el presente Reglamento, los Ayuntamientos dictarán las oportunas disposiciones municipales en consonancia con lo establecido en el mismo, quedando encomendado a estas Autoridades el exigir su cumplimiento dentro de los cascos de las poblaciones”.

Dos años más tarde se aprobó el Reglamento de Circulación urbana e interurbana mediante el Real Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1928.

1.5 - EL ÚLTIMO ESLABÓN NORMATIVO HACIA LA UNIFICACIÓN DEFINITIVA DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL TRÁFICO:

El Real Decreto de 17 de julio de 1928 (núm. 1391).

El presente Reglamento, probado por Real Decreto de 17 de julio de 1928 ⁽¹⁶⁾, contempla en el capítulo XVI, denominado «de las denuncias y multas», las normas relativas al procedimiento sancionador. (arts. 193 y ss.).

El ejercicio de la potestad sancionadora en la materia, que en el Reglamento de 1918 correspondía a los Gobernadores civiles y en el de 1926 a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de las provincias, se atribuye ahora, como función delegada de los Gobernadores civiles, a los Ingenieros Jefes de Obras públicas, a los servicios especiales del Ministerio de Fomento y a los Ingenieros Jefes o Directores facultativos de las Diputaciones provinciales, según sea la entidad de la vía, carretera o camino (artículo 193 a), mientras que los Ayuntamientos, en las vías de su titularidad, ejercen la potestad sancionadora en materia de tráfico con carácter propio o exclusivo ⁽¹⁷⁾ y no delegado ⁽¹⁸⁾.

A los Ayuntamientos sólo se les atribuye el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, esto es, la competencia de ejecución, quedando obligados a exigir el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de circulación e imponer las sanciones en él tipificadas (artículo 193 b).

⁽¹⁶⁾ Publicado en la Gaceta de Madrid de 5 de agosto de 1928.

⁽¹⁷⁾ El artículo 150 del Estatuto Municipal de 1924 incluido dentro del título V, capítulo I, sección primera, hace mención a las competencias exclusivas de los municipios al establecer que “es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino, y a lo que esta ley dispone, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes:

1. (...)

.....
13. Policía de Vigilancia y Seguridad, para ordenar el uso normal de la vía pública, y para proteger personas y cosas ...”. Dicha competencia fue desarrollada por el RD de la Presidencia del Directorio Militar, de 14 de julio de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales.

⁽¹⁸⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 153 y 154.

Por otro lado, la remisión que hace la letra b) del artículo 193 al Estatuto Municipal de 1924, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924 ⁽¹⁹⁾, tiene importantes consecuencias, tanto desde el punto de vista del control que sobre los actos de los Municipios puede ejercer la Administración central, pues la aprobación del Estatuto Municipal significó que los Ayuntamientos dejasen de ser subordinados jerárquicos de la Administración central, como de la tutela jurídica, ya que el reconocimiento de una cierta autonomía en materia sancionadora se tradujo luego en que la mayoría de los acuerdos adoptados en el seno de los Ayuntamientos fuesen ejecutivos, causando estado en la vía gubernativa ⁽²⁰⁾, por lo que sólo cabía interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial ⁽²¹⁾, una vez resuelto el recurso previo reposición ⁽²²⁾.

Contra las resoluciones de los Ingenieros Jefes de las diferentes dependencias (Ministerio de Fomento o de las Diputaciones provinciales) procedía, según el artículo 199 del Reglamento, recurso de alzada ante la Dirección General de Obras Públicas dentro del plazo de 15 días contados desde la fecha en que sea firme la sanción que proceda.

⁽¹⁹⁾ La Gaceta de Madrid de 9 de marzo de 1924.

⁽²⁰⁾ El contenido del artículo 152 del Estatuto Municipal es el siguiente:

“Las resoluciones del Ayuntamiento en pleno, así como las del Alcalde y la Comisión permanente, en materias de su competencia, causarán estado y serán desde luego ejecutivas. Contra ellas procederán los recursos consignados en el capítulo I, título VI, libro primero de esta ley”.

⁽²¹⁾ Artículo 253 del Estatuto Municipal:

“Los restantes acuerdos de los Ayuntamientos, Comisiones municipales permanentes y Alcaldes, no comprendidos especialmente en otros artículos de esta ley, causarán estado en la vía gubernativa y contra ellos sólo cabe recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial”.

⁽²²⁾ Artículo 255 del Estatuto Municipal:

“Para interponer los recursos a que se refieren los artículos 253 y 254 será preciso promover trámite previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión municipal permanente o Autoridad municipal que hubiese adoptado el acuerdo. El recurso deberá interponerse dentro de los ocho días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo y ha de resolverse y notificarse en el plazo de quince días. Se estimará denegado el recurso si transcurre este plazo sin que recaiga providencia resolutoria o sin que se notifique al interesado. Sólo podrá acordarse la reposición de aquellos acuerdos que no hayan creado derechos a favor de tercera persona”.

Por lo que se refiere al pago de las multas, transcurridos quince días, a partir de la fecha de la denuncia, sin que el denunciado haya presentado escrito de descargo en la dependencia o Jefatura correspondiente, se consideraba firme la multa, debiendo satisfacerse en los 15 días siguientes (artículo 196), en caso contrario se consideraba expedita la vía de apremio (artículo 202). El recargo de apremio estaba fijado en el 5% del importe de la multa.

El importe de las multas debía hacerse efectivo de la siguiente forma; «las tres cuartas partes en metálico y la cuarta parte restante en papel de pagos al Estado...» (artículo 201). Las $\frac{3}{4}$ partes pagadas en metálico iban destinadas del modo ss.: $\frac{1}{4}$ al denunciante, $\frac{1}{4}$ a Beneficencia pública y $\frac{1}{4}$ restante a la Jefatura correspondiente para los gastos relativos a la tramitación de los expedientes y a la conservación y mejora de las carreteras.

Mediante Acuerdo de 22 de agosto de 1929, se declara aplicable a Navarra el Reglamento de Circulación urbana e interurbana, facultando a la Dirección de Caminos para continuar exigiendo las responsabilidades gubernativas por infracciones del mismo, extendiendo su procedimiento sancionador a las infracciones de la Ordenanza de policía y conservación de las carreteras de Navarra, de 16 de febrero de 1921 ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ IZU BELLOSO, M. J.: “Competencias de Navarra en materia de tráfico”, *Revista Jurídica de Navarra*, N.º 16 / julio - diciembre 1993, pág. 112.

1.6 - EL CÓDIGO DE LA CIRCULACIÓN DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 1934.

La existencia de numerosas normas reguladoras de la circulación, en el primer tercio del siglo XX, aconsejó la refundición de todas ellas en el llamado Código de la Circulación, que se aprobó por Decreto de 25 de septiembre de 1934⁽²⁴⁾. El Código de la Circulación fue en cierta medida el heredero del Reglamento de Circulación de vehículos con motor mecánico de 16 de junio de 1926, y del Reglamento de Circulación urbana e interurbana de 17 de julio de 1928. Al igual que el Reglamento de 1928, el Código de la Circulación configura la potestad sancionadora de la Administración desde el punto de vista objetivo, con ausencia de toda individualización, desconociendo los más elementales principios de culpabilidad, de modificación de las circunstancias modificativas de la responsabilidad del infractor o el principio de proporcionalidad de las infracciones.

El capítulo XVII del Código, que lleva por rúbrica «de las infracciones, denuncias y multas sobre circulación» (artículos 283 a 297), establece el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones.

En cuanto al ámbito competencial, el Estado tiene competencia exclusiva para dictar las normas que disciplinan el tráfico y circulación en general, mientras que a los municipios se atribuye la gestión, careciendo de potestad normativa originaria en esta materia⁽²⁵⁾.

Por tanto, la Administración central es la que ostenta el mayor número de competencias en la materia, que las ejerce a través de cuatro Ministerios que son: a) el de Obras Públicas; b) el de Industria y Comercio; c) el de Hacienda y d) el de Instrucción Pública y Bellas Artes⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ La Gaceta de Madrid de 26 de septiembre de 1934.

⁽²⁵⁾ ROCA ROCA, E.: “La competencia de la Administración Pública en materia de tráfico”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, pág. 34.

⁽²⁶⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 160 y 161.

- a) El Ministerio de Obras Públicas es competente para todo lo relacionado con la circulación, excepto en aquellos casos en que la competencia esté atribuida a las Corporaciones municipales y Regiones autónomas (artículo 8). A través de sus Ingenieros Jefes puede señalar los límites de velocidad en las vías interurbanas, previo informe de la autoridad encargada de la conservación de la carretera. Las sanciones por las infracciones relativas a las materias de su competencia son impuestas por los Ingenieros Jefes (artículo 286), y de los recursos de alzada que contra las mismas pueden interponerse dentro del plazo de 15 días conoce la Dirección General de Caminos (artículo 292).

- b) El Ministerio de Industria y Comercio conoce de todo cuanto se relaciona con el reconocimiento de automóviles, además del funcionamiento de las Academias de conductores y del examen de los mismos (artículo 9). La Dirección General de Industria es la competente para resolver los recursos de alzada interpuestos contra las sanciones impuestas en las materias de su competencia por los Ingenieros Jefes de Industria (artículo 292).

- c) El Ministerio de Hacienda es el competente para aprobar y ejecutar las disposiciones que, en materia fiscal y tributaria, se refieren a los vehículos y a su circulación (artículo 10).

- d) Por último, al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes le corresponde todo lo relativo a las pruebas psicotécnicas de los conductores (artículo 11).

El depósito de las multas en la Caja general de Depósitos o en la Pagaduría era requisito previo para tramitar cualquier recurso de alzada (artículo 293 c).

Por su parte, los Ayuntamientos, además de la posibilidad de regular mediante Ordenanza la circulación por sus vías urbanas ⁽²⁷⁾, gozan de una serie de atribuciones en atención al criterio de la titularidad de la vía. Así, en materia sancionadora, el artículo 286, letra b) del Código, señala que “los Ayuntamientos, de los que únicamente dependerá la Policía de la Circulación cuando la conservación y vigilancia del camino correspondan a su jurisdicción, se regirán por las disposiciones municipales en vigor, pero deberán hacer cumplir las disposiciones de este Código y aplicar las sanciones que en el mismo se concretan”.

Dentro de las funciones específicas que tienen atribuidas los Ayuntamientos se encuentran las siguientes:

- La imposición de multas:
 - a) Por infracciones del Código en circulación urbana.
 - b) Por infracción de Ordenanzas, Reglamentos y bandos municipales en dichas materias.
- Depósito de vehículos.
- Estacionamiento de vehículos y abandono de los mismos.

⁽²⁷⁾ Ello guarda relación con el artículo 108 de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, que dispone que, en la esfera de su competencia, los Ayuntamientos podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos de aplicación general en el término municipal. Ni unos ni otros contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales.

Esta regulación municipal no podrá oponerse, alterar ni desvirtuar los preceptos del Código, ni inducir a confusión con ellos (artículo 12 del Código de la Circulación). Por tanto, la regulación municipal, debe limitarse a desarrollar los preceptos establecidos en el Código, acomodándolos a las circunstancias peculiares de la localidad y a completar las normas que el Código deja en blanco por remitirse, precisamente a la competencia de los municipios. Vid LÓPEZ NIETO y MALLO, FCO.: Las sanciones municipales, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984, pág. 284 (envía a PALOMAR LLOVET, M. y DE ROVIRA MOLA, A.: Las multas municipales en el Derecho español, Ed. Palestra, Barcelona, 1960, pág. 146).

Llama la atención la doctrina que sea un Decreto, una disposición de rango reglamentario, en época en que, en teoría al menos, predomina el principio legislativo, el que decida que la normativa municipal no pueda oponerse a lo dispuesto por el mismo y pese a la declaración de autonomía municipal. Vid. MARTÍN GARCÍA DE GUADIANA, S.: “Competencias en materia de tráfico sobre vías urbanas”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 162 - 163.

Las Ordenanzas de los municipios pueden establecer multas, pero sus cuantías no pueden modificar las señaladas en los preceptos del Código de la Circulación ⁽²⁸⁾.

En la esfera municipal las multas podían ser recurridas en reposición en el plazo de ocho días siguientes al de su notificación. Confirmada la multa en vía de recurso la misma debía hacerse efectiva en el plazo de ocho días, a contar de aquel en que fue notificada la desestimación del recurso. Transcurrido dicho plazo sin satisfacer la multa se procedía a su exacción por la vía de apremio ⁽²⁹⁾.

Las sanciones que devienen firmes por no interponer el correspondiente recurso debían ser satisfechas en el plazo de 15 días, pues en el caso contrario se iniciaba el procedimiento de apremio con un recargo del 5% (artículo 295).

Agotada la vía administrativa cabía el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

El Código de la Circulación al hacer referencia a los escritos de descargo contra las denuncias presentadas por los Agentes de la Autoridad (artículo 291), recoge expresamente que la ratificación de los mismos hará fe «presunción de veracidad», salvo prueba en contrario, cuando las faltas sean de carácter administrativo.

Finalmente, el artículo 296 del Código alude a la retirada del Permiso de Circulación, que podía ser de carácter temporal (casos de infracción contumaz), o definitiva, cuando se comprobaba que el conductor conducía en estado de alcoholismo agudo.

⁽²⁸⁾ LÓPEZ NIETO y MALLO, FCO.; ob. cit., Las sanciones municipales, pág. 287.

⁽²⁹⁾ Artículo 292 del Código de la Circulación en relación con el artículo 255 del Estatuto Municipal de 1924.

Hasta la aparición de la Ley de Seguridad Vial, el Código de Circulación de 1934 sufrió las modificaciones de 55 Decretos y Decretos Leyes, los cuales afectaron en mayor o menor extensión a las disposiciones contenidas en el mismo (30).

La 1ª modificación, efectuada el 9 de diciembre de 1935, afectó a 63 artículos, siendo posteriormente las más importantes, las realizadas en los años 1948, 1958, 1968, 1975, 1976 y 1981, siendo pocos los artículos del primitivo Código que pudieron escapar de alguna de las reformas (31).

(30) Sobre las numerosas modificaciones del Código de la Circulación, vid. GUAITA MARTORELL, A.: Derecho Administrativo Especial, Tomo IV, Librería General, Zaragoza, 1970 (2.ª ed.), quien señala que fue modificado y completado por centenares de disposiciones (pág., 295, nota núm. 42). Vid. también, GARCÍA OVIEDO, C., y MARTÍNEZ USEROS, E.: Derecho Administrativo, Madrid, 1962 (8ª ed.), cit., pág. 375, nota núm. 12; NARANJO MEDEROS, D. y RODRÍGUEZ ROMÁN, E.: Derecho y Técnica de la Circulación, Tomo I, Tema VIII, Ed. Instituto de Ciencias Económicas, Madrid, 1976,; MUÑOZ MEDINA, M. M.: La potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico: infracciones y sanciones, Ed. BOE, Madrid, 1993, págs. 51 y ss.

(31) ► 1. - Decreto de 9 de diciembre de 1935, por el que se modifican, entre otros, los artículos siguientes: 8, 283, 284, 290, 292 y 294.

El artículo 283 (modificado), alude a los supuestos de concurrencia de sanciones, al establecer que las sanciones establecidas en el Código de la Circulación son compatibles con las que pudieran establecerse a través de otras Leyes y Reglamentos. Ahora bien, cuando se trate de sanciones impuestas por una misma infracción prevalecerá el criterio de mayor cuantía.

El párrafo 2º del artículo mencionado establece que no es factible la acumulación de sanciones en los supuestos en que una infracción sea derivada de otra ya denunciada o sancionada. En tales casos solamente se impondrá la multa más elevada de las que correspondan.

La reforma de 1935 suprimió las referencias a las cuantías de multa contenidas en el artículo 284 del Código.

Con relación al artículo 290, se añade un nuevo párrafo para fijar en 30 días el plazo para notificar las denuncias en el domicilio del interesado, a partir del cual esta quedaba sin efecto si no se hubiese logrado su notificación.

Para finalizar con el estudio del capítulo XVII, la reforma de 1935 suprimió el párrafo 3º del artículo 292, relacionado con la exacción por la vía de apremio

► 2. - Decreto 2165/1959, de 3 de diciembre, por el que se modifican, entre otros, los artículos 277 y 296. RCL 1959\1711.

Ambos Preceptos se refieren a la retirada del permiso de conducir.

El artículo 296 del Código de la Circulación se refiere a la sanción de retirada del permiso de conducción distinguiendo el apartado I tres clases de suspensión, atendiendo a su duración.

A) De uno a seis meses. – Cuando al sancionarse en firme una infracción se aprecie que ha concurrido temeridad manifiesta, negligencia grave o evidente peligro para otros usuarios.

B) De uno a tres años. – Si después de una primera suspensión se comprueba al sancionarse que nuevamente han concurrido las circunstancias expresadas.

C) Definitiva. – Cuando:

1.º El infractor haya sido antes sancionado dos veces con suspensión o quebrantara la que sobre él pese

2.º Sea sorprendido conduciendo en estado de etilismo o bajo la acción de estupefacientes o drogas que anulen la conciencia de sus actos.

El apartado III A) del artículo 296 señala que corresponde a los Gobernadores civiles la retirada temporal del permiso para conducir.

-
- ▶ 3. - Decreto 1985/1960, de 13 de octubre, por el que se modifica el artículo 294.
 - ▶ 4. - Decreto 3268/1968, de 26 de diciembre, por el que se modifican, entre otros, los artículos 261 a 292.
 - ▶ 5. - Decreto 858/1970, de 21 de marzo, que se modifica el artículo 277.
 - ▶ 6. - Decreto 1180/1971, de 14 de mayo, por el que se modifican, entre otros, el artículo 289.
 - ▶ 7. - Decreto 2047/1971, de 13 de agosto, por el que se modifica el artículo 286.
 - ▶ 8. - Decreto 2926/1974, de 3 de octubre, por el que se modifican, entre otros, el artículo 289.
 - ▶ 9. - Real Decreto 2625/1976, de 1 de octubre, por el que se modifican, entre otros, los artículos 274, 284 y 289.
 - ▶ 10. - Real Decreto 1467/1981, de 8 de mayo, por el que se modifican, entre otros, el artículo 273.
 - ▶ 11. - Real Decreto 971/1987, de 24 de julio, que deroga el apartado IV del artículo 277.
 - ▶ 12. - Real Decreto 1178/1987, de 11 de septiembre, por el que se modifican, entre otros, los artículos 286 y 289.
 - ▶ 13. - Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se derogan, entre otros, el artículo 8.
 - ▶ 14. - Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se derogan, entre otros, los artículos 276 a 278, 279 I y II, 280 a 287 y 289. Solamente seguirían en vigor el apartado III del artículo 279 y el artículo 288, ambos encuadrados dentro del capítulo XVII referente al procedimiento sancionador.
 - ▶ 15. - Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se derogan, entre otros, el artículo 273.

1.7 - LA REASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS:

La Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre competencia en materia de vigilancia del tráfico, circulación y transporte ⁽³²⁾.

Esta Ley ⁽³³⁾ viene a culminar un largo proceso de progresiva atribución de competencias al Ministerio de la Gobernación en la ordenación del tráfico, en detrimento de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria. Como se señala en el apartado III de la exposición de motivos de la Ley “la finalidad principal que se persigue entra de lleno en la competencia del Ministerio de la Gobernación”. Por otro lado, con el propósito de reducir las diversas clases de Agentes encargados de la vigilancia de tráfico, el artículo 7 de la Ley declara a extinguir la especialidad de la Policía de Tráfico que pasará, hasta su extinción, a prestar servicios en el Cuerpo de Policía Armada y en la Jefatura Central de Tráfico.

El referido proceso evolutivo tiene su inicio en un Decreto del Gobierno del Estado de 15 de enero de 1938 ⁽³⁴⁾. Las circunstancias extraordinarias originadas por la Guerra Civil española motivaron que el 15 de enero de 1938 el Gobierno promulgase un Decreto (núm. 439), con el propósito de ordenar debidamente la circulación de las carreteras mientras subsistiese dicha situación. Así, mediante este Decreto, las facultades que el artículo 286 del Código de Circulación reconocía a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas y de Industria para sancionar las infracciones de las reglas de circulación en las carreteras son transferidas a las Delegaciones provinciales de Orden Público, que las ejercerán con arreglo a las disposiciones del citado Código y a las instrucciones que dicte la Jefatura de Seguridad Interior, Orden Público e Inspección de Fronteras (artículo 1.º) ⁽³⁵⁾.

⁽³²⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 178 y ss.

⁽³³⁾ B.O.E. 31-7-1959, núm. 182 [pág. 10371]. RCL 1959\1057.

⁽³⁴⁾ B.O.E. 17-1-1938, núm. 453. RCL 1938\47.

⁽³⁵⁾ El artículo 2º del citado Decreto señala que “pasarán a depender de las Delegaciones provinciales de Orden Público para todos estos efectos, los Vigilantes creados por Decreto de 12 de marzo de 1935 (artículo 463), y asimismo los Vigilantes de Caminos, la Guardia Civil, los Capataces, camineros y peones auxiliares de las carreteras y demás personas que se determinen.

Lo cierto es que a pesar del carácter provisional de esta medida, la misma no desapareció con el final de la Guerra Civil, ya que un nuevo Decreto de la Presidencia, de 4 de diciembre de 1941 ⁽³⁶⁾, dio nueva redacción al artículo 286 a) del Código de Circulación (artículo 1.º) y transfiere ahora a los Gobernadores Civiles la facultad de exigir responsabilidades gubernativas por infracciones relativas a la circulación de peatones, bicicletas, vehículos análogos, vehículos de tracción animal, automóviles de turismo, de servicio público o urbano, camiones y automóviles ⁽³⁷⁾. Además se dispone que las denuncias por infracciones a los preceptos del Código se formularán ante los Gobernadores Civiles, los cuales darán traslado de las que les correspondan a las Jefaturas de Obras Públicas y de Industria (artículo 2.º). Contra las sanciones impuestas por los Gobernadores Civiles se podía interponer recurso de alzada ante la Dirección General de Seguridad (artículo 3.º).

La aprobación del Estatuto de los Gobernadores Civiles, mediante el Decreto de 10 de octubre de 1958, sobre atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles ⁽³⁸⁾, les confirió con carácter exclusivo la facultad de imposición de las sanciones por infracciones de circulación cometidas en las vías interurbanas (artículo 29) ⁽³⁹⁾.

Todos estos elevarán a los Delegados de Orden Público provinciales las denuncias referentes a este servicio.

Tales denuncias se tramitarán con sujeción a las disposiciones del Código de la Circulación y si al resolverlas lo juzgan necesario los delegados de orden Público podrán asesorarse de los Ingenieros encargados de la circulación afectos a las Jefaturas de Obras Públicas”.

⁽³⁶⁾ B.O.E. 10-1-1942, núm. 10 [pág. 176]. RCL 1942\50.

⁽³⁷⁾ A los Ingenieros Jefes de Obras Públicas les correspondía el conocimiento y sanción de las infracciones producidas por ganados, vehículos o cargas que produzcan daños en las vías públicas, puentes, túneles, trozos en reparación; daños a terceros; los concernientes a obstáculos, cargas especiales y todos aquellos relacionados con las autorizaciones que para conducir y circular expide el Ministerio de Obras Públicas. Y a los Ingenieros Jefes de las Delegaciones de Industria, las que les incumben en relación con los reconocimientos de vehículos automóviles, reparaciones y reformas de los mismos.

⁽³⁸⁾ B.O.E. 10-11-1958, núm. 269 [pág. 9722]. RCL 1958\1788.

⁽³⁹⁾ Artículo 29.

“Corresponderá con carácter exclusivo al Gobernador civil la imposición de sanciones derivadas de infracciones de circulación fuera de las poblaciones, bien sea a propuesta de los servicios de los agentes de la Policía de Tráfico o a iniciativa de otros servicios”.

Antes de comenzar a analizar la Ley 47/1959, hay señalar que el Decreto de 10 de octubre de 1958 ⁽⁴⁰⁾, regulador de los procedimientos especiales que quedaban vigentes después de la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 -LPA- ⁽⁴¹⁾, no mencionaba al procedimiento sancionador del Código de la Circulación entre los procedimientos especiales que quedaban vigentes tras la promulgación de la referida Ley de Procedimiento Administrativo. No obstante, no faltaron autores, entre ellos GONZÁLEZ NAVARRO, que justificaban la vigencia de los artículos 289 a 295 del Código de la Circulación en el inciso final del apartado 1 de la Disposición Final Primera de la LPA, en la medida en que tal Disposición normativa solamente derogaba aquellas normas que se opusieron a lo previsto en la -LPA- ⁽⁴²⁾.

Adentrándonos en el contenido de la Ley de 30 de julio de 1959, el artículo 1.º señala que “la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas corresponden al Ministerio de la Gobernación, y, en relación con los mismos, la sanción gubernativa de las infracciones que se comentan, a los Gobernadores civiles”. Éstos, según el artículo 6 de la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 5 de octubre de 1959, “conocerán de las infracciones que se cometan en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera y demás vías públicas” ⁽⁴³⁾.

⁽⁴⁰⁾ B.O.E. 28-10-1958, núm. 258 [pág. 1803]. RCL 1958\1695.

⁽⁴¹⁾ B.O.E. 18-7-1958, rectificaciones en BOE de 2 y 13 de septiembre de 1958 y 24 de abril de 1959.

⁽⁴²⁾ GONZÁLEZ NAVARRO, FCO.: “El procedimiento sancionador del Código de la Circulación”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 43 / enero - abril 1964, pág. 418.

Un año antes, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1963, ya se había pronunciado al respecto al afirmar que «*el Código de la Circulación, en sus artículos 289 y siguientes, marca un procedimiento especial para hacer efectivas las sanciones que se impusieron por infracción del mismo, con unos trámites breves y sencillos, pero que encierran garantía por igual para las que han de ser partes contendientes; y siendo esto así, la Ley de procedimiento Administrativo no es de actuar más que como supletoria de lo en aquél regulado*».

⁽⁴³⁾ Al Ministerio de Industria le seguía correspondiendo todo lo relacionado con las condiciones técnicas que debían cumplir los vehículos de tracción mecánica, y al de Obras Públicas, la reglamentación, ordenación, coordinación e inspección del transporte por carretera (artículo 1.2 Ley).

Para el desempeño de las funciones encomendadas, el Ministro de la Gobernación contaba con la colaboración de los servicios y mandos de las Direcciones Generales de Seguridad y Guardia Civil y de los Gobiernos Civiles, constituyéndose, como órgano de dirección inmediata, ordenación y coordinación, la Jefatura Central de Tráfico (artículo 3º 1 de la Ley).

Con posterioridad, el Decreto de la Presidencia 1666/1960, de 21 de julio ⁽⁴⁴⁾, sobre delimitación de competencias en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera, que desarrolla la Ley 47/1959, dispuso en el artículo 1º 3. letra d) que corresponde al Ministerio de la Gobernación tramitar los expedientes de denuncias por infracciones al Código de la Circulación, legislación de transportes y disposiciones complementarias y proponer a los Gobernadores civiles los acuerdos que procedan. Mientras que en el artículo 4º recogía que los Gobernadores civiles sancionarán con carácter exclusivo todas las infracciones cometidas contra la legislación de tráfico, circulación y transportes, resolviendo al efecto reglamentariamente los expedientes que se instruyan. Asimismo les corresponde la facultad para acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de precaución o peligro.

El artículo 8º del citado Decreto hacía referencia a los distintos órganos competentes para resolver los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de los Gobernadores civiles al establecer que corresponderá resolver por delegación o, en su caso, informar:

1.º A la Jefatura Central de Tráfico del Ministerio de la Gobernación (órgano que se crea por vez primera en nuestro país), cuando se trate de sanciones impuestas en materia de circulación.

2.º A las Direcciones Generales competentes del Ministerio de Obras Públicas, si se hubiera aplicado la legislación de transportes o si se tratara de infracciones de preceptos tales como paso de cargas excesivas por puentes, daños en carreteras, carencia de autorizaciones especiales por razón del recorrido o cargas excepcionales.

⁽⁴⁴⁾ B.O.E. 14-9-1960, núm. 221 [pág. 12941]. RCL 1960\1279.

3.º A la Dirección General de Industria de este Ministerio, si la sanción se impuso por infracción a los preceptos sobre reconocimientos periódicos de vehículos o reparaciones de automóviles.

Los acuerdos recaídos en dichos recursos ponían término a la vía administrativa.

En cuanto a la esfera municipal se refiere, y hasta la aprobación de la Ley de 30 de julio de 1959, los Ayuntamientos siguieron conservando las mismas competencias que en materia de circulación les atribuía el Código de la Circulación de 1934. Posteriormente, mediante el artículo 3º del Decreto de la Presidencia 2165/1959, de 3 de diciembre de 1959 ⁽⁴⁵⁾, se dispuso que «las autoridades municipales sancionarán las infracciones que en la circulación urbana se cometan en las vías de su jurisdicción dentro del casco urbano». Sin embargo, la situación vuelve a cambiar con la aprobación del Decreto de la Presidencia 1666/1960, de 21 de julio de 1960, tal y como se señaló con anterioridad, ya que a través de este Decreto se eliminan las facultades sancionadoras de los Ayuntamientos en la materia.

Finalmente, la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 22 de julio de 1961, donde se regula la circulación urbana e interurbana y la actuación de Autoridades y agentes municipales en materia de tráfico ⁽⁴⁶⁾, vuelve a conferir, en su apartado IV a), a los Alcaldes la facultad de ordenar el tráfico dentro del núcleo urbano de su población y de imponer determinadas sanciones (excepto la suspensión o retirada de los permisos de conducir o de circulación), si bien con carácter delegado ⁽⁴⁷⁾,

⁽⁴⁵⁾ B.O.E. 8-12-1959, núm. 293 [pág. 15633]. RCL 1959\1711.

⁽⁴⁶⁾ B.O.E. 3-8-1961, núm. 184 [pág. 11518]. RCL 1961\1118.

⁽⁴⁷⁾ Se rompe, por tanto, la disposición del artículo 12 del Código de la Circulación, y se rompe también, y esto es más grave, con algo que parecía ser un principio sólido de la normativa local, que las disposiciones de carácter general provenían del Ayuntamiento, órgano deliberante, y no del Alcalde, meramente ejecutor. Es, por tanto, la Orden de 22 de julio de 1961 absolutamente representativa del proceso de desposesión de competencias de los entes locales. Integra a estas en una línea jerárquica y, además, se las atribuye a un órgano nombrado directamente por la Administración del Estado, sea por el Ministro de la Gobernación o por el Gobernador Civil. Vid. EMBID IRUJO, A.: Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1978, págs. 128 y 129.

señalando en la letra c) del mismo artículo, que contra sus resoluciones podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de 15 días ante el Ministerio de la Gobernación, que resolverá el Gobernador civil. Para la admisión del recurso de alzada se sigue requiriendo haber efectuado el depósito del importe total de la multa en la Caja Municipal correspondiente, y su resolución daba por finalizada la vía administrativa [apartado V c)].

Hay que resaltar que la Orden de 1961 no emplea la expresión delegación en sentido técnico-jurídico (tal y como manifiestan, entre otros, los autores ALBASANZ GALLÁN y CANO CAMPOS), por cuanto es una norma (la propia Orden) la que le atribuye la competencia al Alcalde, que de este modo ejerce funciones propias del Estado atribuidas por el ordenamiento jurídico; en su consecuencia, en vez de delegación sería más propio hablar de desconcentración ⁽⁴⁸⁾.

El propio ALBASANZ GALLÁN ⁽⁴⁹⁾ señala como características de la competencia municipal las siguientes:

1. Se trata de una competencia asignada a los Alcaldes para que puedan ordenar el tráfico dentro del núcleo urbano de su población, y adopten las disposiciones oportunas a fin de que, por la policía urbana de circulación, se atienda con carácter preferente a evitar, y en su caso denunciar, las infracciones a los preceptos del Código de Circulación que determine, junto con las normas específicas de regulación, la Jefatura General de Tráfico en las instrucciones que dicte.

⁽⁴⁸⁾ ALBASANZ GALLÁN, F.: La Policía de Circulación sobre las vías públicas y los Cuerpos de la Policía Municipal, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1974, págs. 81, 82 y 276. Vid. también CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 194.

⁽⁴⁹⁾ ALBASANZ GALLÁN, F.; ob. cit., La Policía de Circulación..., págs. 83 y 84.

2. La competencia conferida a los Alcaldes lo es en su faceta estatal; es decir, como Autoridad jerarquizada, está en la misma línea que las funciones asignadas a los Gobernadores de la Provincia; en materia de tráfico, unos y otros actúan con facultades propias bajo un orden jerarquizado y centralizado en el Ministerio de la Gobernación, como departamento encargado de velar por el orden público, a quien corresponde la vigilancia y disciplina del tráfico y circulación por carretera y demás vías públicas.

La atribución de la potestad sancionadora en materia de tráfico fue modificada posteriormente mediante el Decreto 3268/1968, de 26 de diciembre, por el que se da nueva redacción a numerosos preceptos del Código de la Circulación, entre ellos, al artículo 277, se actualizan las normas sobre competencia municipal y se deroga (Disposición Final Segunda) la Orden de 22 de junio de 1961, por lo que a delegación de la potestad sancionadora en los Alcaldes, recursos contra sus acuerdos y procedimiento de apremio se refiere.

Algunas de las multas en 1959	
Infracción	multas (ptas.)
No respetar limitación de velocidad.	500
Conducción negligente o temeraria.	500
Accidente con exceso de velocidad.	1.000
No circular por la derecha.	250
Adelantamiento indebido.	500
Desobediencia a los Agentes de la Circulación.	50
Cruzar la vía por un lugar no autorizado.	5

El Consejo de Estado, en su Dictamen de 27 de abril de 1961, sobre proyecto de disposición general de vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y vías públicas ⁽⁵⁰⁾, señaló que con la Ley 47/1959 no se ha propuesto corregir de modo positivo el sistema de normas, sino perfeccionar y potenciar los medios de seguridad preventiva y represiva en orden al tráfico, reconociendo al Ministerio de la Gobernación competencia en esa materia, más sin restringir el marco de autonomía, reconocido a Álava y Navarra.

⁽⁵⁰⁾ A dicho Dictamen se refiere ALBASANZ GALLÁN, F.; ob. cit., La Policía de Circulación..., págs. 61 y ss.

La doctrina sentada por el Consejo de Estado fue recogida posteriormente en el Decreto Ley 17/1961, de 24 de julio, sobre Circulación Urbana e Interurbana y Transportes por Carretera, que fue desarrollado por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de agosto de 1961.

El artículo 2 del Decreto Ley 17/1961 dispone que “corresponde a los Gobernadores civiles de Álava y Navarra ejercer, en sus respectivas provincias, las facultades para la instrucción y resolución de los expedientes por infracciones a la legislación de tráfico y circulación”.

Antes de adentrarnos en el epígrafe siguiente, que aborda el estudio del Decreto 3268/1968, hay que destacar que el 22 de junio de 1965 se publica en el B.O.E. la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 15 de junio de 1965, sobre vehículos abandonados o mal estacionados en las vías públicas ⁽⁵¹⁾, para así intentar dar respuesta a este nuevo problema.

La nueva Orden es de aplicación a todas vías públicas, tanto a las urbanas como a las interurbanas. El apartado 8.º de la referida Orden contempla que “los gastos del transporte del vehículo o de retirada de la vía pública, así como los que origine su depósito, serán a cargo de su titular o dueño...”.

⁽⁵¹⁾ B.O.E. 22-6-1965, núm. 148 [pág. 8843]. RCL 1965\1140.

1.8 - LA NUEVA REDACCIÓN DEL CAPÍTULO XVII DEL CÓDIGO DE LA CIRCULACIÓN:

El Decreto 3268/1968, de 26 de diciembre.

Este nuevo precepto normativo se dictó para actualizar las normas sobre competencia municipal, así como para desarrollar y dotar de un mayor rango normativo la Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de junio de 1965, sobre vehículos abandonados o estacionados en las vías públicas, al objeto de resolver el problema de la retirada de los vehículos mal estacionados en las vías públicas ⁽⁵²⁾.

El Decreto 3268/1968, de 26 de diciembre, modifica, entre otros, los artículos 261 a 292 del Código de Circulación de 1934 ⁽⁵³⁾. A partir de este momento el capítulo XVII del Código, que llevaba por rúbrica «de las infracciones, denuncias y multas sobre circulación», pasa a denominarse «procedimiento sancionador», comprendiendo ahora los artículos 276 a 289.

El ejercicio de la potestad sancionadora queda ahora atribuido, y así permanecerá hasta la aprobación de la Ley de Seguridad Vial de 1990, a los siguientes órganos:

a) Los Alcaldes, por delegación de los Gobernadores civiles, sólo pueden sancionar las infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas en las que el tráfico esté regulado por disposiciones municipales. En los Municipios de Madrid y Barcelona esta facultad delegada corresponderá a los Delegados de Servicios que tengan atribuida competencia en materia de tráfico (artículo 277.II) ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵²⁾ En los años sesenta se produjeron en diversos municipios españoles una serie de actuaciones abusivas en la retirada de vehículos mal aparcados y, quizá por aquello de la ley de péndulo, se pasó a una regulación restrictiva en una modificación del Código de la Circulación del año 68, de suerte que la grúa sólo podría actuar en casos de grave perturbación. MUÑOZ MEDINA, M. M.: Cómo evitar las multas. Todo lo que quiso saber a propósito del tráfico, Ediciones B, Barcelona, 1995, pág. 144.

⁽⁵³⁾ B.O.E. 16-1-1969, núm. 14 [pág. 774]. RCL 1969\71.

⁽⁵⁴⁾ Si bien la Disposición Final segunda del Decreto 3268/1968 derogó expresamente lo dispuesto por la Orden de 22 julio de 1961, por lo que a delegación de la potestad sancionadora en los alcaldes, recurso contra sus acuerdos y procedimientos de apremio se refiere, lo cierto es que en él se sigue la misma línea o muy parecida.

b) Los Gobernadores civiles tienen competencia para sancionar las infracciones cometidas en las vías interurbanas, así como cuando se trate de infracciones a preceptos del Código de Circulación ajenos a normas de circulación cometidas en vías urbanas, las que puedan corresponder a conductores o vehículos de empresas municipalizadas, o determinar la suspensión del permiso de conducción. En la provincia de Madrid esta facultad será ejercida por el Jefe provincial de Tráfico. En las demás provincias, los Gobernadores civiles la podrán delegar en los Jefes provinciales de Tráfico (artículo 277.I y III).

A la hora de abordar el estudio del **procedimiento sancionador** regulado en el Código de la Circulación, éste se hará atendiendo a las distintas fases por las que atraviesa: ¹⁾ iniciación, ²⁾ instrucción y ³⁾ terminación.

I. Iniciación

El procedimiento sancionador de tráfico se inicia siempre de oficio, en virtud de denuncia, que podrá ser bien de carácter voluntaria u obligatoria. Respecto de las primeras, el artículo 280.I del Código de la Circulación señala que “cualquier persona podrá formular denuncia por hechos que constituyan infracción de los preceptos del Código”. Mientras que el apartado II del citado precepto normativo menciona que “están obligados a formular denuncia los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y los Agentes encargados del servicio de vigilancia del tráfico”.

Como puede comprobarse, el Código de la Circulación no menciona a los Agentes municipales de la circulación, por lo que sus denuncias deberán reputarse como voluntarias, siempre que se refieran a infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas en las que el tráfico esté regulado por disposiciones municipales.

La tramitación inicial de las *denuncias voluntarias* es la que sigue:

La denuncia podrá formularse verbalmente ante los Agentes de vigilancia del tráfico más próximos al lugar del hecho o por escrito dirigido a la Jefatura Provincial de Tráfico o a la Alcaldía del lugar de la infracción. En ella se consignará, además del número de matrícula del vehículo con el que se hubiere cometido la supuesta infracción, el nombre, profesión ⁽⁵⁵⁾ y domicilio del denunciante y el nombre y domicilio del denunciado, si fueran conocidos, así como una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora en que se haya apreciado [artículo 281 a) y b)].

Si la denuncia se presentase ante los Agentes de vigilancia del tráfico, se formalizará por ellos el reglamentario boletín de denuncia, en el que se harán constar, además de las circunstancias del hecho y demás requisitos consignados en el párrafo precedente, si personalmente pudo o no comprobarse por ellos la infracción denunciada, así como el nombre y domicilio del particular denunciante, remitiendo el boletín a la Jefatura Provincial de Tráfico o a la Alcaldía competentes para su tramitación, sin perjuicio de entregar un duplicado al denunciado si fuere posible [artículo 281 c)].

Las *denuncias obligatorias* se ajustarán a los trámites que se prevén en el artículo 282 del Código:

1.º El denunciante entregará en el acto al denunciado un boletín en el que se harán constar la relación circunstanciada del hecho y el lugar, fecha y hora en que se hubiere apreciado, así como la matrícula del vehículo y el nombre y domicilio del denunciado, previa exhibición por éste del permiso para conducir o, en su caso, documento nacional de identidad u otro análogo oficial.

⁽⁵⁵⁾ Señala VALENZUELA GARCÍA, que es curioso observar la exigencia legal de este requisito de la denuncia voluntaria, pues mientras el Código de la Circulación olvida en todo momento la profesión u oficio del conductor, resulta sorprendente que en este caso de intervención de un tercero denunciante se exija el conocimiento de la personalidad o profesión del mismo, como si se pretendiesen valorar a priori la personalidad, conocimientos e integridad del denunciante y la fuerza de sus argumentos. Vid. VALENZUELA GARCÍA, F.: “El problema de las sanciones en las infracciones de tráfico. La denuncia voluntaria”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 138 - 139.

2.º Los boletines de denuncia se extenderá por triplicado ejemplar; uno que quedará en poder del denunciante, otro que se entregará al denunciado y un tercero que se remitirá a la Jefatura Provincial de Tráfico o a la Alcaldía correspondiente. Serán firmados por el denunciante y el denunciado, sin que la firma de éste implique conformidad con los hechos que motivan la denuncia, sino únicamente con la recepción del ejemplar a él destinado. Si el denunciado se negare a firmar el boletín o no supiere, lo hará constar el denunciante, y su manifestación producirá los mismos efectos que la firma.

3.º La entrega del boletín servirá de notificación de la denuncia, salvo que por razones justificadas, que deberán consignarse en aquél, dejase de entregarse el boletín al denunciado.

Al margen de la denuncia, el procedimiento sancionador también puede iniciarse cuando la Autoridad judicial actúe por conocimiento directo de un hecho, si el procedimiento terminase sin declaración de responsabilidad penal, y estimase que puede ser constitutivo de infracción, en cuyo caso remitirá testimonio de la resolución dictada a la Autoridad gubernativa competente por si el hecho debiera ser sancionado en el ámbito de su competencia (artículo 276.III).

El apartado I del artículo 278 del CCir. sienta el principio de que la responsabilidad por infracciones de tráfico -responsabilidad directa- recae en el conductor del vehículo. Sin embargo, en los supuestos en que no fuese posible identificar al conductor o la multa impuesta no fuese satisfecha por el mismo, la responsabilidad es extensiva al titular o propietario del vehículo que como tal figure inscrito en el Registro de la Jefatura Central de Tráfico (artículo 278, apartados II, III y IV) -responsabilidad subsidiaria-⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Artículo 278 del Código de la Circulación.

“I. Serán responsables de las infracciones a las normas de circulación contenidas en este Código los peatones o los conductores de vehículos o animales que las cometiesen.

II. Si el conductor responsable de la infracción no fuese conocido, las primeras medidas del procedimiento se dirigirán a su identificación, a cuyo efecto se notificará la denuncia al titular del vehículo o al propietario de los animales, interesando los datos de dicho conductor, con la advertencia de que podrá verse obligado al pago de la sanción pecuniaria que en su caso corresponda a la infracción si aquélla no se lograra.

III. Una vez firme la multa impuesta, si el conductor no la hubiera hecho efectiva, podrá ser reclamado su pago del titular o propietario del vehículo o de los animales.

«El art. 278.1 CCir. sienta el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de la personalidad de la pena o sanción), al decir que “serán responsables de las infracciones... los conductores de vehículos que las cometiesen”, pero lo que no se puede inferir, en una aplicación correcta de la norma, es que de la notificación de la denuncia y de la advertencia de ser posible exigir la multa al titular del vehículo, que dicho precepto establece, resulte una legitimación a la autoridad de tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria a aquél, ni por ello exonera de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la «identificación» del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convertirse -por la pasividad de la Administración- en una presunción iuris et de iure, que no resulta, en los términos absolutos que entraña dicha presunción, del art. 278.2 CCir. (Cfr. STC., Sala 2.ª, 219/1988, de 22 de noviembre)». (STS., Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 14 de septiembre de 1990.-Ponente: Sr. Sánchez-Andrade y Sal).

II. Instrucción

Dependiendo de que los hechos denunciados revistan o no caracteres de delito o falta, la instrucción seguirá un tratamiento diferenciado.

En el caso de que los hechos pudieran dar lugar a responsabilidad penal, la Autoridad gubernativa ⁽⁵⁷⁾ dará inmediato traslado de la denuncia a la Autoridad judicial competente, absteniéndose de todo procedimiento. Si la Autoridad judicial estimare que no es de su competencia o el procedimiento se sobreseyese o terminase por sentencia absolutoria, el Juez o Tribunal remitirá a la Autoridad gubernativa testimonio de la resolución dictada, al que se unirá la denuncia, para que pueda sancionar el hecho, si así procediere (artículo 276.II).

IV. A los efectos de este artículo, se considerará titular a la persona a cuyo nombre figure inscrito el vehículo en el Registro de la Jefatura Central de Tráfico o se haya expedido el documento de identificación, comprobación de características o análogo, y propietario, al que realmente lo sea de los animales o de los demás vehículos no inscritos ni amparados por alguno de los documentos anteriormente citados.”

⁽⁵⁷⁾ Cuando el Código de la Circulación alude al concepto de “Autoridad gubernativa” hemos de entender por tal tanto al Gobernador civil como al Alcalde.

Cuando los hechos sean sancionables en vía administrativa, la tramitación ulterior de las denuncias dependerá de dos factores: 1) según se haya entregado en el acto al denunciado el boletín de denuncia o no; y 2) que la denuncia sea de carácter voluntaria u obligatoria. No obstante, en cualquiera de ambos supuestos el denunciado dispone de un plazo de diez días hábiles desde que le fue notificada la denuncia para presentar alegaciones o escrito de descargo, con aportación o propuesta de las pruebas que estime oportunas [artículo 282.b) y d)] ⁽⁵⁸⁾.

Si al presentar el escrito de descargo contra una denuncia de carácter obligatorio se impugna el hecho denunciado o cualquier otra circunstancia, se remitirá al denunciante para el oportuno informe y su ratificación en aquél hará fe, salvo prueba en contrario (artículo 283.II).

Cuando el pliego de descargo se presenta en un procedimiento iniciado por denuncia voluntaria, antes de practicar la prueba propuesta o dictar la resolución que proceda, si no se hubiere propuesto alguna, se oirá al denunciante por un plazo de cinco días hábiles, quién podrá igualmente proponer la prueba complementaria que estime oportuna (artículo 283.II *in fine*).

El artículo 88.2 de la LPA prevé respecto de la prueba que “cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, o la naturaleza del procedimiento así lo exija, el instructor del expediente acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”.

Instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se podrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes (artículo 91.1 LPA).

⁽⁵⁸⁾ Como señala LÓPEZ NIETO, se trata de un trámite de audiencia especial y muy ágil y en el que la puesta de manifiesto del expediente no existe. Vid. LÓPEZ NIETO y MALLO, FCO.; ob. cit., Las sanciones municipales, pág. 292.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (artículo 91.3 LPA).

El Código de la Circulación no hace mención a la propuesta de resolución.

Los tipos de sanciones administrativas en materia de tráfico, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Circulación, son las siguientes:

- a) **La multa.** Es la medida sancionadora por excelencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 279 del CCir., y cuadro de multas anejo al mismo, aprobado por Real Decreto 1467/1981, de 8 de mayo.

- b) **La suspensión del permiso de conducir,** en los supuestos contemplados por el art. 289 del CCir.

El artículo 289 del Código incluye dos supuestos totalmente diferenciados:

- La suspensión unida a la comisión de una infracción determinada y que por sus características especiales de gravedad, motiva por sí misma la suspensión.
- La suspensión motivada por la acumulación de seis o más sanciones en los últimos doce meses.

La suspensión del permiso de conducir no se podía extender por tiempo superior a tres meses. No obstante, la conducción de vehículos durante el tiempo de suspensión del permiso de conducir conllevaba aparejada una nueva suspensión por tiempo igual al de la sanción quebrantada. La retirada del permiso de conducir se llevaba a efecto por la Autoridad gubernativa que hubiese impuesto la sanción, o por la del domicilio del titular, dando cuenta de la medida a la Jefatura Central de Tráfico (artículo 289.II).

Referente a la suspensión del permiso de conducir, el artículo 289.I del CCir.⁽⁵⁹⁾ establece tres criterios conducentes a la adopción de este tipo de sanción:

- a) Peligrosidad.
- b) Antecedentes desfavorables del conductor.
- c) Desobediencia habitual de las normas de tráfico (seis o más sanciones impuestas en durante los últimos doce meses).

En cuanto a los requisitos que debían concurrir para acordar la sanción de suspensión del permiso de conducir, LOZANO GUERRAS⁽⁶⁰⁾ los divide en requisitos esenciales y requisitos formales:

A) Requisitos esenciales:

- 1.º Que se cometa infracción a alguno de los artículos incluidos en el artículo 289 del CCir.
- 2.º Que se produzca circunstancias de peligro.
- 3.º Que el hecho no haya sido sancionado por los Tribunales.
- 4.º Que se hayan cometido seis infracciones, al menos en los últimos doce meses.

B) Requisitos formales:

- 1.º La situación de peligro ha de estar descrita en el boletín de denuncia.
- 2.º El conductor de vehículo ha de estar identificado plenamente.

⁽⁵⁹⁾ BOLAÑO DÍAZ opina que “no es muy afortunada la redacción de dicho artículo puesto que los modales incorrectos de un conductor que sanciona el artículo el artículo 16, no se pueden considerar como un factor de peligrosidad suficiente para retirar un permiso de conducir. El hecho de tener antecedentes desfavorables puede producir un expediente de reincidencia pero no unirse a una infracción determinada y causar la retirada del permiso de conducir. Vid. BOLAÑO DÍAZ, J. L.; ob. cit., *Multas municipales...*, págs. 59 - 60.

⁽⁶⁰⁾ LOZANO GUERRAS, E.: “La suspensión del permiso de conducción por infracciones de tráfico: Presupuestos de legalidad y requisitos para su imposición”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, pág. 227.

3.º Que los antecedentes desfavorables como conductor y que las sanciones impuestas en los últimos doce meses lo sean mediante resoluciones firmes y sin defectos en el procedimiento.

La falta de cualquiera de los requisitos esenciales haría anulable la resolución en la que se acordara la suspensión del permiso (art. 48.1 LPA). Por el contrario, la falta de cualquiera de los requisitos formales llevaría a distintas situaciones:

- En el caso de que la situación de peligro no estuviera descrita en el boletín de denuncia, la resolución sería anulable por infracción del ordenamiento

- La no identificación plena del conductor llevaría a la posibilidad de responsabilidad solidaria del titular del vehículo.

c) **La intervención inmediata de los permisos o licencias de conducción** (art. 291.I del Código).

d) **La revocación del permiso de conducir** (artículo 291.V del CCir.).

e) **La inmovilización** (arts. 292.I C. Cir.) **y retirada del vehículo** (arts. 292. II y III y 292 bis del Código de Circulación).

La retirada de vehículos de la vía pública se debe según el Código de la Circulación a una ubicación defectuosa que puede ser culposa en los casos de infracción o presunto abandono o no culposa como es el caso de celebración de una fiesta, desfiles, etc., y cuando el vehículo haya sido robado. Pero los vehículos también pueden ser retirados en virtud de requerimiento de autoridad competente. Esta puede ser extramunicipal como es el caso de los Jueces o bien municipal como ocurre con los Recaudadores ⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾ BOLAÑO DÍAZ, J. L.; ob. cit., Multas municipales..., pág. 71.

Para la retirada de vehículos estacionados en la vía pública, en los que concurren las circunstancias del apartado III del artículo 292 del Código (obstrucción a la circulación, peligro o perturbación grave), la actuación de los Agentes de Tráfico debía iniciarse necesariamente con el requerimiento al conductor, propietario o persona encargada del vehículo, si se encuentra junto a éste, para que haga cesar su irregular situación, y caso de no existir dicha persona o de que no atienda al requerimiento, podrán llegar hasta el traslado del vehículo a los depósitos destinados al efecto.

El mismo artículo 292, apartado III, letra b), a título enunciativo, menciona hasta doce supuestos que en zonas urbanas se consideran que perturban gravemente la circulación. Tales prevenciones tienden a limitar la inseguridad jurídica de un precepto demasiado abstracto, así como la solución de discusión entre los Agentes de la Autoridad y los infractores posibles ⁽⁶²⁾.

La retirada de vehículos mal estacionados en la vía pública es un medio coercitivo de la Policía de Tráfico, que no tiene carácter de sanción y que está motivado por exigencias de orden público, cual es mantener la seguridad, comodidad y fluidez de la circulación ⁽⁶³⁾.

- f) **La retirada definitiva de la circulación del vehículo y retención del permiso correspondiente** (artículo 292.V del CCir.).

III. Terminación

El artículo 92 de la LPA menciona que pondrán fin al procedimiento, entre otras causas, la resolución, el pago y la prescripción.

⁽⁶²⁾ ALBASANZ GALLÁN, F.; ob. cit., La Policía de Circulación..., pág. 175.

⁽⁶³⁾ ALBASANZ GALLÁN, F.; ob. cit., La Policía de Circulación..., pág. 176.

El procedimiento sancionador termina con la resolución que, además de estar motivada, habrá de notificarse al interesado, haciéndole saber los recursos que le asisten [artículo 282 c)].

El artículo 93.1 de la LPA dispone que “la resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente”.

La resolución es el acto administrativo por antonomasia en cuanto a través de ella se realiza propiamente la función administrativa ⁽⁶⁴⁾.

El pago puede producirse en dos momentos:

a) Antes de dictarse resolución.

Una de las novedades más importantes de este Decreto consiste en el establecimiento de un sistema de incentivos destinados a favorecer el acatamiento inmediato de las denuncias formuladas por los agentes encargados de la vigilancia del tráfico: Las multas satisfechas en el acto o en los 10 días siguientes a la notificación de la denuncia gozaban de una reducción del 20% de su cuantía, salvo en los casos en que la misma pudiese dar origen a la suspensión del permiso de conducir o a una infracción de tipo penal. En los supuestos en que la infracción tuviese señalada multa en cuantía graduable, la reducción se aplicará sobre la mínima prevista (artículo 287).

La cuantía de las multas procedentes de las infracciones de las normas de circulación cometidas en vías urbanas oscilaba entre el 50% y el total de la multa contemplada en el Código de Circulación (artículo 279.II).

⁽⁶⁴⁾ BOLAÑO DÍAZ, J. L.: Multas municipales de Circulación, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1987, pág. 50.

b) Después de dictarse resolución.

Las multas tenían que hacerse efectivas en papel de pagos al Estado o municipal, según los casos, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su firmeza. Transcurrido dicho plazo sin haber abonado el infractor su importe, automáticamente se incrementaba la multa con un recargo del 20 por 100 (artículo 286.I y II). Y si transcurridos otros cinco días no se hubiese satisfecho la multa y el correspondiente recargo, se remitía copia auténtica de la resolución al Juzgado de Distrito del domicilio del sancionado para que haga efectiva la multa, el recargo y las costas a que hubiere lugar ⁽⁶⁵⁾.

Siguiendo a BOLAÑO DÍAZ ⁽⁶⁶⁾ podemos sintetizar el procedimiento ejecutivo en los siguientes trámites:

A) Formalizado el embargo por el Recaudador ejecutivo, éste realizará las siguientes operaciones:

- a) Notificación al interesado.
- b) Comunicación a la Jefatura Provincial de Tráfico.
- c) Solicitud de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad.

⁽⁶⁵⁾ Hay que advertir que desde que se promulgó la Constitución de 1978, y en concreto el artículo 117.4, a los Juzgados y Tribunales españoles les está vedado ejercer más funciones que las referidas al ejercicio estricto de la potestad jurisdiccional. En este sentido, el Auto de 27 de abril de 1979 del Juzgado de Distrito n.º 16 de los de Barcelona señala que «*en virtud del artículo 117.3 y 4 de la vigente Constitución y en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la función específica de los Tribunales y Jueces es la aplicación de las leyes juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, y no la función recaudadora de una sanción gubernativa, con lo que el artículo 286 del Código de la Circulación no deberá prevalecer en contra de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de rango preferente actualmente choca también y contradice a lo establecido en la Constitución vigente, por lo que evidentemente debe reponerse la providencia recurrida, de acuerdo además a la aptitud adoptada actualmente por los Juzgados de Distrito*». Vid el Auto citado en JOSEP QUERALT, J.: “El artículo 286.II del Código de la Circulación: su inconstitucionalidad. Notas al auto de 27-IV-1979 del Juzgado de Distrito n.º 16 de los de Barcelona”, *Revista de Derecho de la Circulación*, N.º 5 / septiembre - octubre 1979, págs. 447 - 448.

Señala PALLARES MORENO, que es curioso que ante una actividad sancionadora «en masa», el Código de la Circulación, en su artículo 286.II, redactado después de la Ley de Procedimiento Administrativo, aún no reconozca a la Administración la potestad de ejecutar las multas por la vía de apremio administrativo, sino que siga reconociendo como necesaria la intervención del Juez. Vid. PALLARES MORENO, M.: “Garantías del administrado frente a la sanción de tráfico”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, pág. 61.

⁽⁶⁶⁾ BOLAÑO DÍAZ, J. L.; ob. cit., *Multas municipales...*, págs. 127 - 128.

B) Orden a la Policía Municipal para la busca, captura y precintado del vehículo.

C) Anotado el embargo del vehículo no existe ninguna clase de prescripción, pues ésta sólo puede producirse en la tramitación administrativa del expediente.

D) La anotación preventiva desaparece con la solicitud de cancelación, por alcanzarse el fin previsto en la legislación, o por caducidad del asiento una vez transcurridos tres años de la realización del mismo.

Respecto de la prescripción ⁽⁶⁷⁾, decir que “la acción para perseguir las infracciones de circulación prescribe a los dos meses, contados a partir del día en que se hubieran cometido. El plazo se interrumpirá cuando, antes de haber transcurrido totalmente, se incoe el oportuno expediente, y cuando, una vez iniciado éste, se practique en el mismo cualquier actuación que sea notificada al presunto responsable o que proceda de éste” (artículo 284.I).

“Una vez practicada cualquiera de las actuaciones que interrumpe la prescripción, comenzará a correr de nuevo el plazo de ésta. Los plazos se computarán de fecha a fecha y, si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes” (artículo 284.III y IV).

Las sanciones impuestas por infracciones a lo dispuesto en el Código de la Circulación prescriben al año, contado a partir del día siguiente al de firmeza de la resolución, y sólo se interrumpirá por las actuaciones encaminadas a su ejecución y por el comienzo del cumplimiento de la sanción (artículo 284.II).

⁽⁶⁷⁾ La reforma del Código de la Circulación, llevada a efecto por el Real Decreto 2625/1976, de 1 de octubre, determinó aún más el concepto de la prescripción, introduciendo la prescripción de la sanción.

Contra las resoluciones dictadas en los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico se podía interponer recurso de alzada dentro del plazo de 15 días a contar desde la fecha de notificación del acuerdo impugnado, ante el órgano que lo dictó o ante el superior jerárquico. La resolución de estos recursos correspondería, por delegación, a los siguientes órganos (artículo 285.II):

- a) A la Dirección General de la Jefatura Central de Tráfico del Ministerio de la Gobernación, cuando la resolución se dicte por el Delegado de Servicio del Ayuntamiento de Madrid por infracciones distintas a las señaladas en el inciso siguiente, o por el Jefe provincial de Tráfico de Madrid o por los Gobernadores civiles, salvo lo dispuesto en los incisos b) y c) siguientes.
- b) A las Direcciones Generales competentes del Ministerio de Obras Públicas si se tratara de infracción de preceptos tales como paso de cargas excesivas por puentes, daños en la carretera o carencia de autorizaciones especiales por razón de recorrido o cargas especiales.
- c) A la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales del Ministerio de Industria si la sanción se impuso por infracción a los preceptos sobre inspecciones técnicas de vehículos o derivados de ellos.
- d) Al Gobernador civil de la provincia cuando la sanción fuese impuesta por el Delegado de Servicio del Ayuntamiento de Barcelona por infracciones distintas de las señaladas en el inciso siguiente, o por los Alcaldes de los demás municipios.
- e) A los Alcaldes de Madrid o Barcelona cuando la sanción se haya impuesto por el Delegado de Servicio del respectivo Ayuntamiento por infracciones en materia de circulación de peatones, paradas, estacionamientos y carga o descarga.

De lo anterior resulta que la nueva redacción dada al artículo 285 II del Código de la Circulación mantuvo diversificada la atribución de competencias para resolver el recurso de alzada a favor de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria, a través de las correspondientes direcciones generales de ambos departamentos.

La resolución del recurso de alzada daba por finalizada la vía administrativa. No obstante, para la interposición del recurso de alzada el Código exigía como requisito previo el pago de la multa «solve et repete» (artículo 285.IV) ⁽⁶⁸⁾.

Posteriormente, el Decreto 1710/1979, de 16 de junio, modificó radicalmente la situación, ya que en el artículo 2.1 señala que quedan sin efecto la “resolución de los recursos de alzada contra los acuerdos de los Ayuntamientos imponiendo multas”.

El artículo 52.1 de la Ley de Bases de Régimen Local preceptúa que “contra los actos y acuerdos de las Entidades Locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán, previo recurso de reposición (en el plazo de 1 mes), en los casos en que proceda, ejercer las acciones que procedan ante la Jurisdicción competente”.

⁽⁶⁸⁾ Sendas Sentencias del Tribunal Supremo, 26 de marzo y 9 de junio de 1981, declararon que no era requisito indispensable para la tramitación de los recursos de alzada la constitución de depósito a que hace referencia el artículo 285.IV del Código. En la segunda de las sentencias reseñadas se dice lo siguiente:

«La doctrina jurisprudencial califica de inefectivo el condicionamiento del recurso de alzada al previo depósito del importe de la multa exigido a tal fin en el art. 285 CCir., toda vez que, con independencia de que la Administración pueda ejecutar directa e inmediatamente la multa impuesta, no es factible introducir a nivel de Decreto restricciones al derecho del administrado a impugnar en alzada el acto sancionador cuando aquéllas se hallan excluidas a nivel de Ley en el art. 122 conectado con el 114, ambos de la LPA, donde de modo general se regula y establece el condicionamiento para la interposición de dicha clase de recurso». (STS., Sala 4.ª, de 9 de junio de 1981.-Ponente: Sr. Botella Taza, RJ.1981\2554).

1.9 - LA SUSTITUCIÓN DEL CÓDIGO DE LA CIRCULACIÓN POR LA LEY DE BASES SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL.

Las sucesivas reformas experimentadas por el Código de Circulación y después la entrada en vigor de la Constitución de 6 de diciembre de 1978, con la consiguiente equiparación de los delitos, faltas e infracciones y sanciones administrativas que hace el artículo 25.1 de la Norma Fundamental a efectos del principio de legalidad, y la proclamación del principio de autonomía consagrado por el artículo 140 CE., motivaron la necesidad de redactar una nueva norma que sustituyera al Código de la Circulación de 1934, que planteaba el grave problema de su inconstitucionalidad, en especial en lo referido al ámbito de las infracciones y sanciones, cuya materia debía ser regulada por una Ley formal ⁽⁶⁹⁾. Así, surgen los primeros borradores con las modificaciones del Código en el período 1976-1984

Después de fracasar el anteproyecto de Ley de Seguridad Vial de 1985, las Cortes Generales optaron por utilizar la técnica de la delegación legislativa, prevista por el artículo 82 de la Constitución española de 1978, para lo cual aprobaron la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial ⁽⁷⁰⁾, dando cobertura jurídico formal suficiente a todos los principios que en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución están reservados a una Ley.

⁽⁶⁹⁾ Vemos por tanto que aquella delegación de competencias que hace el artículo 277 del Código de la Circulación queda derogada y por ende todo el procedimiento sancionador que se basaba en el presupuesto de la delegación. BOLAÑO DÍAZ, J. L.; ob. cit., *Multas municipales...*, pág. 31.

Que el Código de la Circulación de 24 de septiembre de 1934, con su larga secuela de reformas incluso a través de disposiciones de rango inferior a la que originariamente le sirvió de bases y en oposición en gran parte de su contenido a exigencias derivada de la Ley de Régimen Jurídico para la Administración del Estado –texto refundido de 26 de julio de 1957, especialmente respecto a su artículo 27– haya sido instrumento apto durante muchos años para resolver los problemas acuciantes en la materia no supone, ni mucho menos que tal situación pudiera prolongarse. Por ello, abrir el camino hacia el tratamiento por el legislador de todos estos temas era urgente, inaplazable... . MONTORO PUERTO, M.: “La ley de bases sobre tráfico y seguridad de la circulación vial”, *V Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1989 (impresión 1990), pág. 199.

⁽⁷⁰⁾ B.O.E. 27-7-1989, núm. 178 [pág. 24084].

La Ley consta de un artículo único, además de nueve Bases, una Disposición transitoria y dos Disposiciones adicionales.

El preámbulo de la Ley de Bases justifica que el empleo de la delegación legislativa obedece a una doble motivación: “Por un lado, la de revestirla del rango legal requerido por su importancia y por amparar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en la ordenación del Tráfico. Y por otro, para permitir que el Gobierno, en el desarrollo de la misma, disponga de un instrumento normativo idóneo, como es el Decreto Legislativo, para adaptar la regulación objeto de esta Ley de Bases y con el alcance en ella previsto, a la multiplicidad de supuestos que la ordenación del tráfico comporta; la complejidad técnica de toda regulación sobre tráfico y seguridad vial, aconseja no someter la normativa en todos sus extremos a la consideración de las Cortes Generales, y sí establecer las bases para la regulación legal en materia de tráfico, circulación de vehículos y peatones y seguridad vial”.

La Base segunda pretende delimitar las competencias de las diversas Administraciones Públicas actuantes en la materia, e indirectamente fijar el ámbito normativo.

La Base octava de la Ley de Bases determina las infracciones y sanciones administrativas en materia de tráfico y seguridad de la circulación vial, diferenciando entre infracciones muy graves, graves y leves (números 1 y 2), así como la responsabilidad de los posibles infractores (números 5 y 6) ⁽⁷¹⁾.

⁽⁷¹⁾ El apartado 1 de la misma dispone que “las infracciones a las normas de circulación se tipificarán de forma clara y precisa. Se clasificarán en leves, graves y muy graves.

Serán consideradas muy graves las infracciones a que hace referencia el párrafo siguiente, cuando concurren circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, las características y condiciones de la vía, las condiciones atmosféricas o de visibilidad, la concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios de la vía, especialmente en zonas urbanas y en travesías de población, o cualquier otra circunstancia análoga que pueda constituir un riesgo añadido y concreto al previsto para las graves en el momento de cometerse la infracción.

Tendrán la consideración de infracciones graves las referidas a conducción negligente o temeraria, omisión de socorro en caso de necesidad o accidente, ingestión de sustancias que perturben o disminuyan las facultades psicofísicas del conductor, tiempos de conducción, limitaciones de velocidad, prioridad de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido, circulación en sentido contrario al estipulado, paradas y estacionamiento en lugares peligrosos que obstaculicen gravemente el tráfico, circulación sin alumbrado en situaciones de falta o disminución de visibilidad o produciendo deslumbramiento al resto de los usuarios de la vía, circulación sin las autorizaciones previstas en esta Ley o sin matrícula o con vehículo que incumpla las

Las infracciones muy graves están concebidas sobre la base de las infracciones graves, cualificadas por el “riesgo añadido” inherente a la concurrencia de las circunstancias que precisa ⁽⁷²⁾.

En dicha Base octava se establece una distinción entre dos tipos de infracciones: a) las que se originan en el hecho mismo de la material circulación; b) las que tienen su causa en el incumplimiento de condiciones previas a tal hecho (números 1 y 3, respectivamente) ⁽⁷³⁾.

La Base novena de la Ley se refiere al procedimiento sancionador. El apartado 1 contempla el principio de audiencia al decir que “el procedimiento se iniciará mediante denuncia y no se podrá dictar resolución sin conceder previamente audiencia al interesado”. El apartado 2 recoge el principio de presunción de

condiciones técnicas que garantizan la seguridad vial, realización y señalización de obras en la vía sin permiso y retirada o deterioro a la señalización permanente u ocasional, y las competencias o carreras entre vehículos.

Las demás infracciones cometidas contra las normas de circulación tendrán la consideración de leves.

2. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 15.000 pesetas, las graves con multa de hasta 50.000 pesetas y las muy graves con multa de hasta 100.000 pesetas, salvo lo dispuesto en la legislación de transportes. Se podrán establecer reducciones porcentuales sobre la cuantía de las multas en los casos que se determinen.

En los casos de infracciones graves y muy graves, podrá imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso de conducir hasta tres meses.

Las sanciones previstas en esta Ley se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, a los antecedentes del infractor y al peligro potencial creado.

3. Las infracciones a las normas reguladoras de la actividad de los centros de reconocimiento de conductores o de enseñanza, así como a los de la inspección técnica de vehículos y al régimen de actividades industriales que afecten de manera directa a la seguridad vial, y la conducción sin autorización administrativa correspondiente, serán sancionadas con multa de 15.000 a 250.000 pesetas.

En aquellas infracciones de especial gravedad la Administración podrá imponer, además, la sanción de suspensión de hasta un año de la correspondiente autorización o de cancelación de la misma.

4. El Gobierno, mediante Real Decreto, podrá actualizar la cuantía de las sanciones previstas en esta Ley, atendiendo a la variación que experimente el índice de precios al consumo.

5. Será responsable directo de las infracciones el autor del hecho que dé lugar a las mismas.

El titular del vehículo en el correspondiente registro lo será de las relativas a la documentación y a sus condiciones técnicas.

6. Se establece un especial deber de diligencia del titular del vehículo que le obligará a conocer y facilitar a la Administración todos los datos necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de poder dirigir contra éste el correspondiente procedimiento sancionador. El incumplimiento de este deber está sancionado como infracción grave”.

⁽⁷²⁾ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “La tipicidad de las infracciones en relación con el principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución española”, *V Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1989 (impresión 1990), pág. 136.

⁽⁷³⁾ MONTORO PUERTO, M.: ponencia cit., “La ley de bases...”, pág. 220.

veracidad de las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad. El apartado 3 se refiere a los plazos de prescripción (2 meses desde su comisión) y de caducidad (1 año desde su firmeza). Por último, el epígrafe 4 dispone que los procedimientos para el cobro de las multas serán los establecidos en la normativa aplicable a cada Administración.

El profesor DEL GUAYO CASTIELLA aprecia cierta falta de precisión en esta Base 9ª.1, cuyo enunciado comienza por decir que “se regularán las especialidades tendentes a garantizar la celeridad y sumariedad del mismo, sin detrimento de las garantías individuales”, en la medida en que, como ha expuesto la doctrina, la celeridad es una exigencia de todo procedimiento administrativo, e implica que los procedimientos han de instruirse en los plazos previstos en las normas, sin dilaciones innecesarias ⁽⁷⁴⁾.

La Disposición Adicional 1ª de la Ley de Bases se refiere al carácter supletorio del procedimiento administrativo común.

En virtud de la autorización prevista en el artículo único de la Ley de Bases 18/1989, el Gobierno de la Nación, mediante el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV) ⁽⁷⁵⁾, que entró en vigor el 4 de abril del mismo año.

⁽⁷⁴⁾ DEL GUAYO CASTIELLA, Í.: “La motivación de la resolución sancionadora. Su tratamiento en la jurisprudencia”, *XVIII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2002, pág. 56.

⁽⁷⁵⁾ IZU BELLOSO entiende que el título de la LSV es reiterativo, ya que podría haberse denominado perfectamente Ley de Seguridad Vial, o Ley de Tráfico, o Ley de Circulación, ya que cualquiera de estas expresiones tendrían el mismo alcance. IZU BELLOSO, M. J.; art. cit., “Competencias de Navarra en materia de tráfico”, pág. 122.

1.10 - LA LEY DE SEGURIDAD VIAL DE 1990:

El Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

La actual Ley de Seguridad Vial (en adelante LSV) se aprobó, como ya dije en el epígrafe anterior, mediante el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, dentro del plazo de un año previsto en el artículo único de la Ley de Bases.

Las principales características de esta Ley las podemos concretar en las siguientes ⁽⁷⁶⁾:

- **Nueva definición de potestades y competencias.** Si bien no se introdujeron modificaciones sustantivas con respecto a la Ley 47/1959, de 30 de julio, la LSV precisa a lo largo del artículo 4 nuevas realidades surgidas posteriormente en el mundo del tráfico y que, por no estar expresamente reguladas en las normas competenciales preexistentes, habían provocado ciertas dudas en la distribución de competencias. Igualmente el artículo 5 ordenó con mayor criterio sistemático las competencias asignadas al Ministerio del Interior, dejando a salvo las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

- **Predominio de los principios constitucionales** en las distintas regulaciones contempladas por la Ley: Legalidad, tipicidad (artículos 65 a 67), interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad (artículo 69), mínima intervención, presunción de inocencia, etc...

- **Mejora sistemática y mayor rigor técnico** en los conceptos y en las regulaciones de los distintos aspectos de la realidad circulatoria. Paradigma de esta mejora es la agrupación, alrededor de principios comunes, de todas las autorizaciones administrativas que quedan descritas y reguladas de una forma armónica.

⁽⁷⁶⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 58 y ss.

- La Ley de Seguridad Vial dio **respuesta al mandato constitucional**, en el sentido de configurar el marco normativo adecuado para poder establecer:

- a) El esquema de restricciones de derechos individuales que la ordenación y regulación del tráfico suponen.
- b) La limitación al ejercicio de denominadas manifestaciones del derecho de libre circulación, que quedan sujetas al sistema de autorización previa. Es el caso de los permisos de conducción y circulación que se configuran como el requisito imprescindible para poder manejar vehículos de motor y para poner en circulación automóviles respectivamente.
- c) La extensión del régimen de autorización administrativa al establecimiento y ejercicio de ciertas actividades profesionales y empresariales (autoescuelas, reconocimientos médicos y publicidad relacionada con el automóvil).
- d) Un régimen sancionatorio administrativo definiendo infracciones y sanciones.

La Ley de Tráfico, Circulación y Seguridad Vial dedica el título V al régimen de infracciones y sanciones, a las medidas cautelares y a la responsabilidad (arts. 68 y ss.). Mientras que el título VI trata del procedimiento sancionador y los recursos (arts. 73 y ss.).

Lo más importante es que la Ley de Tráfico, Circulación y Seguridad Vial ha venido a dar cobertura legal a las infracciones y sanciones en esta materia, cuestión que es esencial, y en la que las Salas de lo Contencioso-administrativo no habían tratado hasta el momento ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁷⁾ LÓPEZ-MUÑOZ GOÑI, M.: “Tráfico y seguridad vial (procedimiento sancionador y régimen de infracciones y sanciones)” [cd-rom], *Cuadernos de Derecho Judicial*, Ed. Consejo General del Poder Judicial, N.º XIII, 1993.

A partir de 1990 y hasta el año 1997 no se producen modificaciones en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, siendo, por tanto, éste un período de consolidación de la normativa de tráfico en sede legislativa, dedicado principalmente al desarrollo reglamentario de dicho Texto. Será, a partir de 1997, cuando se inicie una sucesión constante y continua de reformas del texto articulado y las correspondientes reformas de desarrollo reglamentario de éste que han conducido en los últimos diez años a un período de normación motorizada en materia de tráfico ⁽⁷⁸⁾

⁽⁷⁸⁾ CERROLAZA GÓMEZ, A.: “Evolución de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial”, *XXII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2006, pág. 84.

1.11 - LA LEY 5/1997, DE 24 DE MARZO, DE REFORMA DEL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL.

La 1ª modificación de la Ley de Seguridad Vial tiene lugar el 25 de marzo 1997 mediante la Ley 5/1997, de 24 de marzo, que afectó a los artículos 7.b) y c); 38.4; 39.1 y 2; 65 números 3, 4 y 5; 67 números 1 y 4; 70; 71:1 a), e) y f), y 81.1 del texto articulado.

Esta primera reforma del texto articulado tuvo una clara inspiración en las solicitudes formuladas por la Federación Española de Municipios y Provincias a fin de que se regulase de una manera clara la competencia municipal para imponer las llamadas “operaciones de regulación de aparcamiento” y, consecuentemente con ello, las facultades de las Autoridades municipales de disponer de este tipo de instrumentos y autorizarles, además para que puedan inmovilizar los vehículos que no respeten las limitaciones horarias establecidas en las mismas. En este sentido, la reforma se concentró específicamente en los artículos 7, 38 y 71 de la Ley de Seguridad Vial, estableciendo que estas operaciones de regulación se llevarían a cabo mediante ordenanza municipal y que una de sus finalidades sería garantizar la necesaria rotación en los aparcamientos. Igualmente, se preveía la posibilidad de inmovilizar los vehículos, cuando no tuviesen título habilitante para el estacionamiento o hubiesen superado su duración (artículo 70 LSV)⁽⁷⁹⁾.

Aparte de esta intención principal, la Ley de 1997 introdujo otras modificaciones que afectaron al régimen sancionador y que se sintetizan en las siguientes:

- Respecto a las infracciones muy graves, además de las graves en las que concurren circunstancias agravantes, aparecen ahora tipos autónomos específicos derivados de la traslación de determinadas infracciones graves que pasan a

⁽⁷⁹⁾ CERROLAZA GÓMEZ, A.; po. cit. “Evolución de la Ley sobre Tráfico...”, págs. 84 y 85.

considerarse muy graves, como la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas con tasas superiores a los límites reglamentarios, o de sustancias estupefacientes [artículo 65.5.2 a)], la negativa a someterse a las pruebas de detección de tales sustancias [artículo 65.5.2 b)], la conducción temeraria [artículo 65.5.2 c)], la omisión del deber de socorro [artículo 65.5.2 d)], o las competiciones de vehículos no autorizadas [artículo 65.5.2 e)].

- En los casos de infracciones muy graves la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción pasa a constituir una consecuencia obligatoria de la conducta y no una opción como hasta ese momento (artículo 67.1).

- La Ley amplía el plazo de prescripción fijado en 2 meses hasta los 3 meses (artículo 81.1), dadas las dificultades que tenían las Jefaturas Provinciales de Tráfico para tramitar los expedientes sancionadores.

Finalmente, señalar que en la reforma llevada a cabo por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, se modificó el artículo 67.1, sin embargo, por un error durante la tramitación parlamentaria se omitió la inclusión del párrafo tercero de este apartado 1 que no había sido objeto de modificación alguna. La desaparición de este párrafo motivó que se dictase el Real Decreto Ley 12/1997, de 1 de agosto, y la Ley 59/1997, de 19 de diciembre, que añaden el párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial

1.12 - LA LEY 19/2001, DE 19 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DEL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL.

Ésta es la primera gran reforma de la Ley de Seguridad Vial de 1990, por afectar a una gran parte sustancial de su contenido. Los preceptos afectados por esta reforma son los siguientes: los artículos 4, apartado i); 5.j) y k); 6; 7.b); 8.2 y 4; 10.1 y 6; 11.3, 4 y 5; 15.1; 18.1; 19.5; 20.2 y 3; 23.5.c); 33.4; 34.4; 37; 39.1.j); 42.3; 45; 52; 53.1; 60.2; 61.5; 63, apartados 1, 2, 3, 4 y 5; 64; 65, apartados 1, 4, 5 y 6; 67; 68; 70; 71.1.g); 72, apartados 1 y 3; 73; 74; 77; 79.3; 80; 81; 82; 84.5; los apartados 68, 70, 71, 72, 73, 74 y 75 del anexo y el enunciado del capítulo IV del Título IV del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Las principales novedades que incorpora la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, son las siguientes ⁽⁸⁰⁾:

- En primer lugar, la reforma del texto articulado prohíbe la conducción utilizando dispositivos de telefonía móvil o cualquier otro sistema de telecomunicaciones, siempre que no permitan dejar libres las manos, prohibición que se suma a la genérica, existente desde 1990, de conducir utilizando aparatos receptores o reproductores de sonido (artículo 11.3). Igualmente, se prohíbe que en los vehículos se instalen dispositivos antirradar encaminados a eludir la vigilancia de los agentes de tráfico (artículo 11.5).

- En segundo lugar, para adaptar la Ley de Seguridad Vial a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se sustituye el término “revocación” por el de “pérdida de vigencia” y el de “anulación” por el de “lesividad” (artículo 63).

⁽⁸⁰⁾ CERROLAZA GÓMEZ, A.; po. cit. “Evolución de la Ley sobre Tráfico...”, págs. 89 - 95.

- En tercer lugar, y en la línea iniciada con la Ley 5/1997, de 24 de marzo, las infracciones muy graves pasan a tener sustantividad propia. A estos efectos, en la redacción inicial de la Ley de Seguridad Vial las infracciones graves eran, en esencia, infracciones graves que se transformaban en muy graves como consecuencia de la concurrencia de una serie de circunstancias agravantes (peligro, intensidad de la circulación, características y condiciones de la vía, condiciones atmosféricas, etc.). Ahora estas circunstancias agravantes ya no constituyen elementos del tipo sino que se transforman en criterios de graduación de las infracciones.

Desaparece del cuadro de infracciones la omisión del deber de socorro y se añaden otras infracciones de nuevo cuño como la ocupación excesiva del vehículo en más de un 50% (artículo 65.5 d), sobrepasar la velocidad máxima autorizada en más de un 50%, siempre que ello suponga superar al menos en 30 kilómetros por hora dicho límite máximo (artículo 65.5 e), el exceso en más del 50 por 100 en los tiempos de conducción o la minoración en más del 50 por 100 en los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transportes terrestres (artículo 65.5 h).

- En cuarto lugar, entrando ya en el régimen sancionador, la Ley 19/2001 amplió del 20% hasta el 30% la posibilidad de descuento por pronto pago de las infracciones (artículo 67.1). Asimismo, introdujo una agravación importante, como la revocación del permiso o licencia de conducir al conductor reincidente, esto es, quien haya cometido una infracción muy grave y además hubiere sido sancionado en firme en vía administrativa durante los dos años inmediatamente anteriores por dos infracciones muy graves (artículo 67.3).

- En quinto lugar, la Ley 19/2001 adapta el régimen de competencias en materia sancionadora a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento la Administración General del Estado, para dar cabida a la nueva configuración del Delegado del Gobierno y a la creación de la figura de los Subdelegados del Gobierno; y también para reconocer expresamente la existencia de competencias ejecutivas de la legislación de tráfico por parte de las Comunidades

Autónomas del País Vasco y Cataluña, especialmente en materia sancionadora (artículo 68).

- En sexto lugar, el legislador aprovecha esta reforma para ampliar los supuestos en que procede la inmovilización de los vehículos por parte de los Agentes de la Autoridad. Así, a los ya contemplados en la Ley de Seguridad vial se añaden ahora como supuestos de inmovilización los siguientes; ^{a)} cuando el vehículo supere los niveles de gases, humos y ruido permitidos reglamentariamente, ^{b)} cuando se haya realizado una reforma de importancia no autorizada, ^{c)} cuando se supere en más de un 50% los tiempos de conducción establecidos reglamentariamente ^{d)} o una minoración en ese porcentaje de los tiempos de descanso, y ^{e)} cuando haya pruebas de manipulación en los instrumentos de control (artículo 70.2).

- En séptimo lugar, se establece la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho por este orden, respecto de las infracciones cometidas por los menores de 18 años (artículo 72).

- En octavo lugar, y para evitar la dualidad de sanciones cuando coexistan actuaciones jurisdiccionales penales (*bis in idem*), se recoge una modificación sustancial en el procedimiento administrativo sancionador no suspendiendo el mismo sino solamente al llegar a la resolución (artículo 74).

- En noveno lugar, se establecen una serie de excepciones al principio de notificación *in situ* de las denuncias por los Agentes de la Autoridad, permitiéndose que la denuncia se notifique en un momento posterior por razones de intensidad del tráfico, factores meteorológicos adversos, obras u otras circunstancias, conocimiento de la infracción por medios de captación y reproducción de imágenes, o cuando se trate de vehículos mal estacionados cuando el conductor no esté presente (artículo 77.1).

- En décimo lugar, la Ley hace mención a que el abono del importe de la multa implicará la terminación del procedimiento una vez concluido el trámite de alegaciones sin que el denunciado las haya formulado, finalizando el expediente, salvo que se acuerde la suspensión del permiso o licencia para conducir y sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso correspondiente presente (artículo 77.2).

- En undécimo lugar y último lugar, el plazo de prescripción de las infracciones pasa de los tres meses (plazo general) a ser de 3 meses para las infracciones leves, 6 meses para las infracciones graves y 1 año para las infracciones muy graves (artículo 81.1). Asimismo, el plazo de cancelación de antecedentes pasa de seis meses a 2 años (artículo 82).

1.13 - LA LEY 17/2005, DE 19 DE JULIO, POR LA QUE SE REGULA EL PERMISO Y LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PUNTOS, Y SE MODIFICA EL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL

Junto con la reforma llevada a cabo en el año 2001, ésta es la reforma más importante de la Ley de Seguridad Vial desde el año 1990.

La Ley 17/2005, de 19 de julio, introduce por vez primera en nuestro país el llamado “carné por puntos”, y para ello se modifican una serie de artículos (los artículos 5, 11, 60, 63, 65, 67, 69, 72, 77, 81 y 82), se incorporan 13 Disposiciones Adicionales cuyo contenido viene a completar las modificaciones introducidas en la Ley y se introducen dos nuevos anexos; el anexo II que regula las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos, y el anexo III, que se refiere a los cursos de sensibilización y reeducación vial.

Frente al concepto actual del permiso y la licencia de conducción como autorizaciones que otorga el Estado con una vigencia, en líneas generales, ilimitada en el tiempo, con el sistema por puntos los permisos y licencias para conducir pasan a concebirse como un crédito de confianza que concede la sociedad a los conductores con una vigencia condicionada a que se haga un uso correcto de dichas autorizaciones, lo cual se demostrará mediante el mantenimiento de los puntos otorgados.

Las novedades más importantes que incorpora la Ley 17/2005, de 19 de julio, son las siguientes ⁽⁸¹⁾

⁽⁸¹⁾ CERROLAZA GÓMEZ, A.; po. cit. “Evolución de la Ley sobre Tráfico...”, págs. 97 - 101.

- En primer lugar, se incorpora en el artículo 5 p) de la Ley de Seguridad Vial, como competencia que corresponde expresamente al Ministerio del Interior, la de gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados. Esta competencia la podrá ejercer la Administración mediante concesión.

- En segundo lugar, la Ley 17/2005 modifica, para dar carta de naturaleza al permiso de conducir por puntos, toda la regulación de los permisos y licencias de conducción. En este sentido, se añade al apartado 4 del artículo 60 de la LSV que la vigencia de tales autorizaciones queda condicionada a que su titular no haya perdido su asignación total de puntos, que con carácter general será de 12 puntos, con excepción de dos colectivos que por suponer un mayor riesgo para la seguridad vial van a recibir un crédito menor de puntos (8 puntos), esto es, los conductores noveles y quienes habiendo perdido el carné por pérdida total de puntos lo vuelvan obtener.

Además, la Ley 17/2005 introduce un nuevo apartado 5 al artículo 60, al objeto de contemplar la posibilidad de bonificar con dos puntos, los tres primeros años, y un punto, los tres siguientes, hasta un máximo de quince puntos, a aquellos conductores que durante esos períodos de tiempo no hayan sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de una infracción que lleve aparejada la pérdida de puntos.

- En tercer lugar, se establece el procedimiento para declarar la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducir por puntos, las formas de recuperación total o parcial de los puntos, los plazos que habrán de transcurrir para poder obtener una nueva autorización, la duración de los cursos de reciclaje y el trato especial a los conductores profesionales en reconocimiento a sus especiales circunstancias. De esta forma, para dar cabida a la nueva situación creada se incluyen los nuevos apartados 6, 7 y 8 al artículo 63 de la LSV.

- En cuarto lugar, la Ley modifica nuevamente el cuadro general de infracciones para ordenarlo, actualizarlo y adaptarlo a la realidad social. A este

respecto, se incluyen entre las infracciones graves del apartado 4 del artículo 65, en concreto las que se relacionan de los párrafos e) a l), una serie de infracciones que hasta ahora no habían sido calificadas como tales, pero que por su reproche social y peligrosidad, así como por su directa relación con la seguridad vial, van de ser consideradas como graves. Estas infracciones son las que tienen que ver con la conducción utilizando dispositivos incompatibles con la obligatoria atención permanente la misma, conducir utilizando cascos o auriculares conectados a aparatos receptores o reproductores de sonido, el uso durante la conducción del teléfono móvil, conducir vehículos que tengan instalados mecanismos encaminados a eludir la vigilancia de los Agentes de Tráfico o utilicen mecanismos de detección de radares, conducir sin hacer uso del cinturón de seguridad o el casco, o circular con menores de 12 años como pasajeros de motocicletas.

Igualmente se incluyen en este artículo 65, dando adecuada concreción al principio de tipicidad, proclamado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, infracciones como las recogidas en los párrafos m), n), p) y q) del apartado 4, así como las que se señalan en los párrafos i), j), k), l), m), n) y ñ) del apartado 5, hasta ahora ubicadas en el apartado 2, del artículo 67, «Sanciones», por entender que el artículo 65 es su emplazamiento natural, dentro del cuadro general de infracciones.

- En quinto lugar, se realizan modificaciones de carácter formal y de especial relevancia en el artículo 67, «Sanciones», dándole un adecuado y nuevo contenido, cuya prolija redacción anterior, tras la reforma operada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, lo hacía incompatible con el sistema del permiso y la licencia de conducir por puntos. Así, la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir no podrá ser inferior a 1 mes; el período de cumplimiento fraccionado de dicha sanción no podrá ser inferior a 15 días; la obligación de dictar resolución expresa para terminar un procedimiento administrativo por pronto pago se suprime; y la posibilidad de cumplimiento fraccionado de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción también se suprime respecto a los conductores reincidentes.

- En sexto lugar, cabe destacar las modificaciones que se llevan a cabo en el artículo 72, apartado 1, «Personas responsables», al contemplar la posibilidad de que las infracciones leves cometidas por menores puedan sustituirse por medidas sociales relacionadas con la seguridad vial. También se modifican los párrafos primero y segundo del apartado 3 para adecuar su contenido a la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y a las modificaciones que se han introducido en los artículos 65 y 67.

Especial relevancia tiene la modificación del apartado 3, que eleva a infracción muy grave el incumplimiento del deber de identificar al conductor responsable de la infracción, identificación que deben cumplir, salvo que exista causa justificada que lo impida, tanto el titular del vehículo como el arrendatario del mismo.

- En séptimo lugar, se recoge la obligación de que las sanciones impuestas por otras Administraciones, locales o autonómicas, o las sentencias dictadas por las autoridades judiciales que condenen a la privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, sean comunicadas en el plazo de 15 días a la Dirección General de Tráfico, para su anotación en el Registro de Conductores e Infractores.

Por otro lado, el plazo de cancelación de los antecedentes se amplía de dos a tres años.

- En octavo lugar y último lugar, las 13 Disposiciones Adicionales que incorpora esta Ley se refieren a temas relacionados con el carné por puntos, como el descuento automático de puntos por la comisión de infracciones, la permanencia de antigüedad en los posteriores permisos obtenidos, la definición de conductor profesional, la impartición de los cursos de reciclaje por parte de las CCAA competentes en la materia o el acceso telemático de los ciudadanos al Registro para el conocimiento de su saldo de puntos.

SEGUNDA PARTE

Derecho comparado.

REMISIÓN A LA NORMATIVA SANCIONADORA VIAL EXISTENTE EN ALGUNOS PAISES DEL DERECHO COMPARADO.

2.0 - CONVENIOS INTERNACIONALES.

La reglamentación internacional de la circulación por carretera consta de varios convenios, entre los que hay que resaltar los siguientes: ^{a)} El convenio Internacional de París relativo a la circulación de automóviles, firmado el 24 de abril de 1926 por 40 Estados con el fin de facilitar el turismo internacional, y actualmente vigente en más de 50 países. Este Convenio facilitó los trámites aduaneros, pero sin dispensar a los conductores de conocer y observar las leyes internas en materia de circulación vial; ^{b)} El Convenio de Ginebra sobre tráfico por carretera, firmado el 19 de septiembre de 1947 por 17 Estados, que en la actualidad está vigente en más de 120 países y revoca, entre los Estados contratantes y adherentes, el Convenio de 1926; ^{c)} El Convenio de Viena sobre la circulación vial, firmado el 8 de noviembre de 1968 por 37 Estados, que actualmente en vigor en cerca de 100 países y anula los efectos de los convenios anteriores. Este último Convenio fue más lejos que los textos anteriores, obligando a los Estados contratantes y adherentes a adaptar el fondo de sus disposiciones legales a las norma de de conducción en él establecidas.

Dentro la Unión Europea hay que destacar el Acto 98/C 216 del Consejo, de 17 de junio de 1998, relativo a la celebración del Convenio sobre las decisiones de privación del derecho de conducir, hecho en Luxemburgo, el 17 de junio de 1998 ⁽⁸²⁾. El objeto del Convenio es crear una norma jurídica vinculante entre los Estados miembros con el fin de que los conductores privados del derecho de conducir en un Estado miembro distinto de aquél en que tiene fijada su residencia habitual no puedan sustraerse a los efectos de la privación del derecho de conducir cuando abandonen el Estado de la infracción.

⁽⁸²⁾ *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) núm. C 216 de 10/07/1998.*

El mecanismo de ejecución de la privación del derecho a conducir contemplado en el Convenio se activa mediante la notificación obligatoria por parte del Estado de la infracción al Estado de residencia, de la decisión de privación impuesta como consecuencia de una infracción cometida en alguna de las circunstancias siguientes:

1. Conducción temeraria o peligrosa (con o sin resultado de muerte, lesiones o peligro grave).
2. Incumplimiento deliberado de las obligaciones propias de los conductores de vehículos a raíz de un accidente de tráfico (omisión del deber de socorro).
3. Conducción de un vehículo bajo influencia del alcohol o de otras sustancias que alteran o disminuyen las facultades psíquicas y físicas del conductor. Negativa a someterse a pruebas de alcoholemia o de detección de sustancias estupefacientes.
4. Conducción de un vehículo a una velocidad superior a la velocidad autorizada.
5. Conducción de un vehículo estando la persona privada del derecho de conducir.
6. Otras conductas que constituyan una infracción por las cuales el Estado de la infracción haya impuesto una privación del derecho de conducir:
 - de una duración mínima de seis meses;
 - de una duración inferior a seis meses si ello hubiere sido acordado bilateralmente por los Estados miembros de que se trate.

El Convenio establece que el Estado de la Infracción deberá recibir información del Estado de residencia sobre el curso que ha dado a la notificación recibida. La información deberá incluir cualquier decisión adoptada sobre la notificación, ejecución o si se hubiera negado a ejecutar la decisión de privación del derecho de conducir. En cualquier caso, el derecho del Estado de la infracción a ejecutar en su territorio la privación del derecho de conducir durante el período por él determinado no se verá afectado por la decisión del Estado de residencia.

También referido a la Unión Europea es importante la Decisión marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias ⁽⁸³⁾. Este principio del reconocimiento mutuo debe aplicarse a las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales y administrativas, con el fin de facilitar la aplicación de dichas sanciones en un Estado miembro distinto de aquel en que se impusieron.

Para aplicar el principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias siempre será necesario la intervención del «Estado de emisión», por un lado, que será el Estado miembro en el que se ha dictado la resolución definida en la Decisión marco; y, por otro lado, el «Estado de ejecución», que será el Estado miembro al que se ha transmitido la resolución con vistas a su ejecución (artículo 1.º, letras c y d).

En cuanto al procedimiento a seguir, cada Estado miembro informará a la Secretaría General del Consejo de qué autoridad o autoridades, en virtud de su legislación nacional, son competentes para aplicar esta Decisión, pudiendo cada Estado designar, si es necesario en razón de la organización de su régimen interno, una o más autoridades centrales responsables de la transmisión y recepción administrativas de las resoluciones y de asistir a las autoridades competentes (artículo 2.1).

Las autoridades competentes del Estado de ejecución reconocerán sin más trámite una resolución que haya sido transmitida de acuerdo a lo establecido en la presente Decisión, y adoptarán de inmediato todas las medidas necesarias para su ejecución, a no ser que la autoridad competente decida alegar alguno de los motivos para el no reconocimiento o la no ejecución, bien porque el certificado esté incompleto o no se corresponda manifiestamente con la resolución, o bien que se demuestre una serie de circunstancias tales como inmunidad, importe inferior a 70 euros, etc. (artículo 7.2).

⁽⁸³⁾ *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) núm. L 76 de 22/03/2005.*

ORTEGA VALLEJO, F. R.: “El cobro de las sanciones de tráfico dentro de la Unión Europea”, *Derecho de Tráfico y Circulación*, abril 2005, [on-line] http://noticias.juridicas.com/areas_tematicas/nj_trafico/

La ejecución de la resolución se regirá por la legislación del Estado de ejecución del mismo modo que si se tratara de una sanción pecuniaria del Estado de ejecución. De esta forma las autoridades del Estado de ejecución serán las únicas competentes para determinar el procedimiento de ejecución y todas las medidas correspondientes al mismo, incluidos los motivos de suspensión de la ejecución (artículo 9.1).

El ámbito de aplicación de esta Decisión marco se extiende, entre otras, a las infracciones contrarias a la legislación de tráfico, incluidas las infracciones sobre tiempos de conducción y de descanso y a las normas reguladoras del transporte de mercancías peligrosas (artículo 5.1).

2.1 - ARGENTINA.

La Ley de Tránsito y Seguridad Vial N.º 24.449 ⁽⁸⁴⁾, de 23 de diciembre de 1994 (publicada en el Boletín Oficial del 10/02/1995), contempla en el Título VII bajo la rúbrica de “bases para el procedimiento” (artículos 69 a 74), las normas aplicables al procedimiento sancionador en materia de tráfico. Así, el artículo 69, que junto a los artículos 70 y 71 conforman el capítulo I, se refiere a los -principios procesales- ⁽⁸⁵⁾; el artículo 70, a los -Deberes de las Autoridades- ⁽⁸⁶⁾; y el artículo 71, a la -competencia judicial- ⁽⁸⁷⁾. El capítulo II, denominado medidas cautelares,

⁽⁸⁴⁾ <http://www.info.gov.ar/>

⁽⁸⁵⁾ Artículo 69. - El procedimiento para aplicar esta ley es el que establece en cada jurisdicción la autoridad competente. El mismo debe:

- a) Asegurar el pertinente proceso adjetivo y el derecho de defensa del presunto infractor;
- b) Autorizar a los jueces locales con competencia penal y contravencional del lugar donde se cometió la transgresión, a aplicar las sanciones que surgen de esta ley, en los juicios en que intervengan de los cuales resulta la comisión de infracciones y no haya recaído otra pena;
- c) Reconocer validez plena a los actos de las jurisdicciones con las que exista reciprocidad;
- d) Tener por válidas las notificaciones efectuadas con constancia de ella, en el domicilio fijado en la licencia habilitante del presunto infractor;
- e) Conferir a la constancia de recepción de copia del acta de comprobación fuerza de citación suficiente para comparecer ante el juez en el lugar y plazo que indique, el que no será inferior a cinco días, sin perjuicio del comparendo voluntario;
- f) Adoptar en la documentación de uso general un sistema práctico y uniforme que permita la fácil detección de su falsificación o violación;
- g) Prohibir el otorgamiento de gratificaciones del Estado a quienes constaten infracciones, sea por la cantidad que se comprueben o por las recaudaciones que se realicen;
- h) Permitir la remisión de los antecedentes a la jurisdicción del domicilio del presunto infractor, cuando éste se encuentre a más de 60 kilómetros del asiento del juzgado que corresponda a la jurisdicción en la que cometió la infracción, a efectos de que en ella pueda ser juzgado o cumplir la condena.

⁽⁸⁶⁾ Artículo 70. - DEBERES DE LAS AUTORIDADES. Las autoridades pertinentes deben observar las siguientes reglas:

- a) En materia de comprobación de faltas:
 1. Actuar de oficio o por denuncia;
 2. Investigar la posible comisión de faltas en todo accidente de tránsito;
 3. Identificarse ante el presunto infractor, indicándole la dependencia inmediata a la que pertenece;
 4. Utilizar el formulario de acta reglamentario, entregando copia al presunto infractor, salvo que no se identificare o se diere a la fuga, circunstancia que se hará constar en ella;
- b) En materia de juzgamiento:
 1. Aplicar esta ley con prioridad sobre cualquier otra norma que pretenda regular la misma materia;
 2. Evaluar el acta de comprobación de infracción con sujeción a las reglas de la sana crítica razonada;
 3. Hacer traer por la fuerza pública a los incomparecientes debidamente citados, rebeldes o prófugos, salvo los casos previstos en los artículos 69, inciso h), y 71;
 4. Atender todos los días durante ocho horas, por lo menos.

⁽⁸⁷⁾ Artículo 71. - INTERJURISDICCIONALIDAD. Todo imputado que se domicilie a más de sesenta kilómetros del asiento del juez competente que corresponda a la jurisdicción del lugar de comisión de la

comprende el artículo 72, referido a la -retención preventiva- ⁽⁸⁸⁾ y el artículo 73 sobre el -control preventivo- ⁽⁸⁹⁾. Por último, el artículo 74 ⁽⁹⁰⁾ conforma el capítulo III

infracción, tendrá derecho a ser juzgado o cumplir la condena ante el juez competente de la jurisdicción de su domicilio.

Cuando el imputado se domicilie a una distancia menor está obligado a comparecer o ser traído por la fuerza pública ante el juez mencionado en primer lugar.

Asimismo cuando el presunto infractor acredite necesidad de ausentarse, se aplazará el juzgamiento hasta su regreso. Este plazo no podrá ser mayor de sesenta días, salvo serias razones que justifiquen una postergación mayor.

⁽⁸⁸⁾ Artículo 72. - RETENCION PREVENTIVA. La autoridad de comprobación o aplicación debe retener, dando inmediato conocimiento a la autoridad de juzgamiento:

a) A los conductores cuando:

1. Sean sorprendidos in-fraganti en estado de intoxicación alcohólica, estupefacientes u otra sustancia que disminuya las condiciones psicofísicas normales o en su defecto ante la presunción de alguno de los estados anteriormente enumerados, se requiere al tiempo de la retención, comprobante médico o de dispositivo aprobado que acredite tal estado, por el tiempo necesario para recuperar el estado normal. Esta retención no deberá exceder de doce horas;
2. Se fuguen habiendo participado en un accidente o habiendo cometido alguna de las infracciones descriptas en el artículo 86, por el tiempo necesario para labrar las actuaciones policiales correspondientes; el que no podrá exceder el tiempo establecido en el apartado anterior.

b) A las licencias habilitantes, cuando:

1. Estuvieren vencidas;
2. Hubieren caducado por cambio de datos no denunciados oportunamente;
3. No se ajusten a los límites de edad correspondientes;
4. Hayan sido adulteradas o surja una evidente violación a los requisitos exigidos en esta ley;
5. Sea evidente la disminución de las condiciones psicofísicas del titular, con relación a la exigible al serle otorgada, excepto a los discapacitados debidamente habilitados, debiéndose proceder conforme el artículo 19;
6. El titular se encuentre inhabilitado o suspendido para conducir;

c) A los vehículos:

1. Que no cumplan con las exigencias de seguridad reglamentaria, labrando un acta provisional, la que, salvo en los casos de vehículos afectados al transporte por automotor de pasajeros o carga, presentada dentro de los tres días ante la autoridad competente, acreditando haber subsanado la falta, quedará anulada. El incumplimiento del procedimiento precedente convertirá el acta en definitiva.

La retención durará el tiempo necesario para labrar el acta excepto si el requisito faltante es tal que pone en peligro cierto la seguridad del tránsito o implique inobservancia de las condiciones de ejecución que para los servicios de transporte por automotor de pasajeros o de carga, establece la autoridad competente.

En tales casos la retención durará hasta que se repare el defecto o se regularicen las condiciones de ejecución del servicio indicado

2. Si son conducidos por personas no habilitadas para el tipo de vehículos que conducen, inhabilitadas, con habilitación suspendida o que no cumplan con las edades reglamentarias para cada tipo de vehículo.

En tal caso, luego de labrada el acta, el vehículo podrá ser liberado bajo la conducción de otra persona habilitada, caso contrario el vehículo será removido y remitido a los depósitos que indique la autoridad de comprobación donde será entregado a quienes acrediten su propiedad o tenencia legítima, previo pago de los gastos que haya demandado el traslado.

3. Cuando se comprobare que estuviere o circulare excedido en peso o en sus dimensiones o en infracción a la normativa vigente sobre transporte de carga en general o de sustancias peligrosas, ordenando la desafectación y verificación técnica del vehículo utilizado en la comisión de la falta.

4. Cuando estén prestando un servicio de transporte de pasajeros o de carga, careciendo del permiso, autorización, concesión, habilitación o inscripción exigidos o en excesos de los mismos, sin perjuicio de la sanción pertinente, la autoridad de aplicación dispondrá la paralización preventiva del servicio en infracción, en el tiempo y lugar de verificación, ordenando la desafectación e inspección técnica del vehículo utilizado en la comisión de la falta, siendo responsable el transportista transgresor respecto de los pasajeros y terceros damnificados.

5. Que estando mal estacionados obstruyan la circulación o la visibilidad, los que ocupen lugares destinados a vehículos de emergencias o de servicio público de pasajeros; los abandonados en la vía pública y los que por

del título VII de La Ley de Tránsito y Seguridad Vial N.º 24.449, regulando los recursos judiciales que cabe interponer; apelación y queja.

En cuanto al régimen aplicable de las sanciones, es el Título VIII (artículos 75 a 90), el que se ocupa de ello. Al igual que el título anterior, este también comprende tres capítulos: Capítulo I [artículo 75 -responsabilidad de las personas físicas- ⁽⁹¹⁾];

haber sufrido deterioros no pueden circular y no fueren reparados o retirados de inmediato, serán remitidos a depósitos que indique la autoridad de comprobación, donde serán entregados a quienes acrediten la propiedad o tenencia, fijando la reglamentación el plazo máximo de permanencia y el destino a darles una vez vencido el mismo. Los gastos que demande el procedimiento serán con cargo a los propietarios y abonados previo a su retiro.

6. Que transporten valores bancarios o postales por el tiempo necesario para su acreditación y el labrado del acta respectiva si así correspondiera debiendo subsanar las deficiencias detectadas en el lugar de destino y por el tiempo necesario para labrar el acta de comprobación y aclarar las anomalías constatadas.

d) Las cosas que creen riesgos en la vía pública o se encuentren abandonadas. Si se trata de vehículos u otros elementos que pudieran tener valor, serán remitidos a los depósitos que indique la autoridad de comprobación, dándose inmediato conocimiento al propietario si fuere habido;

e) La documentación de los vehículos particulares, de transporte de pasajeros público o privado o de carga, cuando:

1. No cumpla con los requisitos exigidos por la normativa vigente

2. Esté adulterada o no haya verosimilitud entre lo declarado en la reglamentación y las condiciones fácticas verificadas.

3. Se infrinjan normas referidas especialmente a la circulación de los mismos o su habilitación.

4. Cuando estén prestando un servicio de transporte por automotor de pasajeros careciendo de permiso, autorización, concesión, habilitación o inscripción exigidos en la normativa vigente sin perjuicio de la sanción pertinente.

⁽⁸⁹⁾ Artículo 73. - CONTROL PREVENTIVO. Todo conductor debe sujetarse a las pruebas expresamente autorizadas, destinadas a determinar su estado de intoxicación alcohólica o por drogas, para conducir. La negativa a realizar la prueba constituye falta, además de la presunta infracción al inciso a) del artículo 48.

En caso de accidente o a pedido del interesado, la autoridad debe tomar las pruebas lo antes posible y asegurar su acreditación.

Los médicos que detecten en sus pacientes una enfermedad, intoxicación o pérdida de función o miembro que tenga incidencia negativa en la idoneidad para conducir vehículos, deben advertirles que no pueden hacerlo o las precauciones que deberán adoptar en su caso. Igualmente, cuando prescriban drogas que produzcan tal efecto.

⁽⁹⁰⁾ Artículo 74. - Sin perjuicio de las instancias que se dispongan para el procedimiento contravencional de faltas en cada jurisdicción, pueden interponerse los siguientes recursos ante los tribunales del Poder Judicial competente, contra las sentencias condenatorias. El recurso interpuesto tendrá efecto suspensivo sobre las mismas:

a) De apelación, que se planteará y fundamentará dentro de los cinco (5) días de notificada la sentencia ante la autoridad de juzgamiento. Las actuaciones serán elevadas en tres (3) días. Son inapelables las sanciones por falta leve, impuestas por jueces letrados. Podrán deducirse junto con los recursos de nulidad;

b) De queja, cuando se encuentran vencidos los plazos para dictar sentencia, o para elevar los recursos interpuestos o cuando ellos sean denegados.

⁽⁹¹⁾ Artículo 75. - Son responsables para esta ley:

a) Las personas que incurran en las conductas antijurídicas previstas, aun sin intencionalidad;

b) Los mayores de 14 años. Los comprendidos entre 14 y 18 años, no pueden ser sancionados con arresto. Sus representantes legales serán solidariamente responsables por las multas que se les apliquen;

artículo 76 -responsabilidad de las personas jurídicas-⁽⁹²⁾; artículo 77 -faltas graves-⁽⁹³⁾; artículos 78, 79 y 80 sobre -circunstancias modificativas de la responsabilidad-⁽⁹⁴⁾; artículo 81 -concurso de faltas-⁽⁹⁵⁾; y artículo 82 -reincidencia-⁽⁹⁶⁾]. Capítulo II

c) Cuando no se identifica al conductor infractor, recaerá una presunción de comisión de la infracción en el propietario del vehículo, a no ser que compruebe que lo había enajenado o no estaba bajo su tenencia o custodia, denunciando al comprador, tenedor o custodio.

⁽⁹²⁾ Artículo 76. - También son punibles las personas jurídicas por sus propias faltas, pero no por las de sus dependientes respecto de las reglas de circulación. No obstante deben individualizar a éstos a pedido de la autoridad.

⁽⁹³⁾ Artículo 77. - Constituyen faltas graves las siguientes:

- a) Las que violando las disposiciones vigentes en la presente ley y su reglamentación, resulten atentatorias a la seguridad del tránsito;
- b) Las que:
 - 1. Obstruyan la circulación.
 - 2. Dificulten o impidan el estacionamiento y/o la detención de los vehículos del servicio público de pasajeros y de emergencia en los lugares reservados.
 - 3. Ocupen espacios reservados por razones de visibilidad y/o seguridad.
- c) Las que afecten por contaminación al medio ambiente;
- d) La conducción de vehículos sin estar debidamente habilitados para hacerlo;
- e) La falta de documentación exigible;
- f) La circulación con vehículos que no tengan colocadas sus chapas patentes reglamentarias, o sin el seguro obligatorio vigente;
- g) Fugar o negarse a suministrar documentación o información quienes estén obligados a hacerlo;
- h) No cumplir con lo exigido en caso de accidente;
- i) No cumplir, los talleres mecánicos, comercios de venta de repuestos y escuelas de conducción, con lo exigido en la presente ley y su reglamentación;
- j) Librar al tránsito vehículos fabricados o armados en el país o importados, que no cumplan con lo exigido en el Título V;
- k) Circular con vehículos de transporte de pasajeros o carga, sin contar con la habilitación extendida por autoridad competente o que teniéndola no cumpliera con lo allí exigido;
- l) Las que, por excederse en el peso, provoquen una reducción en la vida útil de la estructura vial.

⁽⁹⁴⁾ Artículo 78. - EXIMENTES. La autoridad de juzgamiento podrá eximir de sanción, cuando se den las siguientes situaciones:

- a) Una necesidad debidamente acreditada;
- b) Cuando el presunto infractor no pudo evitar cometer la falta.

Artículo 79. - ATENUANTES. La sanción podrá disminuirse en un tercio cuando atendiendo a la falta de gravedad de la infracción ésta resulta intrascendente.

Artículo 80. - AGRAVANTES. La sanción podrá aumentarse hasta el triple, cuando:

- a) La falta cometida haya puesto en inminente peligro la salud de las personas o haya causado daño en las cosas;
- b) El infractor ha cometido la falta fingiendo la prestación de un servicio de urgencia, de emergencia u oficial o utilizando una franquicia indebidamente o que no le correspondía;
- c) La haya cometido abusando de reales situaciones de urgencia o emergencia, o del cumplimiento de un servicio público u oficial;
- d) Se entorpezca la prestación de un servicio público;
- e) El infractor sea funcionario y cometa la falta abusando de tal carácter.

⁽⁹⁵⁾ Artículo 81. - CONCURSO DE FALTAS. En caso de concurso real o ideal de faltas, las sanciones se acumularán aun cuando sean de distinta especie.

[artículo 83 -clases de sanciones- (arresto, multa, cursos de seguridad vial y decomiso) ⁽⁹⁷⁾; artículo 84 -multas- ⁽⁹⁸⁾; artículo 85 -pago de multa- ⁽⁹⁹⁾; artículo

⁽⁹⁶⁾ Artículo 82. - REINCIDENCIA. Hay reincidencia cuando el infractor cometa una nueva falta habiendo sido sancionado anteriormente en cualquier jurisdicción, dentro de un plazo no superior a un año en faltas leves y de dos años en faltas graves.

En estos plazos no se cuentan los lapsos de inhabilitación impuesta en una condena.

La reincidencia se computa separadamente para faltas leves y graves y sólo en éstas se aplica la inhabilitación.

En los casos de reincidencia se observarán las siguientes reglas:

- a) La sanción de multa se aumenta:
 1. Para la primera, en un cuarto;
 2. Para la segunda, en un medio;
 3. Para la tercera, en tres cuartos;
 4. Para las siguientes, se multiplica el valor de la multa originaria, por la cantidad de reincidencia menos dos;
- b) La sanción de inhabilitación debe aplicarse accesoriamente, sólo en caso de faltas graves:
 1. Para la primera, hasta nueve meses, a criterio del Juez;
 2. Para la segunda, hasta doce meses, a criterio del Juez;
 3. Para la tercera, hasta dieciocho meses, obligatoriamente;
 4. Para las siguientes, se irá duplicando sucesivamente el plazo establecido en el punto anterior.

⁽⁹⁷⁾ Artículo 83. - CLASES. Las sanciones por infracciones a esta ley son de cumplimiento efectivo, no pueden ser aplicadas con carácter condicional ni en suspenso y consisten en:

- a) Arresto;
- b) Inhabilitación para conducir vehículos o determinada categoría de ellos en cuyo caso se debe retener la licencia habilitante;
- c) Multa;
- d) Concurrencia a cursos especiales de educación y capacitación para el correcto uso de la vía pública. Esta sanción puede ser aplicada como alternativa de la multa.

En tal caso la aprobación del curso redime de ella, en cambio su incumplimiento triplicará la sanción de multa;

- e) Decomiso de los elementos cuya comercialización, uso o transporte en los vehículos esté expresamente prohibido.

La reglamentación establecerá las sanciones para cada infracción, dentro de los límites impuestos por los artículos siguientes.

⁽⁹⁸⁾ Artículo 84. - MULTAS. El valor de la multa se determina en unidades fijas denominadas UF, cada una de las cuales equivale al menor precio de venta al público de un litro de nafta especial.

En la sentencia el monto de la multa se determinará en cantidades UF, y se abonará su equivalente en dinero al momento de hacerse efectivo el pago.

Las multas por las infracciones contempladas en los incisos a), b), c), d), e), f), g), y h) del artículo 77 serán aplicadas con los montos que para cada caso establece la reglamentación sin exceder cuando se trate de faltas de comportamiento conductivo de 100 UF por las faltas leves y de 1.000 UF para las faltas graves. En los casos en que la responsabilidad recaiga sobre los propietarios, los mencionados valores no excederán de 500 UF y 5000 UF respectivamente.

Para las correspondientes a los incisos i), j) y k) del artículo 77, la reglamentación establece montos máximos y mínimos de UF para cada infracción. Los valores máximos no excederán de 500 UF para faltas leves ni de 5.000 para las graves.

Para las comprendidas en el inciso 1) del artículo 77, la reglamentación establecerá una escala que se incrementará de manera exponencial, en funciones de los mayores excesos en que los infractores incurran, con un monto máximo de 20.000 UF.

⁽⁹⁹⁾ Artículo 85. - PAGO DE MULTA. La sanción de multa puede:

- a) Abonarse con una reducción del 25% cuando corresponda a normas de circulación en la vía pública y exista reconocimiento voluntario de la infracción. Si se trata de faltas graves este pago voluntario tendrá los efectos de condena firme y sólo podrá usarse hasta dos veces al año;

86 -arresto- ⁽¹⁰⁰⁾; y artículo 87 -aplicación de la sanción de arresto- ⁽¹⁰¹⁾]. Capítulo III [artículo 88 -causas de extinción de las sanciones- ⁽¹⁰²⁾, artículo 89 -la prescripción- ⁽¹⁰³⁾; artículo 90 -legislación supletoria- ⁽¹⁰⁴⁾].

-
- b) Ser exigida mediante un sistema de cobro por vía ejecutiva, cuando no se haya abonado en término, para lo cual será título suficiente el certificado expedido por la autoridad de juzgamiento;
- c) Abonarse en cuotas, en caso de infractores de escasos recursos.

La recaudación por el pago de multas se aplicará para costear programas y acciones destinados a cumplir con los fines de esta ley. De este monto cada jurisdicción miembro del Consejo Federal de Seguridad Vial destinará un porcentaje para su funcionamiento.

⁽¹⁰⁰⁾ Artículo 86. - ARRESTO. El arresto procede sólo en los siguientes casos:

- a) Por conducir en estado de intoxicación alcohólica o por estupefacientes;
- b) Por conducir un automotor sin habilitación;
- c) Por hacerlo estando inhabilitado o con la habilitación suspendida;
- d) Por participar u organizar, en la vía pública, competencias no autorizadas de destreza o velocidad con automotores;
- e) Por ingresar a una encrucijada con semáforo en luz roja, a partir de la tercera reincidencia;
- f) Por cruzar las vías del tren sin tener el paso expedito;
- g) Por pretender fugar habiendo participado de un accidente.

⁽¹⁰¹⁾ Artículo 87. - APLICACIONES DEL ARRESTO. La sanción de arresto se ajustará a las siguientes reglas:

- a) No debe exceder de treinta días por falta ni de sesenta días en los casos de concurso o reincidencia;
- b) Puede ser cumplida en sus respectivos domicilios por:
1. Mayores de sesenta y cinco años.
 2. Las personas enfermas o lisiadas, que a criterio del juez corresponda.
 3. Las mujeres embarazadas o en período de lactancia.
- El quebrantamiento obliga a cumplir el doble del tiempo restante de arresto;
- c) Será cumplida en lugares especiales, separado de encausados o condenados penales, y a no más de sesenta kilómetros del domicilio del infractor;
- d) Su cumplimiento podrá ser diferido por el juez cuando el contraventor acredite una necesidad que lo justifique o reemplazado por la realización de trabajo comunitario en tareas relacionadas con esta ley. Su incumplimiento tornará efectivo el arresto quedando revocada la opción.

⁽¹⁰²⁾ Artículo 88. - CAUSAS. La extinción de acciones y sanciones se opera:

- a) Por muerte del imputado o sancionado;
- b) Por indulto o conmutación de sanciones;
- c) Por prescripción.

⁽¹⁰³⁾ Artículo 89. - PRESCRIPCIÓN. La prescripción se opera:

- a) Al año para la acción por falta leve;
- b) A los dos años para la acción por falta grave y para sanciones. Sobre éstas opera aunque no haya sido notificada la sentencia.

En todos los casos, se interrumpe por la comisión de una falta grave o por la secuela del juicio contravencional, ejecutivo o judicial.

⁽¹⁰⁴⁾ Artículo 90. - LEGISLACIÓN SUPLETORIA. En el presente régimen es de aplicación supletoria, en lo pertinente, la parte general del Código Penal.

Para finalizar el recorrido por la Ley de Tránsito, el artículo 93, incluido dentro del título IX añadió un nuevo artículo al Código Procesal Penal de la Nación ⁽¹⁰⁵⁾.

La Ley de Tránsito y Seguridad Vial ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto N.º 779/95, de 20 de noviembre de 1995 (publicada en el Boletín Oficial del 10/2/1995).

⁽¹⁰⁵⁾ Artículo 93. - AGREGADO AL CODIGO PROCESAL PENAL. Agréguese el siguiente artículo:

"Artículo 311 bis.- En las causas por infracción a los arts. 84 y 89 del Código Penal, cuando las lesiones o muerte sean consecuencia del uso de automotores, el Juez podrá en el acto de procesamiento inhabilitar provisoriamente al procesado para conducir, reteniéndole a tal efecto la licencia habilitante y comunicando la resolución al Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito.

Esta medida cautelar durará como mínimo tres meses y puede ser prorrogada por periodos no inferiores al mes, hasta el dictado de la sentencia. La medida y sus prórrogas pueden ser revocadas o apeladas.

El período efectivo de inhabilitación provisoria puede ser computado para el cumplimiento de la sanción de inhabilitación sólo si el imputado aprobare un curso de los contemplados en el artículo 83, inciso d) de la Ley de Tránsito y Seguridad Vial."

2.2 - CHILE.

La norma que regula el tráfico de vehículos a motor en Chile es la Ley de Tránsito N.º 18.290, de 23 de enero de 1984, publicada en el Diario Oficial N.º 31.791 el 7 de febrero de 1984, y modificada posteriormente por numerosas leyes, siendo la última modificación conocida la efectuada por la Ley 19.814, de 19 de diciembre de 2002. ⁽¹⁰⁶⁾.

El Título XVII de la Ley de Tránsito, bajo el epígrafe “de los delitos, cuasidelitos y contravenciones” (arts. 196 a 209 bis), se refiere a los diferentes tipos de sanciones ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ <http://www.conaset.cl/ley.html>

⁽¹⁰⁷⁾ **DE LOS DELITOS Y CUASIDELITOS.**

Artículo 196 A.-

Será castigado con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo y las penas accesorias que correspondan el empleado público que abusando de su oficio:

- a) Otorgue indebidamente una licencia de conductor o boleta de citación o un permiso provisorio de conducir o cualquier certificado o documento que permita obtenerlos;
- b) Otorgue falsamente certificados que permitan obtener una licencia de conductor;
- c) Cometiere alguna de las falsedades descritas en el artículo 193 del Código Penal en las inscripciones a que se refieren los artículos 34, 35 y 39 de esta ley, en la certificación de ellas, o en el otorgamiento del padrón, y
- d) Infrinja las normas que la ley establece para el otorgamiento de placa patente.

Artículo 196 A bis.-

Será castigado con presidio menor en su grado medio a máximo y, en su caso, con la suspensión de la licencia de conductor o inhabilidad para obtenerla, hasta por 5 años, el que:

- a) Falsifique una licencia de conductor, boleta de citación, o un permiso provisorio o cualquier certificado o documento requerido por esta ley para obtenerlos;
- b) Conduzca, a sabiendas, con una licencia de conductor, boleta de citación o permiso provisorio judicial para conducir, falsos u obtenidos en contravención a esta ley o pertenecientes a otra persona;
- c) Presente, a sabiendas certificados falsos para obtener licencia de conductor;
- d) Obtenga una licencia de conductor, sin cumplir con los requisitos legales para ello, mediante soborno, dádivas, uso de influencias indebidas o amenaza;
- e) Utilice, a sabiendas, una placa patente falsa o que corresponda a otro vehículo;
- f) Certifique, indebida o falsamente, conocimientos, habilidades, prácticas de conducción o realización de cursos de conducir que permitan obtener una licencia de conductor, y
- g) Otorgue un certificado de revisión técnica sin haber practicado realmente la revisión o que contenga afirmaciones de hechos relevantes contrarios a la verdad.

Artículo 196 B.-

En los accidentes del tránsito de resultados del cual la víctima falleciere o quedare demente, inútil para el trabajo, impotente o estéril, impedido de algún miembro importante o notablemente deforme cuya causa determinante sea alguna de las infracciones establecidas en los N.º 1, 2, 3 y 4 del artículo 197 ó N.º 3, 4,

11, 13 y 17 del artículo 198, la pena aplicable será reclusión menor en su grado máximo y, tratándose de otra lesiones, la pena asignada será aquella señalada en el artículo 490 del Código Penal aumentada en un grado.

Los jueces podrán siempre, aunque no medie condena por concurrir alguna circunstancia eximente de responsabilidad penal, decretar la inhabilidad temporal o perpetua para conducir vehículos motorizados, si las condiciones psíquicas y morales del autor lo aconsejan.

Artículo 196 D.-

El que sin tener la licencia de conducir requerida, maneje un vehículo para cuya conducción se requiera una licencia profesional determinada, será castigado con presidio menor en su grado mínimo a medio.

El que, a cualquier título que sea, explote un vehículo de transporte público de pasajeros, de taxi, de transporte remunerado de escolares o de carga y, contrate, autorice o permita en cualquier forma que dicho vehículo sea conducido por quien carezca de la licencia de conducir requerida o que, teniéndola, esté suspendida o cancelada, será sancionado con multa de \$ 29.600 a \$ 118.200.

DE LAS INFRACCIONES GRAVISIMAS, GRAVES, MENOS GRAVES Y LEVES Y SU PENALIDAD.

Artículo 197.-

Son infracciones o contravenciones gravísimas, las siguientes:

- 1.- Conducir un vehículo bajo la influencia del alcohol, estupefacientes o sustancias sicotrópicas;
- 2.- No respetar la luz roja de las señales luminosas del tránsito o la señal "PARE" o la señal "CEDA EL PASO", siempre que en este último caso la infracción haya originado un accidente de tránsito;
- 3.- Número derogado por la letra e) del artículo 1º de la Ley Nº 19.816;
- 4.- Conducir sin haber obtenido licencia de conductor, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 196 D;
- 5.- El uso por particulares de dispositivos especiales propios de vehículos de emergencia, y
- 6.- Toda infracción declarada por el Juez como causa principal de un accidente del tránsito que origine daños o lesiones leves.

Artículo 198.-

Son infracciones o contravenciones graves las siguientes:

- 1.- Conducir un vehículo en condiciones físicas o psíquicas deficientes;
- 2.- No cumplir el titular de una licencia de conductor con las obligaciones establecidas en los artículos 18, inciso segundo, 19 y 23;
- 3.- Conducir un vehículo con una licencia de conductor distinta de la que corresponda, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 196 D;
- 4.- Adelantar a otro vehículo por la berma, en curva, puente, túneles, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta;
- 5.- Entregar el dueño o su tenedor un vehículo para que lo conduzca persona que no cumpla con los requisitos para conducir;
- 6.- Conducir un vehículo sin la placa patente;
- 7.- Desobedecer las señales u órdenes de tránsito de un Carabinero;
- 8.- No respetar los signos y demás señales que rigen el tránsito público, que no sean las indicadas en el número segundo del artículo anterior;
- 9.- No conducir a velocidad reducida al aproximarse y cruzar una intersección de calles o caminos, al aproximarse a la cumbre de una cuesta o en ésta;
- 10.- La violación de lo dispuesto en el artículo 135 o en el artículo 121;
- 11.- Conducir un vehículo contra el sentido del tránsito;
- 12.- No conducir dentro de la pista de circulación demarcada o cambiar sorpresivamente de pista obstruyendo la circulación de otros vehículos;
- 13.- Conducir por la izquierda del eje de la calzada en una vía que tenga tránsito en ambos sentidos, ocupando el todo o parte del ancho de dicha calzada, salvo la excepción del artículo 126;
- 14.- No respetar el derecho preferente de paso de un peatón o de otro conductor;
- 15.- Detener o estacionar un vehículo en contravención a lo establecido en los números 6 y 7 del artículo 159;
- 16.- Infringir las normas sobre virajes contempladas en los artículos 138 y 139;
- 17.- Conducir un vehículo con sus sistemas de dirección o de frenos en condiciones deficientes;

-
- 18.- Conducir un vehículo sin luces en las horas y circunstancias en que las exige esta Ley;
 - 19.- Conducir un vehículo con uno o más neumáticos en mal estado;
 - 20.- Conducir un vehículo en alguna de las circunstancias a que se refiere el número 11 del artículo 172;
 - 21.- No bajar la luz en carretera al enfrentar o acercarse por detrás a otro vehículo;
 - 22.- Conducir un vehículo infringiendo las normas sobre contaminación ambiental;
 - 23.- Mantener animales sueltos en la vía pública o cierros en mal estado que permitan su salida a ella;
 - 24.- No detener el vehículo antes de cruzar una línea férrea;
 - 25.- Efectuar servicio público de pasajeros con vehículo rechazado en las revisiones técnicas de reglamento, o respecto de los cuales no se haya cumplido el trámite en su oportunidad;
 - 26.- Conducir un taxi sin taxímetro debiendo llevarlo, tener éste sin el sello de la autoridad o acondicionado de modo que no marque la tarifa reglamentaria;
 - 27.- Proveer de combustible a los vehículos de locomoción colectiva con pasajeros en su interior;
 - 28.- Conducir un vehículo de locomoción colectiva sin el tacógrafo, o con éste en mal estado o en condiciones deficientes, cuando su uso sea obligatorio;
 - 29.- No portar el certificado vigente de un Seguro Obligatorio de Accidentes Causados por Vehículos Motorizados, y
 - 30.- Mantener en circulación un vehículo destinado al servicio público de pasajeros o al transporte de carga con infracción a los artículos 63, 64, y 82 o sin las revisiones técnicas de reglamentos aprobadas o con el sistema de dirección en mal estado, de las que será responsable el propietario.
 - 31.- Conducir un vehículo con infracción de lo señalado en los artículos 56 o 59.
- En los casos de las infracciones de los números 17, 19, 22, 25 y 28, si ellas fueran cometidas por un conductor de un vehículo destinado al transporte público de pasajeros o al transporte de carga y que no fuere el dueño, se le aplicará la pena correspondiente a una infracción leve y no se anotará en el Registro Nacional de Conductores, salvo en los casos establecidos en el N.º 5 del artículo 197.

Artículo 199.-

Son infracciones o contravenciones menos graves, las siguientes:

- 1.- Estacionar o detener un vehículo en lugares prohibidos sin perjuicio de lo establecido en los números 8 y 15 del artículo anterior;
- 2.- Infringir las normas del artículo 119;
- 3.- Conducir un vehículo usando indebidamente las luces, sin perjuicio de lo establecido en el número 18 del artículo anterior;
- 4.- Infringir los conductores las disposiciones del artículo 146 sobre vehículos de emergencia;
- 5.- No hacer las señales debidas antes de virar;
- 6.- No respetar las prohibiciones establecidas en el artículo 141;
- 7.- Conducir un vehículo sin silenciador o con éste o el tubo de escape en malas condiciones, o con el tubo de salida antirreglamentario;
- 8.- No llevar los elementos señalados en los números 2 y 3 del artículo 79;
- 9.- No dar cumplimiento su titular a las obligaciones que se le hayan impuesto en la licencia para conducir;
- 10.- Destinar y mantener en circulación un vehículo de servicio público de pasajeros o de carga que no cumpla con los requisitos establecidos en la ley, su reglamento o aquellas normas que dicte el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sin perjuicio de lo establecido en el N.º 30 del artículo 198 de la que será responsable el propietario del vehículo;
- 11.- Infringir las normas sobre transporte de pasajeros en los vehículos de carga;
- 12.- Negarse los conductores de vehículos de locomoción colectiva a transportar escolares;
- 13.- Mantener abiertas las puertas de un vehículo de locomoción colectiva, mientras se encuentra en movimiento; llevar pasajeros en las pisaderas o no detenerse junto a la acera al tomar o dejar pasajeros;
- 14.- Número 14 derogado por número 10, artículo 1º Ley 18.931, Diario Oficial 15.02.90.
- 15.- Contravenir la norma sobre uso obligatorio de casco protector;
- 16.- No cumplir las obligaciones que impone el artículo 183;
- 17.- Deteriorar o alterar cualquier señal de tránsito;
- 18.- Transitar un peatón por la calzada por su derecha en los caminos o cruzar cualquier vía o calle fuera del paso para peatones, y
- 19.- Infringir las normas sobre transporte terrestre dictadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Artículo 200.-

Serán infracciones o contravenciones leves todas las demás transgresiones de la presente ley que no estén indicadas en la enumeración de los tres artículos anteriores.

Asimismo, serán leves las infracciones o contravenciones a las normas dictadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones no comprendidas en el número 19 del artículo anterior.

Artículo 200 bis. Para los efectos de denunciar o de iniciar de cualquier otra forma procesos por infracciones relativas a la velocidad, se establece un rango de tolerancia general de 5 kilómetros por hora, que deberá sumarse a los límites de velocidad del artículo 150.

Constituirá infracción menos grave, exceder hasta en 10 kilómetros por hora el límite máximo de velocidad del artículo 150.

Constituirá infracción grave, exceder de 11 a 20 kilómetros por hora el límite máximo de velocidad del artículo 150.

Constituirá infracción gravísima, exceder en más de 20 kilómetros por hora el límite máximo de velocidad del artículo 150.

Artículo 201.-

La pena de multa se aplicará a los infractores de los preceptos de esta ley, de acuerdo con la escala siguiente:

- 1.- Infracciones o contravenciones gravísimas, \$ 37.300;
- 2.- Infracciones o contravenciones graves, \$ 30.600,
- 3.- Infracciones o contravenciones menos graves, \$ 23.300, y
- 4.- Infracciones o contravenciones leves, \$ 7.800.

El adquirente de un vehículo que no cumpliera la obligación establecida en el inciso cuarto o que indique domicilio falso o inexistente, será sancionado con multa de 3 a 50 UTM. Asimismo, si no diere cumplimiento a la obligación establecida en el inciso final del mismo artículo, será sancionado con multa de 3 a 5 UTM.

En casos calificados el Juez podrá imponer una multa de monto inferior a las señaladas, atendidas las condiciones en que se cometió el hecho denunciado o la capacidad económica del infractor.

Si una persona, en un mismo hecho, fuere responsable de dos o más infracciones, se aplicará la multa que corresponda a la infracción que fuere más grave, cualquiera que sea el número de ellas.

Para la definición de las infracciones y establecimiento de penalidades sobre peso máximo de vehículos, regirán las disposiciones del artículo 54 del decreto supremo N.º 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas.

Artículo 202.-

Las multas señaladas en los artículos anteriores, no estarán afectas a recargo legal alguno.

Artículo 205.-

Los gallardetes, banderines, distintivos y dispositivos que se usen en contravención a esta ley y los taxímetros que se usen adulterados, caerán en comiso.

DE LA SUSPENSION Y CANCELACION DE LA LICENCIA DE CONDUCTOR.

Artículo 208.-

Sin perjuicio de las multas que sean procedentes, el Juez decretará la suspensión de la licencia de conducir del infractor, en los casos y por los plazos que se indican a continuación:

- a) Infracción o contravención gravísima, de 5 a 45 días de suspensión; sin embargo, tratándose de una infracción o contravención al número 1 del artículo 197, el plazo de suspensión se elevará al doble.
- b) Tratándose de procesos por acumulación de infracciones, al responsable de dos infracciones o contravenciones gravísimas cometidas dentro de los últimos doce meses, la licencia se suspenderá de 45 a 90 días y al responsable de dos infracciones o contravenciones graves cometidas dentro de los últimos doce meses, de 5 a 30 días.

Estos plazos se contarán desde que se cometieren las infracciones.

La Ley N.º 18.287, de 18 de enero de 1984, establece el procedimiento a seguir ante los Juzgados de Policía Local. Esta Ley consta sólo de 46 artículos distribuidos en seis títulos, siendo los más destacables el título I, que contempla el procedimiento ordinario (artículos 1 a 29), el título III, relativo al recurso de apelación (artículos 32 a 38), y el título IV, que se refiere al procedimiento a seguir en los casos de cancelación y suspensión de la licencia de conductor por acumulación de varias infracciones (artículos 39 a 42).

El procedimiento para proceder a la cancelación y suspensión de la licencia de conductor por acumulación de varias infracciones comienza con una audiencia para un día y hora determinados, en la que deberán hacerse valer los descargos.

Artículo 209.-

Sin perjuicio de las multas que sean procedentes, el Juez decretará la cancelación de la licencia de conducir del infractor en los siguientes casos:

- a) Ser responsable por tres veces dentro de los últimos doce meses, o cuatro veces en el lapso de los 48 meses anteriores, de conducir un vehículo bajo la influencia de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o de alcohol, sin estar ebrio;
- b) Ser reincidente, dentro de los últimos sesenta meses, en cuasidelito de homicidio o de lesiones con alguno de los resultados señalados en el número 1º del artículo 397 del Código Penal o por conducir vehículos motorizados o a tracción animal en estado de ebriedad o con pérdida notoria de conciencia debido al consumo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas;
- c) Ser responsable, durante los últimos doce meses, de tres o más infracciones o contravenciones gravísimas;
- d) Haber sido condenado con la suspensión de la licencia de conducir por tres veces dentro de los últimos doce meses, o cuatro veces dentro de los últimos veinticuatro meses.

El infractor, transcurridos que sean dos años desde la fecha de cancelación de su licencia de conducir, podrá solicitar una nueva al Departamento de Tránsito y Transporte Público de la municipalidad de su domicilio, de acuerdo a las normas establecidas en el Título I de esta ley, salvo que la sentencia condenatoria haya impuesto una pena superior, en cuyo caso regirá ésta.

Las multas expresadas en pesos a que se refiere esta ley se reajustarán anualmente en el mismo porcentaje de alza que experimente el Índice de Precios al Consumidor que fija el Instituto Nacional de Estadísticas, aproximando su monto a la centena.

El Ministerio de Justicia, durante el mes de enero de cada año, y sobre la base de lo señalado en el inciso anterior, determinará el monto que alcanzarán los valores de las multas de esta ley, los que regirán a contar del 1º de marzo de ese año y hasta el último día de febrero del siguiente.

Artículo 209 bis.-

El que haya sido sancionado con la cancelación de su licencia de conductor y que, no obstante ello, sea sorprendido conduciendo un vehículo, será castigado con la pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de hasta \$ 249.800.

Si el conductor hubiese sido sancionado con la suspensión de su licencia y es sorprendido conduciendo un vehículo durante la vigencia de la sanción impuesta será castigado con prisión en su grado máximo y multa de hasta \$ 125.400.

Para tal efecto, se citará al conductor afectado mediante cédula, en extracto, que se dejará en su domicilio. Si no concurriere a la citación o el domicilio registrado no le correspondiere o fuere inexistente, el Juez ordenará su arresto para que concurra a la presencia judicial.

Efectuados los descargos, el Juez fallará en el acto o recibirá la prueba, decretando todas las diligencias que estime pertinentes.

No procederá recurso alguno contra las sentencias y demás resoluciones que se dicten en este procedimiento (art. 40).

El conductor que sin tener causa legítima que lo justifique, impidiere el cumplimiento de la cancelación o suspensión de su licencia, podrá ser apercibido con arresto hasta por quince días, que podrá repetirse hasta que cese el impedimento (art. 41).

En los asuntos de que conocen en primera instancia los Jueces de Policía Local, procederá el recurso de apelación sólo en contra de las sentencias definitivas o de aquellas resoluciones que hagan imposible la continuación del juicio. El recurso deberá ser fundado y se interpondrá en el término de cinco días, contados desde la notificación de la resolución respectiva.

Del recurso de apelación conocerá la Corte de Apelaciones respectiva y se tramitará conforme a las reglas establecidas para los incidentes.

Si el apelante no compareciere dentro del plazo de cinco días desde que se reciban los autos en la secretaría del tribunal de segunda instancia, éste declarará desierto el recurso de apelación respectivo.

Se aumentará este término en tres días más, cuando los autos se remitan desde un tribunal de primera instancia que funcione fuera de la comuna en que resida el de alzada (art. 32).

Son inapelables las sentencias definitivas dictadas en procesos por simples infracciones a la Ley de Tránsito que sólo impongan multas (art. 33).

2.3 - COLOMBIA.

Por lo que al tráfico se refiere, la norma que regula el mismo en Colombia es el Código Nacional de Tránsito Terrestre, cuya redacción vigente se aprobó por medio de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002 ⁽¹⁰⁸⁾, publicada en el Diario Oficial número 44.893 del 7 de agosto de 2002. La aprobación de esta Ley supuso la derogación del anterior texto normativo aprobado mediante el Decreto 1344, de 4 de agosto de 1970 y de sus disposiciones reglamentarias, cuya redacción original constaba de 258 artículos, los cuales se habían visto sensiblemente incrementados hasta llegar a los 264, tras las diversas reformas experimentadas.

El título IV del Código Nacional de Tránsito Terrestre, estructurado en 11 capítulos (arts. 122 a 170), contempla todo lo relativo a las sanciones y al procedimiento a seguir.

En cuanto a los diferentes tipos de **sanciones** que se pueden distinguir, éstas son:

1. La amonestación, que consiste en la asistencia a cursos obligatorios de educación vial.
2. La multa.
3. La suspensión de la licencia de conducción, por un período de hasta seis (6) meses.
4. La suspensión o cancelación del permiso o registro.
5. La inmovilización del vehículo.
6. La retención preventiva del vehículo.
7. La cancelación de la licencia de conducción (Vid. artículos 122 y ss.).

⁽¹⁰⁸⁾ <http://www.mintransporte.gov.co/home.asp>

La **competencia** para conocer de las infracciones cometidas en materia de tráfico corresponde:

a) Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quienes hagan sus veces conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: en única instancia, de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir (Vid. artículo 134).

b) Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital o las dependencias que hagan sus veces, conocerán en segunda instancia de los procesos que conocieron en primera instancia las autoridades enumeradas en el artículo anterior.

En cuanto al **procedimiento** a seguir, éste se contempla en los artículos 135 y 143 y siguientes:

Impuesta la multa el infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo (denuncia).

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción.

La orden de comparendo (denuncia) deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se niega a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo. Contra el informe del agente de tránsito firmado por un testigo solamente procede la tacha de falsedad (art. 135).

Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la orden de comparendo, sin necesidad de otra actuación administrativa. O podrá igualmente cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa al organismo de tránsito y un veinticinco por ciento (25%) al centro integral de atención al cual estará obligado a ir para tomar un curso en la escuela que allí funciona sobre las normas de tránsito. Pero si, por el contrario, la rechaza, el inculpado deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la autoridad de tránsito dentro de los diez (10) días siguientes seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en el código.

Los organismos de tránsito podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas. Los recursos generados por el cobro de las contravenciones podrán ser distribuidos entre el organismo de tránsito que ejecuta el recaudo, el organismo de tránsito donde se cometió la infracción y por el tercero particular o público en quien éste delegue el recaudo previo descuento del diez por ciento (10%) que se destinará específicamente por el organismo de tránsito que conoció la infracción para campañas de educación vial y peatonal. El pago de la multa podrá efectuarse en cualquier lugar del país (art. 136).

En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código.

El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpadado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad (art. 137).

El inculpadado podrá comparecer por sí mismo, pero si designa apoderado éste deberá ser abogado en ejercicio. El Ministerio Público podrá intervenir en los procesos, de acuerdo con las funciones que le sean propias.

Si resultare involucrado un menor de edad en la actuación contravencional, deberá estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por éste, o por un defensor de familia (art. 138).

La notificación de las providencias que se dicten dentro del proceso se hará en estrados (art. 139).

Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil. En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa,

ésta no haya sido debidamente cancelada (art. 140).

a) En el caso de daños materiales en los que sólo resulten afectados vehículos, inmuebles, cosas o animales y no se produzcan lesiones personales, será obligación de los conductores detenerse y presentar a la autoridad presente en el lugar de los hechos, el documento de identificación, la licencia de conducción, la licencia de tránsito, la información sobre su domicilio, residencia y números telefónicos y sobre los seguros a que se refiere esta ley.

Los conductores y demás implicados podrán conciliar sus intereses en los centros de conciliación legalmente constituidos y acudir a las compañías aseguradoras, previa extensión de un acta que suscribirán las partes y la autoridad de tránsito que presencie la conciliación, la cual tiene la calidad de cosa juzgada, y prestará mérito ejecutivo (art. 143).

En los casos en que no fuere posible la conciliación entre los conductores, el agente de tránsito que conozca el hecho levantará un informe descriptivo de sus pormenores, con copia inmediata a los conductores, quienes deberán suscribirlas, y si éstos se negaren a hacerlo bastará la firma de un testigo mayor de edad.

El informe contendrá por lo menos:

1. Lugar, fecha y hora en que ocurrió el hecho.
2. Clase de vehículo, número de la placa y demás características.
3. Nombre del conductor o conductores, documento de identidad, número de la licencia o licencias de conducción, lugar y fecha de expedición, dirección, teléfono, domicilio o residencia de los involucrados.
4. Nombre del propietario o tenedor del vehículo o de los propietarios o tenedores de los vehículos.
5. Nombre, documento de identidad y dirección de los testigos.
6. Estado de seguridad, en general, del vehículo o de los vehículos, de los frenos, de la dirección, de las luces, bocinas y llantas.
7. Estado de la vía, huella de frenada, grado de visibilidad, colocación de los vehículos y distancia, entre otros, la cual constará en el croquis levantado.
8. Descripción de los daños y lesiones.
9. Relación de los medios de prueba aportados por las partes.

10. Descripción de las compañías de seguros y números de las pólizas de los seguros obligatorios exigidos por este código (art. 144).

El agente de tránsito que hubiere conocido del accidente remitirá a más tardar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, copia del respectivo informe al organismo de tránsito competente para lo pertinente y a los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia (art. 145).

b) Cuando los hechos que puedan constituir infracción penal, el agente de tránsito que conozca el hecho levantará un informe descriptivo de sus pormenores, con copia inmediata a los conductores, quienes deberán firmarlas y en su defecto, la firmará un testigo (art. 149).

En todo caso en que produzca lesiones personales u homicidio en accidente de tránsito, la autoridad de tránsito deberá enviar a los conductores implicados a la práctica de la prueba de embriaguez, so pena de considerarse falta disciplinaria grave para el funcionario que no dé cumplimiento a esta norma.

El informe o el croquis, o los dos, serán entregados inmediatamente a los interesados y a la autoridad instructora competente en materia penal.

Para efectos de determinar la responsabilidad, en cuanto al tránsito, las autoridades instructoras podrán solicitar pronunciamiento sobre el particular a las autoridades de tránsito competentes.

c) En los casos de embriaguez, las autoridades de tránsito podrán solicitar a todo conductor de vehículo automotor la práctica de examen de embriaguez, que permita determinar si se encuentra bajo efectos producidos por el alcohol o las drogas, o sustancias estupefacientes, alucinógenas o hipnóticas.

Las autoridades de tránsito podrán contratar con clínicas u hospitales la práctica de las pruebas de que trata este artículo, para verificar el estado de aptitud de los conductores (art. 150).

Quien cause lesiones u homicidios en accidente de tránsito y se demuestre que actuó bajo cualquiera de los estados de embriaguez de que trata este código, o que injustificadamente abandone el lugar de los hechos, además de las sanciones previstas en el Código Penal, se hará acreedor a la suspensión de su licencia por el término de cinco (5) años (art. 151).

El procedimiento consta de las siguientes fases:

- Apertura de la investigación mediante acto administrativo motivado, no susceptible de recurso alguno que señalará los hechos y las normas presuntamente violadas.
- Rendición de descargos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes.
- Práctica de las pruebas pertinentes dentro de un plazo no superior a quince (15) días.
- Toma de la decisión dentro de los seis (6) meses siguientes a la apertura de la investigación (art. 158).

La acción o contravención de las normas de tránsito caduca a los seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella y se interrumpe con la celebración efectiva de la audiencia (art. 161).

Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los **recursos** de reposición y apelación:

a) El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.

b) El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado (art. 142).

En cuanto a la **ejecución** de la sanción:

La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda (art. 159).

2.4 - BÉLGICA.

En este país encontramos la normativa sancionadora vial en la Ley relativa a la Policía de la Circulación Vial, aprobada mediante el Real Decreto de 16-03-1968⁽¹⁰⁹⁾. Debido a la antigüedad de la referida norma, la misma ha sido objeto de numerosas modificaciones, siendo la efectuada mediante Ley de 16-03-1999 la última conocida.

El título IV de la Ley Belga es el que se refiere a los diferentes tipos de sanciones y a las medidas de seguridad (arts. 28 a 61).

- a) Infracciones relativas a los Reglamentos:
- b) Infracciones relativas al permiso de conducir:
- c) Delito de fuga.
- d) Conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes y psicotrópicos

- a) Infracciones relativas a los Reglamentos:

El artículo 29 de la Ley sanciona las infracciones graves con prisión de ocho días a un mes y multa de 1,24 a 12,39 €uros, o con una sola de estas sanciones. El resto de las infracciones de los Reglamentos se sanciona con prisión de un día a un mes y multa de 0,25 a 12,39 €uros, o con una sola de estas sanciones. En caso de circunstancias atenuantes, puede reducirse la multa, sin que pueda ser inferior a 1 franco (1 franco belga = 40,3399 €).

Se sanciona con prisión de quince días a tres meses y multa de 2,48 a 24,79 €uros, o con una sola de estas sanciones, las infracciones previstas en el artículo 62 bis. de la Ley.

⁽¹⁰⁹⁾ http://vici.fgov.be/FR/ROUTE/Securite_Routiere/AR_1968.htm

Se sanciona con prisión de quince días a seis meses y multa de 4,96 a 49,58 €uros, o con una sola de estas sanciones, al que no satisface las obligaciones contempladas en el artículo 67 ter. de la Ley.

b) Infracciones relativas al permiso de conducir:

Se sanciona con prisión de quince días a seis meses y multa de 4,96 a 49,58 €uros, o con una sola de estas sanciones, las siguientes infracciones:

- 1° Conducir un vehículo de motor careciendo del permiso o licencia de conducir exigido.
- 2° Conducir un vehículo de motor mientras dura el período de suspensión del permiso de conducir.
- 3° Realizar una falsa declaración con el fin de obtener un permiso de conducir.
- 4° Conducir un vehículo de motor adoleciendo de defectos físicos o enfermedad, o sin superar el examen médico impuesto por Ley.

Se sanciona con prisión de ocho días a un mes y multa de 1,24 a 12,39 €uros, o con una sola de estas sanciones, las siguientes infracciones:

- 1° Cometer una infracción a las normas contenidas en apartado 2 y 4 del artículo 23.1 de la Ley, ya sea como conductor, o como persona acompañando a un conductor para el aprendizaje.
- 2° Acompañar, para el aprendizaje de la conducta, a una persona en infracción de las disposiciones de la Ley.

Se sanciona con prisión de un día a un mes y multa de 0,25 a 12,39 €uros, o con una sola de estas sanciones, fuera de los casos previstos en los artículos 30, 34.2-2° y 48, el conducir un vehículo de motor sin ser portador del permiso o licencia de conducir exigido para la categoría del vehículo de que se trate, así como negarse a presentar dichos documentos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22,

cuando se le reclaman. En caso de circunstancias atenuantes, la multa puede ser reducida, sin que pueda ser inferior a 1 franco.

Se sanciona con multa de 2,48 a 24,79 €uros a la persona que, a sabiendas, confía un vehículo de motor a otra no provista del permiso de conducir.

c) Delito de fuga.

El artículo 33 de la Ley Belga castiga el delito de fuga con la pena de prisión de quince días a seis meses y multa de de 4,96 a 49,58 €uros, o con una sola de estas sanciones.

d) Conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes y psicotrópicos

De modo similar a como hace la legislación española, los artículos 34 a 37 de la Ley Belga se dedican a tipificar las sanciones aplicables a los conductores de vehículos de motor en función de la concentración de alcohol en sangre. Los montantes económicos de las multas oscilan desde los 25 a 500 francos, para concentraciones alcohol en sangre superior a los 0,5 e inferior a los 0,8 gramos, hasta los 49,58 €uros, para tasas de alcohol en sangre igual o superior a los 0,8 gramos por litro. La cuantía de la multa podrá ascender a los 123,95 €uros en los casos de conductores reincidentes, pudiendo incluso llegar a duplicarse. Además de la sanción pecuniaria, la Ley contempla también la pena privativa de libertad por un período máximo de seis meses, para los supuestos en que se detecten concentraciones de alcohol superiores a los 0,8 gramos, y que podría llegar hasta los dos años para los conductores reincidentes.

La Ley también sanciona con multa de hasta 49,58 €uros y prisión de quince días a seis meses, o con una sola de estas sanciones, la negativa del conductor a someterse a la prueba de alcoholemia, sin motivo legítimo.

Las mismas sanciones son aplicables a los conductores que sean sorprendidos conduciendo bajo los efectos de las drogas.

Con relación a la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir, ésta no podrá ser inferior a ocho días ni superior a cinco años. No obstante, el período de suspensión podrá exceder de cinco años, e implicar la revocación definitiva, si en los tres años precedentes el titular del permiso de conducir ha sido condenado como autor de una infracción grave. Por otro lado, el quebrantamiento de la sanción de suspensión conlleva aparejada una pena de prisión por un período de quince días a seis meses y una multa de 12,39 a 49,58 €uros, o una sola de estas sanciones.

A la Inmovilización de vehículos aluden los artículos 50 a 54 de la Ley Belga.

La Ley tipifica la retirada inmediata del permiso de conducir (artículos 55 a 58), para supuestos excepcionales como el delito de fuga o accidentes imprudentes con resultado de lesiones o muerte.

El artículo 62 de la Ley alude a la presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad.

Por último, el artículo 67 de la Ley contempla la presunción de culpabilidad para aquellos supuestos en los que no es posible identificar al conductor en el momento de cometerse la infracción, al reputar autor de la infracción supuestamente cometida al titular del vehículo. Dicho titular, al igual que sucede en la legislación española, tiene el deber de identificar al conductor responsable, para lo cual se le concede un plazo de quince días.

2.5 - FRANCIA.

En este país rige el permiso de conducir «por puntos», de forma similar a lo que sucede en Inglaterra, Alemania, Italia y recientemente en España, sin embargo, existen algunas diferencias con el resto de los países mencionados. En Francia, al igual que en España, a los conductores se les asigna inicialmente 12 Puntos, de tal manera que estos puntos se le restan del casillero del conductor a medida que va cometiendo infracciones de tráfico. A los conductores principiantes o noveles se les exige inicialmente tener tres años de carné en pruebas, asignándoseles sólo 6 puntos, en lugar de 12 como al resto.

El permiso de conducir «por puntos» se introdujo en Francia por medio de la Ley 89-469, de 10 de julio de 1989, que entró en vigor el 1 de julio de 1992 ⁽¹¹⁰⁾, norma esta que ha sido completada por la Ley 90-1131, de 19 de diciembre de 1990, y por los Decretos 92-559, de 25 de junio de 1992 y 92-1228, de 23 de noviembre de 1992, que modificaron el Código de la Circulación (le Code de la Route) ⁽¹¹¹⁾.

Como se dijo con anterioridad, en Francia se le da al permiso de conducir una dotación inicial de doce puntos, que se pierden en función de que el titular del permiso cometa alguna de las infracciones tipificadas en la Ley. Para aplicar este sistema de reducción de puntos, el Código de la Circulación establece una graduación de la pérdida de puntos en función de la gravedad de la infracción. Así, en atención a esa gravedad, se deducirán seis, cuatro, tres, dos o un punto (artículos L.11-1, 11-2, 11-3 y R.256 del Código de la Circulación).

⁽¹¹⁰⁾ <http://www.securiteroutiere.equipement.gouv.fr/pap/papacc.htm>

⁽¹¹¹⁾ FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A.: “Legitimidad de la privación administrativa del permiso de conducir: Doctrina de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el régimen francés del permiso de conducir «por puntos»”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, N.º 1812 - 13 / 15 enero 1998, pág. 9. Vid. Idem MORENO TRAPIELLA, PRUDENCIO C.: “La revocación administrativa del permiso de conducir por la comisión de varias infracciones administrativas de Tráfico”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, N.º 1858 / 1 diciembre 1999, pág. 18.

El riesgo de la pérdida de puntos debe ser señalado en el momento de la constatación de la infracción por la fuerza del orden. La pérdida de puntos no se produce sino después que la infracción deviene definitiva, bien por decisión judicial o por haber procedido a efectuar el pago de la multa. Dicha pérdida se le comunica al infractor por medio de carta personal y confidencial.

El baremo de los puntos que se puede perder por la comisión de infracciones es el siguiente:

Se sanciona con la pérdida de **1 punto** las infracciones siguientes:

- Pisar una línea longitudinal continua o una línea discontinua del lado del usuario.
- Mantenimiento de las luces de carretera deslumbrando a los conductores que vienen en sentido contrario.
- No llevar el cinturón de seguridad los conductores de coches y de camionetas.
- No llevar el casco o llevar un casco no homologado los conductores de motocicletas.
- Exceder la velocidad máxima autorizada en menos de 20 Km./h.

Se sanciona con la pérdida de **2 puntos** las infracciones siguientes:

- Circular o estacionar en la mediana de las autopistas.
- Exceder la velocidad máxima autorizada entre 20 Km./h y 30 Km./h.
- Aumentar la velocidad el conductor de un vehículo que va a ser adelantado.
- Uso del teléfono móvil.

Se sanciona con la pérdida de **3 puntos** las infracciones siguientes:

- Circular por los arcenes de urgencia.
- Conducir con una tasa de alcoholemia entre 0,5 y 0,8 gramos por litro de sangre.

- Exceder la velocidad máxima autorizada entre 30 Km./h y 40 Km./h.
- El adelantamiento peligroso.
- Cambiar de dirección sin haber avisado y estar seguro de que la maniobra no causa peligro a otros usuarios.
- Estacionar sobre la calzada, de noche o con tiempo nublado, en un lugar desprovisto de iluminación pública, un vehículo sin iluminación ni señalización.
- Parada o estacionamiento en lugares peligrosos.
- Rebasar una línea longitudinal continua, salvo cuando esté duplicada por una línea discontinua del lado del usuario.
- Circular sin motivo sobre la parte izquierda de la calzada, parar o circular sobre las bandas de paradas de urgencia.

Se sanciona con la pérdida de **4 puntos** las siguientes infracciones:

- Causar lesiones imprudentes que entrañen una incapacidad total para trabajar no superior a tres meses.
- No respetar las señales de prioridad de paso.
- No respetar la parada impuesta por una señal de stop o semáforo en rojo.
- Exceder en más de 40 Km./h la velocidad máxima autorizada.
- Circular de noche o con tiempo nublado, en lugar desprovisto de iluminación pública, con un vehículo sin iluminación ni señalización.
- Dar marcha atrás o media vuelta en autopistas.
- Circular en sentido prohibido.

Se sanciona con la pérdida de **6 puntos** las siguientes infracciones:

- El homicidio y las lesiones imprudentes que entrañen una incapacidad total para trabajar superior a tres meses.
- Conducir con una tasa de alcoholemia superior a 0,5 gramos por litro de sangre.
- La negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia.
- El delito de fuga.
- El rechazo a inmovilizar el vehículo y someterlo a las verificaciones.

- Obstaculizar la circulación.
- Manipular voluntariamente las placas de matrículas y falsear la documentación del vehículo.
- Utilizar voluntariamente placas de matrículas falsas.
- Conducir durante el período de suspensión del permiso.

También se pierde un máximo de **6 puntos** por la comisión simultánea de varias infracciones.

Por último, se pierde un máximo de **8 puntos** por la comisión simultánea de varias infracciones siempre que haya al menos un delito:

- Darse a la fuga en accidentes con heridos.
- Provocar accidente con alcoholemia positiva.

El capital de puntos perdidos se puede recuperar de dos formas.

a) Adoptando un comportamiento responsable al volante.

Se recupera automáticamente el total de 12 puntos si, en el plazo de tres años, a contar desde que la última condena sancionada con retirada de puntos deviene definitiva, el titular del permiso no ha cometido ninguna infracción que entrañe retirada de puntos (artículo L.11-6).

b) Realizando un curso de sensibilización a la seguridad vial.

Se recuperan 4 puntos realizando un curso de sensibilización a la seguridad vial -causas y consecuencias de los accidentes de circulación- de una duración mínima de dieciséis horas durante dos días. Sólo se puede hacer un curso cada dos años. El curso permite recuperar un máximo de 11 puntos. Los cursos son voluntarios y para acceder a los mismos es necesario desembolsar una cierta cantidad de dinero (37,18 €), que irá destinada a cubrir los gastos de administración.

Cuando se pierden todos los puntos (12), el permiso de conducir carece automáticamente de validez para conducir cualquier vehículo de motor, durante un período de 6 meses, siendo necesario luego un nuevo permiso o licencia. El plazo para entregar el permiso de conducir es de una semana.

El permiso de conducir se puede recuperar después de los 6 meses solicitando un nuevo permiso, para ello es necesario superar un examen médico y un test psicotécnico. Además de lo anterior, y dependiendo de si se era titular de un permiso de conducción con antigüedad inferior o superior a los tres años, se exigirá; bien repasar el examen del permiso de conducir (code et conduite), en el primer caso, o bien volver a examinarse y superar todas las pruebas del Código de la Circulación.

Para finalizar, señalar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia del caso *Malige c. Francia*, de 23 de septiembre de 1998, ha declarado aplicable al sistema del permiso de conducir «por puntos» francés el artículo 6.1 del Convenio Europeo, por constituir la medida de retirada de puntos del permiso de conducir una sanción penal.

En cuanto al **procedimiento sancionador** que rige en el país vecino, en primer lugar, indicar que las sanciones más habituales de transporte que existen en España, también existen en Francia con una salvedad importantísima; y es que mientras en España hablamos siempre de procedimientos administrativos sancionadores, en Francia, estas mismas infracciones, pueden dar origen a dos tipos de procedimientos: ¹⁾ a un procedimiento administrativo similar al español, tratándose de sanciones leves (en Francia se les denomina contravenciones), ²⁾ o a un procedimiento penal en los demás casos ⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹²⁾ ORTEGA VALLEJO, F. R.: “Las sanciones de tráfico en Francia”, [on-line] <http://www.multauto.es>, septiembre 2002. Vid. idem ORTEGA VALLEJO, F. R.: “Las sanciones al transporte en Francia”, [on-line] <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 177 / 26 septiembre 2002.

Las contravenciones (sanciones administrativas) no llevan aparejada penas privativas de libertad y están clasificadas en cinco clases, que oscilan las más leves (contravención de 1ª clase) con multas de 38 € y las más graves (contravención de 5ª clase) con multa de hasta 1.500 €.

Los no residentes franceses, en este caso los españoles, sólo pueden ser autores de contravenciones de la 3ª, 4ª y 5ª clase, es decir, se les pueden imponer multas que oscilan entre los 450 € a 1.500 €.

En las contravenciones de la 3ª y 4ª clase, en el momento de la comisión, puede el conductor mostrar o no su conformidad; si el conductor muestra su conformidad y paga la multa "*amende forfaitaire minoree*", provocará una rebaja de la misma, archivándose además el correspondiente expediente sancionador. Las contravenciones de la 5ª clase en ningún caso, se reducirán aunque el conductor reconozca el hecho y abone la multa.

Si el conductor no reconoce el hecho, deberá prestar fianza y el expediente sancionador pasará a continuación al Tribunal de Policía que corresponda, que se encargará de su tramitación.

Una vez incoado el procedimiento oportuno, se dará traslado del mismo al Procurador de la República (Ministerio Fiscal en España), para que informe sobre la procedencia o no de celebrar una vista oral, y tras este informe el Tribunal decidirá o no la celebración de la vista pertinente. La decisión de celebración de la vista o la propia sentencia podrá ser apelada ante la Sala de Apelación del Tribunal competente, incluso por el Procurador de la República.

Para la celebración de los juicios originados por contravenciones no es preceptiva la intervención de Letrado.

En cuanto a los procedimientos penales originados por sanciones de transportes (tacógrafo, documentación, etc.), éstos provienen de hechos constitutivos y tipificados como delito. Estos delitos según la gravedad de los mismos están penados con penas privativas de libertad de 6 meses a dos años y multa de hasta 30.000 €.

Indicar que siempre se procede a inmovilizar al vehículo y según el presunto delito cometido se procederá a entregar una fianza que oscilará entre los 1.140 € a 2.250 €, si el delito está castigado con multas hasta 15.000 €, o bien la fianza oscilará entre los 2.250 € a 4.500 € si el presunto delito cometido está penado con multas hasta 30.000 €.

Los procedimientos penales serán tramitados en los denominados Tribunales Correccionales, y será precisa la intervención de Abogado. La vista oral del procedimiento penal siempre se celebra, esté o no el presunto autor del delito. La sentencia será apelable ante la Sala de Apelación del Tribunal Correccional correspondiente.

En Francia, a diferencia de nuestro país, las sanciones de tráfico son impuestas por órganos de carácter jurisdiccional, los denominados Tribunales de Policía y Tribunales Correccionales, integrados en el sistema judicial común, cuya sentencia es susceptible de ser recurrida ante el Tribunal de Apelación y, posteriormente, ante el Tribunal de Casación (Sala Criminal), pertenecientes todos ellos al orden jurisdiccional penal ⁽¹¹³⁾.

En el supuesto de que el conductor sancionado no acepte el pago de la multa forzosa, la condena por infracción de la legislación sobre circulación deberá ser impuesta por los Tribunales correspondientes, que deberán apreciar la realidad de la infracción así como la culpabilidad del infractor, pronunciando en consecuencia la sanción penal que consideran ajustada a la infracción cometida.

⁽¹¹³⁾ MORENO TRAPIELLA, PRUDENCIO C.; art. cit., “La revocación administrativa...”, pág. 7.

Desde el 1 de enero de 2003, los conductores franceses que reincidan se arriesgan a enfrentarse hasta con tres años de cárcel por la comisión de infracciones de tráfico.

Además, los conductores responsables de un homicidio por imprudencia pueden sufrir penas de 3 a 5 años de cárcel, y de hasta 20 años si son reincidentes. También hay penas de 10 años de cárcel para el automovilista que conduzca habiendo consumido alcohol o drogas, circule con exceso de velocidad o carezca de permiso de conducir. Por último, los conductores noveles están tres años a prueba, durante los cuales si cometen un delito o consumen alcohol o drogas se les retira el permiso inmediatamente ⁽¹¹⁴⁾.

Infracciones en Francia		Órgano Competente	Fianza
<i>Contravenciones</i>	Sólo multa	Tribunal de Policía	
1ª Clase	Hasta 38 €		
2ª Clase	De 39 a 150 €		
3ª Clase	De 151 a 450 €		
4ª Clase	De 451 a 750 €		
5ª Clase	De 751 a 1.500 €		

Fuente: <http://www.multauto.es>
 “Las sanciones de tráfico en Francia”.

Infracciones en Francia		Órgano Competente	Fianza
<i>Delitos</i>	Pena privativa de libertad más multa	Tribunal Correccional	
Pena	De 6 meses a 2 años de prisión		
Multa	Hasta 15.000 €		De 1.000 a 2.250 €
Multa	Hasta 30.000 €		Hasta 4.500 €

Fuente: <http://www.multauto.es>
 “Las sanciones de tráfico en Francia”.

⁽¹¹⁴⁾ “Mano Dura a la Francesa”, Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 164 / enero - febrero 2004, pág. 19.

2.6 - ITALIA.

En Italia también se siguió el camino de la delegación legislativa utilizado por España para aprobar la normativa en materia de tráfico. Así, mediante la Ley 190/1991, de 13 de junio, se delegó en el Gobierno la revisión de las normas relativas a la disciplina de la circulación vial, cuyo resultado sería el Real Decreto legislativo 285/1992, de 30 de abril, por el que se aprueba el «Nuovo Codice della Strada». El título VI contempla las normas referentes a los ilícitos penales y administrativos y sus correspondientes sanciones.

Lista de infracciones previstas en el Código de la Circulación:

- Todo aquél que falsifique, exporte, sustituya, altere, cancele o haga ilegible la placa del constructor o el número de identificación del bastidor será castigado con una pena de arresto de 4 a 12 meses y con multa de 259 € a 1.033 €, salvo en caso de que se trate de una infracción más grave (art. 74).
- Todo aquél que circule con un vehículo provisto de placa de matrícula que no sea la suya o que haya sido falsificada será castigado con una pena de arresto de 3 a 9 meses y con multa de 259 € a 1.033 € (art. 100).
- Todo aquél que conduzca automóviles o motocicletas sin haber obtenido el permiso de conducir correspondiente será castigado con una pena de arresto de 3 a 12 meses y con multa de 259 € a 1.033 €. Se aplicarán las mismas sanciones a los conductores que conduzcan sin permiso que haya sido revocado o que no se haya renovado. Será objeto de las mismas sanciones todo aquél que conduzca sin llevar consigo el permiso de conducir, aun cuando haya superado los exámenes correspondientes (art. 116).
- Todo aquél que lleve más de un año de residente en Italia y conduzca con un permiso de conducir expedido por otro Estado que ya no sea válido será castigado con una pena de 3 a 12 meses de arresto y con multa de 259 € a 1.033 € (art. 136).
- Todo aquél que conduzca en estado de embriaguez será castigado con una pena de arresto de un mes como máximo y multa de 259 € a 1.033 €, excepto en el caso de que el hecho constituya una infracción mayor. Si el conductor se niega a que la policía de tráfico efectúe los controles oportunos a fin de comprobar el estado de alteración psicofísica derivado del alcohol, será castigado con multa de 259 € a 1.033 €, salvo en caso de que el hecho constituya una infracción más grave. Estará sujeto a la misma sanción todo aquél que conduzca bajo los efectos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas (art. 186).

- El conductor que se niegue a ser acompañado por la policía ante el servicio público competente en materia de toxicomanías a fin de realizar los controles oportunos será castigado con una pena de arresto de un mes y con multa de 259 € a 1.033 € (art. 187).
- Todo aquél que no cumpliera sus obligaciones respecto de los funcionarios, oficiales y agentes responsables de la tramitación de los servicios de policía de carreteras, cuando lleven uniforme o lleven a la vista la señal distintiva serán castigados con una pena de arresto de hasta 3 meses y con multa de 52 € a 207 €, a no ser que el hecho constituya una infracción más grave (art. 192).
- Cuando el infractor no cumpla su obligación de suspender una determinada actividad, la oficina o el mando de los agentes responsables del servicio de policía de tráfico procederán a denunciar al infractor de conformidad con la normativa del código penal y, previa notificación al infractor, sus agentes u órganos procederán a la ejecución coercitiva de la obligación (art. 212).
- todo aquél que, durante el período en que el vehículo se halle inmovilizado, circule con el mismo vehículo será castigado con una pena de arresto de uno a ocho meses y con multa de 104 € a 414 € (art. 213).

Límites máximos de velocidad:

- 130 km/h: límite máximo autorizado en las autopistas.
- 110 km/h: límite máximo autorizado en las carreteras principales en campo abierto.
- 90 km/h: límite máximo autorizado en las carreteras secundarias en campo abierto y en las carreteras locales en campo abierto.
- 70 km/h: límite máximo autorizado en las vías de paso urbanas, previa colocación de las señales correspondientes.
- 50 km/h: límite máximo autorizado en carretera en los núcleos urbanos.

Estos son los límites válidos, salvo que existan señales contrarias.

La Comisión ha denunciado en varias ocasiones a Italia ante el Tribunal de Justicia Europeo por discriminación injustificada y desproporcionada por razón de nacionalidad, ilegal en virtud del artículo 12, contra los conductores de vehículos de otros Estados miembros. En efecto, el Código de Circulación italiano de 1992 permite al conductor de un vehículo matriculado en Italia presentar un recurso en un plazo de 60 días a partir de la fecha de notificación de una infracción, pero niega esa posibilidad al conductor de un vehículo matriculado en otro país miembro de la UE,

que debe pagar inmediatamente al agente de policía el importe mínimo previsto para la infracción en cuestión o depositar una fianza equivalente al doble del importe mínimo de la multa, para evitar así la retirada inmediata del permiso de conducir o la inmovilización del vehículo con carácter cautelar.

El Tribunal de Justicia Europeo (asunto Pastoors C-29/95) reconoció que un Estado miembro puede imponer a los conductores no residentes el pago de una fianza si optan, en caso de infracción, por un procedimiento normal en lugar del pago inmediato de una multa. Pero según esta misma jurisprudencia, el artículo 12 del Tratado CE prohíbe que la fianza exceda de la cantidad que habría de abonarse en caso de pago inmediato. En el mismo sentido se pronunció este Tribunal en el asunto C-224/00.

Sanciones previstas:

- Incumplimiento de la prohibición de conducir vehículos sin las condiciones objetivas de edad exigidas (multa de 52 € a 207 € e inmovilización administrativa del vehículo durante un período de 30 días).
- Incumplimiento de la obligación de conducir vehículos a motor y automóviles sin reunir los requisitos objetivos exigidos en lo referente a la edad (multa de 104 € a 414 € e inmovilización administrativa del vehículo durante un período de 30 días).
- Incumplimiento de la prohibición de rebasar el número de ocupantes del vehículo indicado en el permiso de circulación (multa de 52 € a 207 €).
- Incumplimiento de la obligación de que el transporte de animales domésticos de tamaño reducido -aunque sean más de 3- se realice dentro de una jaula adaptada o en contenedor, o en el hueco que se halla detrás del asiento del conductor, convenientemente separado mediante una red u otro medio análogo adecuado (multa de 52 € a 207 €).
- Incumplimiento de la obligación de llevar puesto el cinturón de seguridad (multa de 26 € a 104 €).
- Incumplimiento de la obligación de que los pasajeros menores de 12 años que midan menos de 1,50 m se hallen sujetos con un medio de retención adecuado a su estatura y a su peso, salvo en caso de que vayan acompañados de al menos un pasajero que tenga como mínimo 16 años. Quebrantamiento de la obligación de que los niños menores de 3 años que ocupen el asiento trasero estén debidamente sujetos, salvo para las excepciones autorizadas (transporte en un vehículo que no disponga de dicho sistema, siempre que vayan acompañados de un pasajero que tenga como mínimo 16 años (multa de 26 € a 104 €).

- Incumplimiento de la obligación para los conductores de motocicletas de llevar puesto durante la marcha un casco protector (multa de 26 € a 104 €).
- Incumplimiento de la prohibición de proseguir la marcha impuesta por el semáforo (multa de 52 € a 207 €).
- Incumplimiento de la obligación de utilizar los dispositivos de señales visuales y de iluminación de los vehículos media hora después de la puesta de sol y media hora antes del amanecer, e incluso de día en túneles, en caso de niebla, nevada, lluvia fuerte y en cualquier otro caso en que la visibilidad sea escasa (multa de 26 € a 207 €).
- Incumplimiento de las obligaciones en los adelantamientos (multa de 26 € a 207 €, dependiendo de la gravedad del caso y suspensión del permiso de conducir de 1 a 3 meses en caso de recidiva).
- Incumplimiento de la obligación de ayudar a las víctimas de accidentes de la circulación (multa de 104 € a 1.033 €, suspensión del permiso de conducir de 1 a 3 meses, y en su caso, otras penas contempladas en el código penal).
- Incumplimiento de la obligación, para los peatones, de circular por la acera, o bien por el borde de la calzada; de caminar, fuera de los lugares habitados, en sentido opuesto al de la marcha; de utilizar los pasos destinados a los peatones, los pasos subterráneos o los pasos elevados; incumplimiento de la prohibición de pararse o demorarse en la calzada, salvo en caso de necesidad, o bien de pararse en grupo en la acera, en el arcén o en los cruces peatonales, obstaculizando el tráfico normal de los demás peatones; de circular por la calzada con patines o cualquier otro acelerador de la marcha (multa de 16 € a 120.000 €).
- Incumplimiento de la prohibición de circular sin cobertura de seguro (multa de 517 € a 2.066 € e inmovilización del vehículo).
- Incumplimiento de los límites de velocidad (multa de 26 € a 1.033 €, dependiendo de la gravedad del caso, y suspensión del permiso de conducir durante un período comprendido entre 1 y 6 meses en los casos más graves).
- Incumplimiento de la obligación de circular por las vías de emergencia (multa de 259 € a 1.033 €, y suspensión del permiso de conducir durante un período comprendido entre 2 y 6 meses).
- Incumplimiento de la prohibición de estacionamiento o parada (también en segunda fila) (multa de 259 € a 1.033 €, y retirada o bloqueo de los vehículos).

Comportamiento en carretera:

- Incumplimiento de la prohibición de circular con los vehículos cuya carga esté desordenada o no esté sólidamente asegurada, o que rebase los límites autorizados (multa de 259 € a 1.033 €).
- Incumplimiento de la prohibición de que los animales circulen por las zonas de descanso sin estar debidamente custodiados (multa de 16 € a 120.000 €).

- Incumplimiento de la prohibición de arrastrar vehículos que no sean remolques, hacer autostop o recoger autostopistas, acampar en los cruces, en las áreas de servicio o de estacionamiento o en cualquier otra propiedad de la autopista (multa de 26 € a 104 €).
- Incumplimiento de la prohibición de realizar actividades comerciales o de propaganda de cualquier tipo (multa de 259 € a 1.033 €).
- Incumplimiento de la prohibición de dejar estacionado el vehículo durante un período superior a 24 horas en las áreas de servicio y de estacionamiento y en cualquier otra propiedad de la autopista, con excepción de los aparcamientos reservados a los hoteles existentes en la autopista o en otra área preparada para fines similares (multa de 259 € a 1.033 €).
- Incumplimiento de la prohibición, en la calzada, en las rampas y en los enlaces, de invertir el sentido de la marcha y cruzar la mediana, incluso a la altura de los pasos, o de recorrer la calzada o parte de la misma en el sentido de la marcha opuesto al autorizado (multa de 104 € a 517 €, prisión de 2 a 6 meses, suspensión del permiso de conducir de 6 a 24 meses).
- Incumplimiento de la prohibición, en la calzada, en las rampas y en los enlaces, de efectuar la marcha atrás, incluso en las vías de emergencia, con excepción de las maniobras necesarias en las áreas de servicio o de estacionamiento; de circular por los carriles reservados a las paradas de emergencia, a no ser para detenerse o para reanudar la marcha (multa de 259 € a 1.033 €, suspensión del permiso de conducir de 2 a 6 meses).
- Incumplimiento de la obligación de tomar el carril de aceleración para entrar en el carril de marcha o no dar preferencia de paso a los vehículos que estén circulando por dicha vía, tomar de forma brusca, para salir de la calzada, el carril de la derecha, introduciéndose de esta forma en el carril especial de desaceleración desde el comienzo del mismo, señalar de forma brusca el cambio de carril (multa de 52 € a 207 €).
- Incumplimiento de la obligación, durante la parada de emergencia, de no rebasar el tiempo estrictamente necesario para resolver la emergencia misma; la parada no deberá rebasar en ningún caso las 3 horas (multa de 259 € a 1.033 €, una vez transcurridas 3 horas, el vehículo podrá ser objeto de retirada forzosa).
- Incumplimiento de la obligación de los conductores en autopistas en las cuales sea obligatorio el pago de un peaje de detenerse ante las barreras correspondientes y de efectuar el pago de peaje con arreglo a las modalidades y las tarifas existentes (multa de 52 € a 207 €).

En el año 2001 se volvió a delegar en el Gobierno italiano la revisión del Código della Strada por medio de la Ley 85/2001, de 22 de marzo, publicada en la *nella Gazzetta Ufficiale* n.º 76 del 31 marzo 2001 ⁽¹¹⁵⁾.

Entre los puntos más importantes que contempla la nueva norma está la emisión del carné de conducir con puntos, el denominado «*patente a punti*». Tras la emisión del permiso de conducir, el titular recibirá 20 puntos, que serán retirados poco a poco y a medida que vaya cometiendo infracciones. El conductor que en el plazo de un año cometa infracciones por un total de 20 puntos, queda privado del carné de conducir por un período de 2 años. Si llega un momento en el que el carné se queda con cero puntos, el conductor deberá realizar cursos de reciclaje para recuperarlos. El curso permite recuperar hasta 6 puntos.

Los conductores pueden recuperar 2 puntos por año si no cometen infracciones hasta un máximo de 10 puntos.

⁽¹¹⁵⁾ Art. 1. (*Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada*)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, di concerto con gli altri Ministri interessati, e nel rispetto della procedura di cui all'articolo 4, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, nonché della legislazione vigente concernente la disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale, in conformità ai principi ed ai criteri direttivi di cui all'articolo 2.

2. Il Governo è altresì delegato ad adottare, anche con separati decreti legislativi, nei termini e secondo le procedure di cui al comma 1, nonché nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 2, disposizioni per integrare, coordinare e armonizzare il nuovo codice della strada con le altre norme legislative comunque rilevanti in materia, nonché disposizioni di carattere transitorio.

Art. 4. (*Integrazioni e modifiche al regolamento di esecuzione del nuovo codice della strada*)

1. Il Governo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, adotta entro lo stesso termine di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, norme integrative e modificative del regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, e successive modificazioni.

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/elelemat.htm>

En Italia las infracciones llevan aparejadas pérdidas de 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 10 puntos, respectivamente. Así, por ejemplo, el superar en 40 Km/h la velocidad máxima permitida o conducir en estado de embriaguez está sancionado con la pérdida de 10 puntos. En cambio, saltarse un semáforo o un stop, se sanciona con 5 puntos. El uso indebido de la iluminación, 1 punto⁽¹¹⁶⁾.

En materia de responsabilidad administrativa, los artículos 2, 3 y 4 de la Ley italiana 689/1981 señalan lo siguiente:

El artículo 2 señala que “no puede ser sometido a sanción administrativa quien en el momento en que ha cometido el hecho no haya cumplido los 18 años o carezca, en base a los criterios señalados en el Código Penal, de la capacidad de entender y querer, salvo que el estado de incapacidad derive de su culpa o haya sido preparado por él”.

“Artículo 3. En las infracciones a las que son aplicables sanciones administrativas, cada cual es responsable de su propia acción u omisión, consciente o voluntaria, ya sea ésta dolosa o culposa.”

“Artículo 4. No responde de las infracciones administrativas quien ha cometido el hecho en el cumplimiento de un deber o en el ejercicio de una facultad legítima, o bien en estado de necesidad o de legítima defensa. Si la infracción se comete por orden de la autoridad, responde de ello el funcionario que ha dado la orden.”

En el apartado 1º del artículo 9 de la mentada Ley se hace alusión al principio non bis in idem al contemplar que “cuando un mismo hecho está castigado por una disposición penal y por una disposición que prevea una sanción administrativa, o bien por una pluralidad de disposiciones que prevean una pluralidad de sanciones administrativas, se aplica la disposición especial”.

⁽¹¹⁶⁾ *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 28 / abril 2001, pág. 66 y N.º 73 / enero 2005, pág. 48.

En cuanto a la graduación de las sanciones, el artículo 11 de la Ley 689/1981 alude a “la gravedad de la infracción, lo realizado por el agente para la eliminación o atenuación de las consecuencias de la infracción, y no tan sólo a la personalidad del mismo a sus condiciones económicas”.

2.7 - ALEMANIA.

El carné por puntos alemán es bastante menos estricto que el francés o el italiano, aunque su éxito está más que contrastado. Su sistema, vigente desde 1974, permite acumular hasta un máximo de 18 puntos en función de la gravedad de las sanciones cometidas. Los conductores parten desde cero puntos y, a medida que cometen infracciones, suman de 1 a 7 puntos: las sanciones más leves se imponen por girar sin tener en consideración al peatón o adelantar en un tramo prohibido, mientras que las más duras llegan por conducir en estado de embriaguez o causar la muerte por negligencia.

El buen resultado de este sistema se basa en los continuos cursos psicológicos y de reciclaje a los que se someten los conductores. Éstos, desde que alcanzan entre 8 y 13 puntos, tienen la posibilidad de hacer un curso de conducción que les permitirán recuperar puntos. Cuando el automovilista supera los 14 puntos, y no ha participado en ninguno de estos cursos en los 5 años anteriores, su asistencia es obligatoria, sin que esto implique reducción de puntos. Por último, cuando el automovilista llega a los 18 puntos fijados, la Administración le presta ayuda psicológica y únicamente le retirará la licencia de circulación en el caso de que su comportamiento no mejore en los meses siguientes. No es lo normal: en los 20 años que lleva en funcionamiento, sólo el 12 por ciento de los conductores alemanes (unos 6 millones) han sido registrados por cometer alguna infracción. De ellos, únicamente el 3 por ciento (unos 17.000 conductores) han alcanzado 18 o más puntos ⁽¹¹⁷⁾.

El plazo máximo de suspensión de carné es de seis meses, y se puede obtener un permiso siempre que se garantice su idoneidad con un informe médico.

⁽¹¹⁷⁾ Fuente: <http://motor.terra.es/motor/articulo/html/mot21356.htm>
http://www.cea-online.es/carneporpuntos/otros_paises.html

Cancelación de antecedentes

- A los dos años, por una infracción firme.
- A los cinco años, por cometer un delito (decisión judicial).
- A los diez años, en el resto de casos ilícitos penales con alcohol y drogas.

Descuento por acudir a un seminario de reeducación (sólo una vez en cinco años).

- A partir de 8 puntos, se rebaja a 4.
- De entre 9 y 13 se consigue una rebaja de 2.

2.8 - INGLATERRA.

Gran Bretaña fue el primer país europeo que adoptó el permiso de conducir «por puntos», también conocido por “*penalty points system*”. El carné por puntos inglés lleva en vigor desde el año 1982 y al contrario de lo que sucede con Francia, Italia o España, los puntos no se restan, sino que se suman al igual que sucede en Alemania. Los conductores de este país parten de cero puntos y pueden acumular un total de 12 puntos, momento en que se les retira el carné.

El modelo británico combina a la perfección el sistema tradicional de penalización a los conductores con algunos rasgos del moderno carné por puntos. En el Reino Unido las infracciones se dividen en tres categorías en función de su gravedad: A, B y C. Las de tipo A son consideradas como delitos muy graves (por ejemplo, conducir en estado de embriaguez) y conllevan la inmediata retirada del permiso de conducir por el período de un año. Las de clase B son calificadas como faltas (no usar cinturón, sobrepasar el límite de velocidad...) y suman puntos. Al llegar a 12, el conductor también pierde su licencia. Mientras, las de tipo C (mal estacionamiento) no se consideran a la hora de puntuar, por lo que sólo comportan una sanción económica.

Se restan puntos si tras tres años desde la última suma de puntos no se ha cometido ninguna infracción.

Los puntos se anotan en una zona específica del propio carné, y la licencia muestra las faltas del conductor, durante un año más, aunque tengan validez sólo de tres años.

Si los conductores noveles (menos de dos años de carné) acumulan seis puntos, pierden su licencia y deben examinarse de nuevo.

También tienen cursos de reciclaje, pero sólo para aquellos conductores que hayan perdido el carné.

Esta variante del carné por puntos, que es considerada por muchos expertos como la más perfecta, ha logrado convertir al Reino Unido en el país de Europa con menos muertos por millón de kilómetros recorridos ⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁸⁾ Fuente: <http://motor.terra.es/motor/articulo/html/mot21362.htm>
http://www.cea-online.es/carneporpuntos/otros_paises.html
Vid. *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 73 / enero 2005, pág. 49.

2.9 - MÉXICO.

El Título VIII de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, de 13 de diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993 ⁽¹¹⁹⁾, -arts. 74 a 80-, regula la materia referente a las sanciones.

Así, el primero de los citados artículos se refiere a los diferentes tipos de sanciones:

“Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley, serán sancionadas por la Secretaría, de acuerdo con lo siguiente:

- I. Presentar servicios de autotransporte federal sin el permiso respectivo, con multa de quinientos a dos mil salarios mínimos;
- II. Presentar servicios de autotransporte federal con vehículos cuyas condiciones no cumplan con los reglamentos correspondientes, con multa de cien a mil salarios mínimos;
- III. Aplicar tarifas superiores a las que en su caso se autoricen, con multa de cien a quinientos salarios mínimos;
- IV. Conducir en estado de ebriedad o bajo los efectos de drogas de abuso, con multa al conductor de cien a doscientos salarios y suspensión de la licencia por un año; por la segunda infracción, cancelación de la licencia;
- V. Rebasar, el autotransporte, los máximos de velocidad establecidos por la Secretaría, con multa al conductor de cincuenta a cien salarios mínimos; suspensión de la licencia por seis meses por la segunda infracción, y cancelación de la misma por la tercera infracción;
- VI. Conducir vehículos de autotransporte en caminos y puentes sin la licencia que exija la ley, con multa de cincuenta a cien salarios mínimos; en la misma infracción incurrirá el empresario o dueño de vehículo que autorice su manejo cuando el conductor no cuente con licencia;

⁽¹¹⁹⁾ <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leyfed.htm>

VII. Destruir, inutilizar, apagar, quitar o cambiar una señal establecida para la seguridad de las vías generales de comunicación terrestres o medios de autotransporte que en ellas operan, con multa de cien a quinientos salarios mínimos;

VIII. Colocar intencionalmente señales con ánimo de ocasionar daño a vehículos en circulación, con multa de cien a quinientos salarios mínimos; y

IX. Cualquier otra infracción a lo previsto en esta Ley o sus reglamentos, será sancionada con multa hasta de mil salarios mínimos.

En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas, salvo las excepciones o casos específicos previstos en esta ley.

Para los efectos del presente capítulo, se entiende por salario mínimo, el salario mínimo general vigente en el distrito federal al momento de cometerse la infracción” (artículo 74).

El artículo 77 de la referida Ley de 13 de diciembre 1993 contempla el denominado principio de proporcionalidad de las sanciones y su contenido es el siguiente:

“Al imponer las sanciones a que se refiere este título, la Secretaría deberá considerar:

- I. La gravedad de la infracción;
- II. Los daños causados; y
- III. La reincidencia”.

El resto de los preceptos que conforman el Título VII son ⁽¹²⁰⁾:

⁽¹²⁰⁾ Artículo 76. - El monto de las sanciones administrativas que se impongan a los permisionarios con motivo del servicio, será garantizado con el valor de los propios vehículos o mediante el otorgamiento de garantía suficiente para responder de las mismas. En caso de que la garantía sea el vehículo, podrá entregarse en depósito a su conductor o a su legítimo propietario, quienes deberán presentarlo ante la autoridad competente cuando esta lo solicite.

El propietario del vehículo dispondrá de un plazo de 30 días naturales, contado a partir de la fecha en que se fijó la multa para cubrirla así como los gastos a que hubiere lugar; en caso contrario, se formulará la liquidación y se turnará, junto con el vehículo, a la autoridad fiscal competente, para su cobro, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 80 de esta Ley.

Tampoco podemos olvidar el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de México, de 21 de noviembre de 1997, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal N.º 152, el 30 de noviembre de 1999 ⁽¹²¹⁾, cuyo título V, capítulo I, regula los diferentes tipos de sanciones (artículos 101 a 105), y el capítulo II, los medios de impugnación (artículos 106 a 108).

Las infracciones a este Reglamento sancionables con multa se contemplan en el artículo 103, que dada la amplitud de las dos tablas de sanciones nos remitimos a dicho cuerpo normativo.

El infractor que cubra el importe de las multas que establece este Reglamento, dentro de los cinco días siguientes de haber sido impuesta, tendrá derecho a que se le descuente un 50% del monto de la misma, con excepción de lo dispuesto por el artículo 63. Vencido este plazo no procederá descuento alguno.

Artículo 78. - Las sanciones que se señalan en este título se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad penal que resulte, ni de que, cuando proceda, la Secretaría revoque la concesión o permiso

Artículo 79. - Para declarar la revocación de las concesiones y permisos, suspensión de servicios y la imposición de las sanciones previstas en esta ley, se estará a lo siguiente:

- I. La Secretaría hará saber al presunto infractor la causa o causas de la sanción concediéndole un plazo de 15 días hábiles para que presente sus pruebas y defensas; y
- II. Presentadas las pruebas y defensas o vencido el plazo señalado en la fracción anterior sin que se hubieren presentado, la Secretaría dictará la resolución que corresponda en un plazo no mayor a 30 días naturales.

Artículo 80. - Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría con fundamento en esta ley, se podrá interponer, ante la propia Secretaría, recursos de reconsideración, dentro del plazo de 15 días naturales siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. Los reglamentos de la presente ley establecerán los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará mediante escrito dirigido a la autoridad emisora del acto, en el que se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como, en su caso, las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada.

La Secretaría dictará resolución en un término que no excederá de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso.

⁽¹²¹⁾ <http://www.df.gob.mx/leyes/regtran/>

El pago de la multa se podrá realizar en la Tesorería del Distrito Federal o en cualquier sucursal bancaria autorizada, teniendo como plazo treinta días, contados a partir de la fecha de emisión de la boleta de sanción, vencido dicho plazo sin que se realice el pago, deberá cubrir los demás créditos fiscales que establece el Código Financiero del Distrito Federal (art. 104).

Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades, podrán, en los términos establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, interponer el recurso de inconformidad, ante la autoridad competente o impugnar la imposición de las sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas señalados por la ley que lo rige (art. 106).

La Secretaría podrá suspender o cancelar la licencia o permiso de conducir en los términos de la Ley.

Para los efectos de este artículo la reincidencia se da cuando se cometen dos infracciones ó más de la misma naturaleza en el plazo de un año, computado a partir de las comisión de la primera (art. 33).

2.10 - PARAGUAY.

El Reglamento General de Tránsito, aprobado mediante el Decreto Ley N.º 22.094, de 17 de septiembre de 1947 ⁽¹²²⁾, contempla en el capítulo XX los diferentes tipos de sanciones aplicables a las infracciones de tráfico. En este Capítulo se incluyen, entre otros, los artículos 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206 y 209, que han sido modificados por la Ley N.º 536 ⁽¹²³⁾.

⁽¹²²⁾ http://www.mopc.gov.py/Informaciones/decreto_ley_29094.htm

⁽¹²³⁾

CAPITULO XX

PENALIDADES

Artículo 199. Serán sancionados con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas:

- a) Las infracciones del artículo 117º, de quince a treinta salarios diarios. (Art. 117º. El conductor implicado en un accidente de tránsito que haya causado muerte o lesión a cualquier persona, detendrá inmediatamente su vehículo en el lugar del accidente, dando su nombre, domicilio y número de la matrícula de su vehículo a los ocupantes del vehículo con el que haya chocado, o a los testigos que se encuentren presentes o que llame al interesado a ese efecto, en caso de que la o las personas ocupantes del otro vehículos hubiesen quedado imposibilitados para tomar otros datos. Prestará auxilio razonable a cualquier persona herida en accidentes, conduciéndola a la salda de Primeros Auxilios y Hospital más próximo, y se presentará a la policía lo antes posible en caso de que ésta no se hubiere hecho presente en el lugar del accidente).
- b) Las infracciones a los artículos 118º y 121º, de diez a veinticinco salarios diarios. (Art. 118º: Los conductores de vehículos que tuvieren participación en un accidente que haya dañado la propiedad del estado particular, detendrá inmediatamente su vehículo en el lugar del accidente, dará su nombre, domicilio u número de matrícula y presentará su carné de conductor a la autoridad más cercana encargada de vigilar el cumplimiento de este Reglamento. Además avisará al propietario perjudicado, cuando el daño haya sido causado en propiedad particular. Art. 121º: Queda prohibido efectuar carreras de velocidad o regularidad en las carreteras y caminos públicos, con cualquier clase de vehículos o animales sin previo permiso de la autoridad competente).
- c) Quienes usaren artificios para impedir o dificultar la identificación del vehículo, de tres a quince salarios diarios.
- d) Los que condijeren vehículos sin estar habilitados, de tres a quince salarios diarios.
- e) Los que arrancaren postes o abrieren brechas en los alambrados laterales de los caminos, de tres a quince salarios diarios.

Artículo 200. Toda infracción a las disposiciones del Capítulo XV (Instalaciones de surtidores y estaciones de servicios en los caminos de la República) será sancionada con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas, de diez a treinta salarios diarios.

Artículo 201. Cuando a consecuencia de accidentes, se causaren daños en las obras, señales o árboles de los caminos, sin que mediare a juicio de la autoridad competente, culpa, dolo o negligencia del autor, éste quedará exento de multa, pero estará obligado a reparar por sí los daños causados o a pagar los gastos en que se incurra para la reparación. Si se causaren tales daños con intención o descuido, ebriedad o menosprecio de las cosas, se sancionará al autor con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas, de tres a quince salarios diarios.

Artículo 202. El exceso de velocidad será sancionado con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas, de tres a quince salarios diarios.

Artículo 203. Serán sancionados con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no específicas.

- a) Todo conductor que infringiere el artículo 5°, de diez a veinte salarios diarios. La reincidencia será sancionada, además de la multa, con el retiro temporal o definitivo del registro de conductor. (Art. 5°: Prohíbese conducir por los caminos públicos cualquier clase de vehículos o animales, toda persona tenga o no licencia para el efecto, que se halle en estado de embriaguez o bajo influencia de estupefacientes).
- b) El propietario de vehículo conducido por persona que no tuviera la edad requerida, de uno a diez salarios diarios.
- c) El que empleare vehículo, tracción animal u otro dispositivo, en contravención a lo dispuesto en el artículo 10°, de uno a diez salarios diarios. (Art. 10°: Queda prohibido conducir o estacionar un vehículo, animal o cualquier otro dispositivo, en un camino público con el único y principal fin de publicidad, ya sea mediante leyendas escritas o mediante altoparlantes. Están exceptuados de estas disposiciones, todos los vehículos que tienen pintados en su misma superficie avisos referentes a productos que expenda o negocios que administre el propietario del vehículo).
- d) El que habiendo tenido permiso para transportar carga en las condiciones del artículo 9°, lo usare para más de un transporte, de uno a diez salarios diarios. (Art. 9°: Cuando deben transportarse cargas o piezas individuales, cuyas dimensiones o peso exceden los máximos establecidos en este Reglamento, el interesado deberá obtener, en cada caso, un permiso especial de la autoridad vial correspondiente, etc.).
- e) Todo exceso de carga superior al 5%, de uno a diez salarios diarios. Si el exceso fuere superior al 10%, además de satisfacer la multa, el conductor estará obligado a descargar inmediatamente dicho exceso y colocarlo fuera del afirmado, andenes o cunetas, sin responsabilidad de las autoridades por los perjuicios que sufiere lo descargado.
- f) El propietario o el conductor del vehículo cuyas dimensiones excedan de los límites establecidos, de uno a diez salarios diarios y además estará obligado a retirarlo de la carretera.
- g) El que condujere vehículo no registrado o con patente caduca, de uno a diez salarios diarios.
- h) La violación del artículo 180°, de uno a diez salarios diarios. El infractor satisfará también el monto de los perjuicios causados. (Art. 180°: Protección de los caminos).
- i) La infracción de los artículos 184°, 186° y 187°, de uno a diez salarios diarios, más los gastos ocasionados. (Art. 184°: Prohíbese colocar avisos de cualquier clase, dentro del terreno perteneciente al ancho de expropiación para caminos, sin la autorización del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con exclusión de las señales establecidas por la disposición de las autoridades competentes. Art. 186° Prohíbese depositar basuras y otros desperdicios en los caminos, zanjas laterales, escarpadas, puentes o alcantarillas. Art. 187: Los dueños colonos o encargados de propiedades contiguas a un camino, mantendrán su frente hasta la línea central del mismo, completamente limpio de hierbas).

Artículo 204. Serán sancionados con el retiro de la libreta de habilitación los conductores culpables de accidentes graves. Con igual pena será reprimida la competencia de velocidad entre vehículos que se encuentran accidentalmente en los caminos.

Artículo 205. Serán sancionados con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas, de uno a cinco salarios diarios:

- a) La violación de los artículos 7°, 18°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 91°, 110° y 128°. (Art. 7°. Queda prohibido conducir o estacionar en las carreteras, vehículos destruidos o equipados o cargado en forma que constituyan peligro para el tránsito público, o impida a los conductores tener un visibilidad suficiente para conducirlos con seguridad, o derramen total o parcialmente la carga que contenga. Art. 18°. Las llantas de los vehículos que transitan por caminos mejorados no deben tener en su superficie de rodadura relieve clavo-remache-pestaña o protuberancia alguna de metal o cuerpo duro que sobresalga de dicha superficie. El tránsito de máquinas agrícolas que no se ajusten a estas disposiciones, cuando necesariamente tengan que transitar sobre el pavimento por ser intransitable las franjas laterales de caminos del suelo natural, se hará conforme a lo establecido en el art. 15. Art. 19°. Los desperfectos ocasionados a las carreteras por el tránsito de las máquinas mencionadas en los arts. 15° y 18°, serán reparados por cuenta de los propietarios o

arrendatarios de las mismas. Art. 20°. El bastidor que soporta la caja del vehículo, deberá apoyarse sobre elásticos, de modo que no toque los ejes, ni indirectamente, prohibiéndose por consiguiente, la interposición de todo cuerpo o material que impida el libre juego de los elásticos. Art. 21°. Cuando un vehículo arrastre a otro semiremolcado o remolcado, llevará en la parte delantera superior de la cabina una banderola de color rojo que resulte perfectamente visible a la distancia de 100 metros. Esa señal deberá ser iluminada con una luz roja, durante las horas de la noche, en la forma prescrita por el art. 39 de este Reglamento. Art. 22°. Todo vehículo motor, a excepción de motocicletas, deberá estar equipado por lo menos con dos series de frenos independientes, los cuales, en cualquier momento deben satisfacer las siguientes condiciones: a) Los frenos de pie deben detener completamente el vehículo en un espacio de 20 metros, marchando a una velocidad de (35 Kms.) treinta y cinco kilómetros por hora sobre un pavimento seco, liso, horizontal y libre de materiales sueltos. b) Los frenos de mano deben detener completamente al vehículo en un espacio de 22 metros, en las condiciones anteriores. Art. 24°. Los vehículos automotores que circulan por las carreteras nacionales, irán provistos de bocinas en buen estado, capaz de producir un sonido audible, en condiciones normales, a distancia no menor de 60 metros. Queda prohibido el uso de sirena, pito, campana u otro instrumento productor de sonido o ruido molesto. El toque de bocina se hará siempre en forma moderada, normalmente por un tiempo no menor de dos segundos, ajustando su uso a las exigencias del tráfico, tales como anunciar la aproximación del vehículo a la intersección de dos vías no controladas, a sitios donde haya aglomeración de vehículos o personas o para pedir paso a otro conductor o peatón. Art. 91°. Queda prohibido entregar la dirección de un vehículo a menores de 18 años de edad o a personas que no estén habilitados por las Municipalidades. Art. 110°. Ninguna persona parará o estacionará vehículos en una carretera pública, cuando en la parte opuesta haya otro vehículo estacionado o parado a una distancia menor de cincuenta metros. Art. 128°. El transporte de estiércol, animales muertos, residuos o sustancia análogas, sólo podrá hacerse en vehículos herméticos y especialmente destinados a ese objeto. En las zonas rurales podrán usarse otros vehículos, siempre que vayan totalmente cubiertos de lonas o tapas).

- b) Cualquier infracción a las disposiciones del Capítulo VI (Luces de los vehículos) de uno a cinco salarios diarios.

Artículo 206. Serán sancionados con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas, de uno a diez salarios diarios:

- a) La inobservancia de lo dispuesto en los art. 4°, 26°, 28°, 29° y 30°. (Art. 4°. El conductor de un vehículo en marcha debe estar constantemente en condiciones, situación y posición de dirigir y dominar completamente su vehículo, debiendo advertir la presencia de éste a los otros conductores y a los peatones que encuentra en su camino, y tomar todas las precauciones para evitar accidentes y obstrucciones del tránsito. Art. 26°. Todo vehículo automotor irá provisto de espejo retroscópico que permita ver al conductor por reflexión, la parte de atrás de la carretera hasta una distancia por lo menos de 50 metros. Art. 28°. El parabrisa de los vehículos tendrá un artefacto adecuado para limpiarlo de la lluvia o humedad condensada, dispuesto de tal modo que pueda ser manejado y gobernado automáticamente por el conductor. Art. 29°. No podrán ser conducidos por las carreteras vehículos automóviles que no están provistos de un silenciador en buen estado, que deberá funcionar en forma constante, a fin de evitar ruido excesivo y humo desagradable. Asimismo, queda prohibido emplear en los vehículos automóviles, silenciadores con válvulas de escape libre en el tubo de escape. Art. 30°. La construcción de la carrocería de los vehículos se ajustará a las dimensiones máximas establecidas y las Municipalidades de la República no admitirán la habilitación de las que no reúnan las exigencias de este Reglamento).
- b) El que detuviere o estacionare un vehículo contraviniendo las disposiciones respectivas.
- c) El derrame excesivo de aceite y otro líquido.
- d) El vehículo que no diere paso al peatón y viceversa, del modo establecido en los Artículos 103° y 135°.

Artículo 207. En caso que los funcionarios autorizados creyeran necesario reprimir de inmediato una infracción y el infractor desobedeciere la orden que le fuere dada, podrá requerir el auxilio de la fuerza pública para hacer efectiva la sanción correspondiente.

Artículo 208. El infractor recibirá orden de presión de la autoridad competente, pudiendo ser detenido si dejare de obrar la multa a que se hubiere hecho pasible por su infracción en el plazo exigido por la autoridad.

Artículo 209. Las infracciones al presente Reglamento que no tuviesen pena determinada, serán sancionadas con multas equivalentes al importe del salario mínimo legal en la Capital de la República para personal que trabaja en actividades no especificadas, de uno a diez salarios diarios.

Artículo 210. Las penalidades impuestas por este Reglamento serán aplicadas directamente por la autoridad vial competente, sin perjuicio a las sanciones a que los hechos dieren ante la justicia ordinaria.

Artículo 211. El importe de las multa ingresará a Rentas General de la Nación.

Artículo 212. Los casos de reincidencias serán penados con el duplo de la pena fijada para los hechos respectivos y la inhabilitación temporal o definitiva de los conductores según el caso.

2.11 - PORTUGAL.

El Código Da Estrada ⁽¹²⁴⁾ clasifica las infracciones, atendiendo a su gravedad, en leves, graves y muy graves:

- **Leves:** son sólo castigadas con una cuantía pecuniaria.
- **Graves:** se castigan, además de por la cuantía correspondiente, por una sanción de prohibición de circulación de 1 mes de mínimo a 1 año de máximo.
- **Muy Graves:** se castigan, además de por la cuantía correspondiente, por una sanción de prohibición de circulación de 2 meses de mínimo a 2 años de máximo.

Se consideran infracciones leves, por defecto, a todas aquellas que no tengan la consideración de infracciones graves o muy graves.

SON INFRACCIONES GRAVES:

1. El tránsito de vehículos en sentido opuesto al legalmente establecido.
2. El exceso de velocidad sobre los límites legalmente impuestos superior a 30 Km/h (para motocicletas y automóviles ligeros) y a 20 Km/h (para demás vehículos de motor).
3. La falta de respeto de reglas y señales de ceda el paso, de cambios de dirección, de inversiones del sentido de la marcha, de la marcha atrás, o de atravesar pasos a nivel.
4. La parada o el estacionamiento en los arcenes de las autopistas o vías equiparables.
5. El tránsito de vehículos sin utilizar los dispositivos de iluminación cuando así sea obligatoria.
6. La conducción bajo la influencia del alcohol, cuando la tasa de alcohol en sangre fuera igual o superior a 0,5 gr/l.
7. La no utilización de la señal de preseñalización de peligro, cuando fuera obligatorio, fuera de las localidades.
8. El tránsito con velocidad excesiva en función de las características del vehículo o de la vía, de las condiciones atmosféricas o de la circulación, o simplemente cuando la velocidad deba ser especialmente moderada.
9. La falta de respeto de las reglas de tránsito de automóviles pesados y de conjuntos de vehículos en autopistas o vías equiparadas.
10. La falta de respeto de la obligación de parar impuesta por un agente de tráfico, por una luz roja o por una señal en los cruces y rotondas.

⁽¹²⁴⁾ http://www.infocid.pt/infocid/1336_1.asp
<http://personal.telefonica.terra.es/web/froet/circulaportugal.doc>

11. El no ceder el paso a los peatones por el conductor que cambia la dirección dentro de una localidad.
12. Traspasar o circular sobre una línea continua longitudinal delimitadora de ambos sentidos de tránsito, o sobre una línea mixta con un mismo significado para ambas direcciones.

SON INFRACCIONES MUY GRAVES:

1. El tránsito de vehículos en sentido opuesto al legalmente establecido en autopistas o vías equiparables.
2. El exceso de velocidad sobre los límites legalmente impuestos superior a 60 Km/h (para motocicletas y automóviles ligeros) y a 40 Km/h (para demás vehículos de motor).
3. La falta de respeto de reglas y señales de ceda el paso, de cambios de dirección, de inversiones del sentido de la marcha, de la marcha atrás, o de atravesar pasos a nivel en autopistas o vías equiparables.
4. La parada o el estacionamiento en los carriles de fuera de las localidades, a menos de 50 metros de cruces, curvas o zonas de visibilidad insuficiente; e incluso la parada o el estacionamiento en los carriles de las autopistas o vías equiparables.
5. El tránsito de vehículos sin utilizar los dispositivos de iluminación cuando así sea obligatoria en autopistas o vías equiparables.
6. La conducción bajo la influencia del alcohol, cuando la tasa de alcohol en sangre fuera igual o superior a 0,8 gr/l.
7. La no utilización de la señal de preseñalización de peligro, cuando fuera obligatorio, en autopistas o vías equiparables.
8. La conducción bajo la influencia de sustancias legalmente consideradas como estupefacientes o psicotrópicas.
9. El estacionamiento de noche en los carriles fuera de las localidades.
10. La entrada o salida a las autopistas o vías equiparables por lugares diferentes a los accesos destinados a tales fines.
11. La utilización en autopistas o vías equiparables de los separadores de tránsito o de las aperturas eventuales en ellas existentes.

LAS FASES DEL PROCESO POR INFRACCIONES DE TRÁFICO SON.

- DENUNCIA

Menciona los hechos constitutivos de la infracción, el día, la hora, la localidad y demás circunstancias de la misma. Lo redacta el agente de tráfico.

Para los infractores no domiciliados en Portugal, en el momento de verificar la infracción se podrá optar entre el pago voluntario de la cuantía o el depósito de la cuantía igual al valor máximo de la cuantía prevista para la infracción cometida.

El depósito se destina a garantizar tanto el pago de la cuantía como las posibles costas procesales si fuese condenado.

Si el infractor declara que pretende pagar la multa o efectuar el depósito, pero no puede hacerlo en ese momento, se le requisan su carné de conducir y los documentos de titularidad del vehículo hasta el efectivo ingreso; en este caso, se le darán unas guías que sustituyan a los documentos requisados.

A falta del pago, del depósito o de la pretensión mencionada, se producirá el embargo del vehículo hasta el momento del pago, del depósito o de una decisión absolutoria.

- NOTIFICACIÓN

La notificación puede ser personal en el momento de la actuación (tras la firma se le entrega copia de la denuncia) o posteriormente por correo tanto certificado como por vía ordinaria (en este caso, se presume que la notificación se efectúa en la fecha de recepción).

- PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES

Un vez recibida la denuncia el infractor dispone de 20 días para presentar un escrito en la Dirección General Vial (en adelante, DGV) del distrito donde se cometió la infracción; en el mismo, se presentará un máximo de tres testimonios válidos como medio de prueba.

El requerimiento se dirige al Gobernador Civil.

- PAGO

El notificado dispone de 20 días para proceder al pago voluntario de la cuantía.

Podrá incluso hacerlo en cualquier momento del proceso antes de la decisión, aunque sujeto al pago de las costas del proceso que fueran debidas.

Ciertas clases de conductores (los de transporte de mercancías peligrosas; los de vehículos de emergencia o socorro; los de transporte escolar; los de vehículos ligeros de alquiler para transporte público; los de transporte pesado de pasajeros/ de mercancías) tienen una serie de obligaciones especiales. Por ello, se reflejará la especialidad si se les aplicara una sanción tras cometer una infracción.

El artículo 140 del Código señala que la cuantía se calculará, además de por la gravedad de la infracción, la culpa existente, la situación económica del infractor o los antecedentes en el cumplimiento de la legislación vial, por las especiales obligaciones de cuidado que recaen en el conductor en función del transporte y del vehículo utilizado.

Aparte de la correspondiente multa económica tras la comisión de una infracción grave o muy grave, es posible la imposición añadida de cursos de formación o de la cooperación en campañas de prevención vial.

LIMITES DE VELOCIDAD (Km/h)

	CIUDADES	AUTOPISTAS (1)	VIAS RESERVADAS(2)	RESTO
Automóviles ligeros de pasajeros/mixtos:				
Sin remolque	50	120	100	90
Con remolque	50	100	80	70
Automóviles ligeros de mercancías:				
Sin remolque	50	110	90	80
Con remolque	50	90	80	70
Automóviles pesados de mercancías:				
Sin remolque (3)	50	90	80	80
Con remolque	40	80	70	70

(1): los conductores no pueden transitar a una velocidad inferior a 40 Km/hora.

(2): sólo pueden circular automóviles y motocicletas.

(3): también se permite con esos límites el semi-remolque.

TASAS DE ALCOHOLEMIA

<i>Nivel de alcohol en sangre</i>	<i>Tipificación legal</i>	<i>Sanción</i>	<i>Prohibición de circulación</i>
> 0,2 a < 0,5 gr/l	Leve	Multa de 120 a 600 €	-----
≥ 0,5 a < 0,8 gr/l	Grave	Multa de 240 a 1200 €	De 1 mes a 1 año
≥ 0,8 a < 1,2 gr/l	Muy grave	Multa de 360 a 1800 €	De 2 meses a dos años
≥ 1,2 gr/l	Delito	Prisión entre 120 días y 1 año	De 3 meses a 3 años

Por otro lado, el Decreto-Ley portugués 433/1982, al igual que el derecho español, recoge el principio de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador, en los artículos 8, 9, 10 y 11.

El artículo 8 dispone lo siguiente:

1. Sólo es punible el hecho ejecutado con dolo o, en los casos especialmente previstos por la Ley, por imprudencia.
2. El error sobre elementos del tipo, sobre la prohibición o sobre aquellas circunstancias que, de existir, afectarían a la ilicitud del hecho o a la culpabilidad del sujeto, excluye el dolo.
3. Quedan a salvo la punibilidad de la imprudencia en los términos generales.

En cuanto al error sobre la ilicitud, el artículo 9 establece:

1. Obra sin culpabilidad quien actúa sin conciencia de la ilicitud del hecho, si el error fuera vencible.
2. Si el error fuera vencible la multa puede ser atenuada.

Respecto a la inimputabilidad, el artículo 10 menciona que a los efectos de esta ley, se consideran inimputables los menores de 16 años.

Por último, el artículo 11 señala en su apartado 1 que es inimputable quien, debido a una anomalía psíquica, es incapaz, en el momento de realizar el hecho, de apreciar su ilicitud o de conducirse de acuerdo con esa apreciación.

2. Puede ser declarado inimputable quien, debido a una anomalía psíquica grave no accidental, cuyos efectos no domina y sin que ello le fuera reprochable, tiene en el momento de la ejecución del hecho sensiblemente disminuida la capacidad para apreciar la ilicitud de éste o para conducirse de acuerdo con esa apreciación.

3. La inimputabilidad no se excluye cuando la anomalía psíquica hubiera sido provocada por el propio sujeto con intención de cometer el hecho.

2.12 - VENEZUELA.

En 1996, el Congreso de la República de Venezuela aprobó la nueva Ley de Tránsito, que entró en vigor en Febrero de 1997 ⁽¹²⁵⁾. Esta ley introduce modificaciones importantes a la ley anterior, la cual se encontraba vigente desde 1986. Entre otros aspectos, la nueva ley define las autoridades auxiliares de tránsito, dándole autoridad a los municipios para actuar en materia de administración de tránsito; establece un título especial dedicado a seguridad vial y educación vial; simplifica los procedimientos jurídicos y administrativos y establece mecanismos para vincular las multas con la escala de salarios mínimos urbanos.

La Ley de Tránsito de Venezuela sigue una estructura de títulos y capítulos, en total presenta ocho títulos que cubren los siguientes temas: vehículos de tránsito terrestre, educación y seguridad vial, autoridades del tránsito y responsabilidades, procedimientos, sanciones, placas, disposiciones transitorias y disposiciones finales.

Un aspecto negativo de la legislación venezolana es la agrupación, bajo el título de los vehículos de tránsito terrestre, de aspectos muy específicos tales como: registro de vehículos, conductores y estacionamientos; normas de circulación y licencias. Otros países desarrollan estos temas como títulos o capítulos aparte.

También en el caso de la legislación venezolana, no existe una correspondencia directa entre la Ley y su Reglamento de 1998. El articulado del reglamento es considerablemente mayor que el articulado de la ley, lo cual lo hace muy difícil de seguir cuando se necesita buscar la información específica relacionada con un determinado artículo de la ley.

Las infracciones se clasifican según su grado de severidad, y éste está estrechamente vinculado con el hecho de que la infracción puede causar accidentes con serias consecuencias.

⁽¹²⁵⁾ <http://www.fenaga.com/html/norma-rela.html>

La Ley de Tránsito Terrestre, de 23 de julio de 1996, (en adelante LTT) regula en el título IV, capítulo I, el procedimiento administrativo a seguir en la imposición de sanciones (artículos 65 a 74). Mientras que el título V lo dedica a las sanciones administrativas (artículos 94 a 106).

Por su parte, el Reglamento de Tránsito Terrestre de 1998 contempla el procedimiento administrativo en el título VII (arts. 411 a 415) y las sanciones aplicables en el título VIII (arts. 416 a 425).

a) Procedimiento.

El acto de imposición de la sanción deberá contener la citación del infractor para que comparezca al tercer (3er) día hábil siguiente a su citación ante la autoridad administrativa del tránsito terrestre que le impuso la sanción. Si la citación personal no fuera posible, será suficiente que la denuncia sea entregada en la dirección que consta en el Registro de Conductores, lo cual se comprobará con el recibo firmado por quien la haya recibido, de conformidad con el artículo 73 de esta Ley. En este caso, el lapso para la comparecencia comenzará a correr una vez que conste en el expediente administrativo las diligencias practicadas (art. 68 LTT).

Una vez citado el presunto infractor y que éste compruebe el pago de la multa antes o en la oportunidad fijada para la comparecencia, se dará por concluido el procedimiento administrativo (art. 69 LTT).

Fuera del caso previsto en el artículo anterior, la autoridad administrativa del tránsito terrestre correspondiente, dictará decisión confirmando o revocando la sanción impuesta conforme al artículo 68 de esta Ley, en la oportunidad fijada para la comparecencia. La sanción será confirmada cuando el presunto infractor no comparezca en la oportunidad fijada, a menos que del expediente administrativo resulte su inocencia o que pruebe que su incomparecencia fue justificada (art. 70 LTT).

La autoridad administrativa del tránsito terrestre correspondiente, que conozca de las infracciones cometidas por los conductores, que hayan puesto en peligro la circulación de tránsito y la seguridad de las personas, según lo establecido en el Reglamento de esta Ley, podrá disponer, sin perjuicio de la multa correspondiente, que asistan con carácter de obligatoriedad a un curso de reorientación en materia de educación y seguridad vial, que en este caso no podrá exceder de treinta (30) horas (art. 71 LTT).

Contra las decisiones de suspensión de la licencia para conducir o imposición de multas, podrá interponerse el recurso jerárquico ante la autoridad administrativa inmediatamente superior, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la decisión de la reconsideración, por ante quien lo hubiere dictado. Dicho funcionario remitirá inmediatamente lo actuado al superior para que resuelva sobre la admisión del recurso, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de los autos. En caso de admisión del recurso, abrirá una actuación probatoria de ocho (8) días hábiles para promover y evacuar pruebas. Vencido dicho término, se dictará decisión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Esta decisión agota la vía administrativa (art. 72 LTT).

Se presume que el domicilio del infractor es el que figure como domicilio del propietario del vehículo en el Registro Nacional de Vehículos (art. 74 LTT).

c) Sanciones.

Serán sancionados con multa equivalente al ciento por ciento (100%) del salario mínimo mensual, los propietarios o conductores que incurran en las siguientes infracciones:

1. Conduzcan vehículos con la licencia suspendida o sin haberla obtenido, siendo hábiles para ello;
2. Circulen sin placas identificadoras o con placas que no correspondan al vehículo;

- 3.** Conduzcan o mantengan vehículos que no cumplan con las Normas Venezolanas COVENIN relativas a la tipología de los vehículos y límite de peso para los vehículos de mercancías, sin perjuicio de lo establecido en la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad o con las disposiciones que establezca el Reglamento;
- 4.** Suministren datos falsos al Registro Nacional de Vehículos y Conductores;
- 5.** Conduzcan vehículos estando incapacitados física o mentalmente para ello;
- 6.** Autoricen la conducción de vehículos a personas que no posean la 1~ correspondiente;
- 7.** Conduzcan vehículos bajo influencia de bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes, psicotrópicas o a exceso de velocidad;
- 8.** Conduzcan vehículos efectuando competencias de velocidad y demás maniobras prohibidas en las vías de circulación;
- 9.** Se den a la fuga en caso de estar involucrados en accidentes de tránsito;
- 10.** Desatiendan las indicaciones de los semáforos;
- 11.** Transporten exceso de personas o de mercancías, en condiciones que afecten la seguridad del tránsito o el adecuado mantenimiento de la calidad de las vías;
- 12.** Ejecuten cualquier tipo de actividad o de trabajo que afecte la circulación y la seguridad del tránsito, en contravención a lo dispuesto en el artículo 18 de esta Ley;
- 13.** Ejecuten actos tendientes a eliminar o alterar el normal funcionamiento del dispositivo gráfico de velocidad y distancia recorrida, indicado en el artículo 14 de esta Ley (artículo 94 LTT).

Serán sancionados con multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo urbano mensual, los propietarios o conductores que incurran en las siguientes infracciones:

- 1.** Conduzcan vehículos desprovistos de los dispositivos, equipos o accesorios de uso obligatorio relativo a las condiciones de seguridad o cuando dichos aditamentos presenten defectos de funcionamiento;
- 2.** Usen en los lugares destinados para la colocación de las placas identificadoras, placas o distintivos no autorizados o que obstruyan la visibilidad de las mismas;
- 3.** Violan el derecho a la circulación de los demás usuarios de las vías;
- 4.** Dañen o alteren señales de tránsito, las coloquen o sustituyan sin autorización de la autoridad administradora M tránsito terrestre;

5. Adelanten en sitios prohibidos por esta Ley, por su Reglamento o por la autoridad administrativa del tránsito terrestre;

6. Circulen por el canal autorizado sólo para automóviles, con minibuses, autobuses de uso público o privado y transportes de mercancías en vías, autopistas y carreteras de dos o más canales (artículo 95 LTT).

Serán sancionados con multa equivalente al veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual urbano, los propietarios o conductores que infrinjan las disposiciones establecidas en esta Ley y su Reglamento referidas a: registro de vehículos, circulación, seguridad, funcionamiento, higiene o cualquier otra infracción que no tenga una sanción expresa.

En caso de que los infractores sean peatones, la multa será equivalente al diez por ciento (10%) del salario mínimo urbano mensual (artículo 96 LTT).

Se duplicará la sanción en caso de reincidencia, cuando ésta ocurra dentro del plazo de un (1) año (artículo 97 LTT).

Las multas deberán ser canceladas en la respectiva oficina receptora de fondos dentro del plazo establecido de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación; vencido el plazo se causarán intereses de mora, sin necesidad de requerimiento previo de las autoridades administrativas del tránsito desde la fecha de su exigibilidad hasta la extinción total de la deuda. La fijación de la tasa de interés de mora, se hará conforme al Código Orgánico Tributario (artículo 98 LTT).

Si el sancionado no pagare la multa dentro del plazo indicado en el artículo anterior, las autoridades administrativas del tránsito terrestre, iniciarán de inmediato el juicio ejecutivo correspondiente para hacer efectivo el crédito, siguiéndose el procedimiento especial de la vía ejecutiva previsto en los artículos 630 al 639 del Código de Procedimiento Civil. Las planillas de multas impuestas tienen el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentadas en juicio, aparejan embargo de los bienes (artículo 99 LTT).

Ningún trámite ante las autoridades administrativas del tránsito terrestre podrá ser realizado sin la previa cancelación de las multas y derechos pendientes (artículo 100 LTT).

Serán sancionados con suspensión de la licencia:

- 1.** Por el término de tres (3) meses, los conductores que conduzcan vehículos de un tipo distinto al autorizado por su licencia;
- 2.** Por el término de seis (6) meses:
 - a)** Los conductores que en caso de accidente hayan producido lesiones culposas a las personas, de las tipificadas en los artículos 418 y 419 del Código Penal y hayan sido declarados responsables por dicho accidente;
 - b)** Los conductores con licencia de segundo (2do) o tercer (3er) grado, que conduzcan vehículos correspondientes a dichas licencias, en condiciones que pongan en peligro la seguridad del tránsito;
- 3.** Por el término de doce (12) meses:
 - a)** Los conductores con licencia de cuarto (4to) o quinto (5to) grado, que conduzcan vehículos correspondientes a dichas licencias, en condiciones que pongan en peligro la seguridad del tránsito;
 - b)** los conductores que en caso de accidentes hayan producido lesiones culposas a las personas, de las tipificadas en los artículos 416 y 417 del Código Penal y hayan sido declarados responsables por dicho accidente. No obstante, en este último caso, cuando la negligencia del conductor sea agravada por ingestión de bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes, psicotrópicas o por exceso de velocidad, la suspensión podrá dictarse hasta por tres (3) años;
- 4.** Por el término de dieciocho (18) meses, los conductores que en caso de accidentes donde tenga lugar el fallecimiento de personas, hayan sido declarados responsables por dicho accidente. No obstante, en este último caso, cuando la negligencia del conductor sea agravada por ingestión de bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes, psicotrópicas o por exceso de velocidad, le será revocada la licencia y quedará inhabilitado por diez (10) años para obtener nueva licencia.

En el caso del numeral 2, literal b) y numeral 3, literal a) de este artículo, cuando el conductor haya cumplido las dos terceras (2/3) partes de la sanción y dentro de este lapso haya realizado un curso sobre reglas generales de circulación y la obligación de cumplirlas, dictado por las autoridades administrativas del tránsito terrestre, con un mínimo de treinta (30) horas, se le conmutará el resto de la sanción y la licencia recobrará su vigencia.

La autoridad administrativa del tránsito terrestre incorporará tal decisión al Registro de Conductores (artículo 102 LTT).

Al autor de dos o más hechos sancionados con multas se le aplicarán en conjunto las penas respectivas. El que con un mismo hecho cometa varias infracciones sancionadas con multa, será castigado con arreglo a la disposición que establece la pena más grave. Si con una o más infracciones sancionadas con multa, concurriere otra sancionada con suspensión de la licencia, se aplicará ésta y además la multa que corresponda (artículo 103 LTT).

En el Registro de Conductores se dejará constancia de las infracciones, aun en los casos en que el sancionado no tuviese licencia (artículo 104 LTT).

Las infracciones de tránsito sancionadas con multa prescribirán a los tres (3) años contados a partir de la notificación del sancionado (artículo 105).

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones tendrá a su cargo la organización, programación y mantenimiento de un sistema actualizado de Registro, Supervisión y Control del cumplimiento de las sanciones por infracciones a esta ley, a nivel nacional, impuestas por las autoridades administrativas del tránsito terrestre (artículo 106 LTT).

TERCERA PARTE

Estudio dogmático.

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1987, de 21 de enero, haciéndose eco de los pronunciamientos contenidos en sentencias anteriores estableció que *«los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, y ello ha de ser entendido no sólo en un sentido material, sino también procedimental (Cfr. STC., Sala 1.ª, 18/1981, de 8 de junio)»*. (STC., Sala 1.ª, 2/1987, de 21 de enero.-Ponente: Sr. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer).

Con carácter general, puede afirmarse que la construcción, entre otros, de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia o non bis in idem ha sido resultado de la decisiva jurisprudencia constitucional, al concebir, poner al día y sistematizar los criterios sancionadores en manos de los poderes públicos ⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²⁶⁾ JUNCEDA MORENO, J.: "Derecho sancionador en materia de tráfico. En especial, la retirada del permiso de conducir", *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 145 / enero - abril 1998, pág. 408.

3.1 - PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE TRÁFICO.

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, como una de las manifestaciones de la potestad de policía en el sentido clásico de la palabra, se mueve en un contexto intrínsecamente penal. El Tribunal Supremo así lo ha venido proclamando desde hace ya veinte años y ha obtenido en cada caso las consecuencias de tal tesis en orden a los diversos aspectos sustantivos o formales, desde la tipificación a la irretroactividad, desde el principio de legalidad a la prescripción, desde la audiencia del inculpado a la prescripción de la “reformatio in peius” (STS. de 8 de marzo de 1992) ⁽¹²⁷⁾.

La potestad sancionadora de la Administración alude a una facultad que ostentan los poderes públicos, en virtud de la cual, y sin concurso de la autoridad judicial, se imponen sanciones a los infractores del ordenamiento jurídico administrativo. En el ejercicio de la referida potestad, los órganos administrativos pueden producir todo tipo de restricciones o menoscabos en los derechos y en el patrimonio de los ciudadanos, con la única salvedad de la privación de libertad, que por prescripción del artículo 25.1 de la Constitución española, ha pasado a ser monopolio judicial ⁽¹²⁸⁾.

La Constitución, en su artículo 25, trata conjuntamente los ilícitos penales y los administrativos, poniendo de manifiesto la voluntad de que ambos se sujeten a principios de básica identidad, especialmente cuando el campo de actuación del Derecho Administrativo Sancionador ha ido recogiendo tipos de injusto procedentes

⁽¹²⁷⁾ CABALLERO GEA, J. A.: Multas: Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, Seguridad Vial, Transportes por Carretera, Ed. Dykinson, Madrid, 2000, pág. 1375. Vid. en sentido similar DE LA GUARDIA RIVERA, A.: El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico. Estudio analítico y jurisprudencial adaptado a la ley 19/2001, Ed. Pons, Madrid, 2002, pág. 30.

⁽¹²⁸⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.: “Delegación de la potestad sancionadora por infracciones de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 1 / enero 1999, pág. 4.

del campo penal no subsistentes en el mismo en aras al principio de mínima intervención ⁽¹²⁹⁾.

a) Principio de legalidad.

Dado el carácter excepcional de las potestades sancionadoras en manos de la Administración, deberá ser en principio una norma con rango legal la que establezca o modifique el cuadro de infracciones y sanciones administrativas ⁽¹³⁰⁾.

El sometimiento de la Administración a la Ley adquiere rango constitucional a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 ⁽¹³¹⁾.

Nuestra Carta Magna recoge este principio en su artículo 25.1 al decir que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquél momento”. Dice NIETO GARCÍA, que el legislador no pretendió regular en el artículo 25 de la Const., el principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador, sino que se limitó a reconocerlo y asumirlo, proclamando su existencia, por remisión, en los términos en que aparezca en cada momento histórico en el Ordenamiento Jurídico ⁽¹³²⁾.

⁽¹²⁹⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., págs. 28 y 29.

⁽¹³⁰⁾ JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “Derecho sancionador en materia de tráfico...”, pág. 409.

⁽¹³¹⁾ «... la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 el límite consistente en el principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan (Cfr. STC., Sala 2.ª, de 30 de marzo de 1981, y STC., Sala 1.ª, de 8 de junio de 1981)». (STC., Pleno, núm. 2/1988, de 21 de enero.-Ponente: Sr. López Guerra, LA LEY, 1988-1, 109).

⁽¹³²⁾ Vid. NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 216.

Para entender mejor dicho principio hay que remontarse al Dictamen del Consejo de Estado de 1 de julio de 1982, emitido a propósito de un recurso administrativo promovido contra el Real Decreto de 4 de septiembre de 1981 por el que se establecieron determinadas infracciones y sanciones en el transporte terrestre por carretera, que preludivió claramente la que años más tarde sería doctrina del Tribunal Constitucional ⁽¹³³⁾. Vid. la STC. 42/1987, de 7 de abril.

Por otro lado, el apartado 1º del artículo 127 de la LRJAP-PAC dispone que “la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título”.

En el Derecho Administrativo Sancionador el alcance del principio de reserva de ley no es tan riguroso como en el Derecho Penal. Dicho principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquéllas queden suficientemente determinados los elementos esenciales de las conductas antijurídicas, pero sí prohíbe que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (SSTC. 83/1984, de 24 de julio, y 101/1998, de 8 de junio; y STS. de 1 de febrero de 1992), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus

⁽¹³³⁾ “Después de entrar en vigor la Constitución no es posible crear «ex novo», mediante un Reglamento, infracciones administrativas, sanciones de tal naturaleza o ambas cosas al mismo tiempo; al contrario debe ser una Ley la que introduzca los elementos básicos y definitorios de una y otras, ya que aquí opera el principio de legalidad en su superior nivel. Ello no significa que el principio de legalidad sancionadora opera aquí con tal rigidez que imponga que una Ley formal agote absolutamente la descripción de infracción y/o sanción, sin dejar espacio alguno a un desarrollo reglamentario. Sino que más bien ha de entenderse que también en este campo dispone el Gobierno de la potestad reglamentaria que directamente le atribuye la propia Constitución (artículo 97), de tal modo que es constitucionalmente admisible que una Ley que describa el diseño inequívoco de las infracciones y las sanciones sea precisada ulteriormente por un Reglamento, cuyo sentido bien puede ser, incluso, el de reducir márgenes de discrecionalidad o el de concretar, en aras de una mayor seguridad jurídica, algunos conceptos jurídicos indeterminados. Porque lo que resulta palmario es que ni la Ley puede contener una deslegalización, en el ámbito sancionador a favor del Reglamento, ni éste puede crear infracciones o sanciones bajo pretexto de desarrollar una Ley que no contenga regulación alguna sobre éstas”. Al referido Dictamen se refiere, entre otros autores, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.; ponencia cit., “La tipicidad de las infracciones...”, págs. 125 – 126; el cual, a su vez, envía a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Madrid, 1983 (4.ª ed.), pág. 271.

representantes. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 16 de mayo de 2001.-Ponente: Sr. Trillo Torres, en su Fundamento Jurídico 9.^o, se hace eco de la doctrina del Tribunal Constitucional a que se ha hecho referencia, RJ. 2001\4849.

La garantía de reserva de ley exige que sea en una norma de este rango en donde queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, pero no impone que la ley formal agote absolutamente la descripción de uno y otro aspecto, ni impide por tanto la colaboración de la norma reglamentaria que se limita a concretar y precisar los elementos básicos y definitorios ya incluidos en la de rango legal ⁽¹³⁴⁾.

De acuerdo con una consolidada doctrina del constitucional, el principio de legalidad no somete al ordenamiento sancionador administrativo solamente a una reserva de ley (STC. 93/1992, de 11 de junio), sino que conlleva igualmente una garantía de orden material y alcance absoluto, que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (STC. 42/1987, de 7 de abril), de manera que la normativa aplicable permita predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen infracción, el tipo y el grado de sanción. (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 22 de octubre 1997.-Ponente: Sr. Cid Fontán, RJ. 1997\7542).

⁽¹³⁴⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 238.

La reserva legal no implica exclusión absoluta de la participación reglamentaria; de tal manera que Reglamentos y Ordenanzas pueden colaborar en la tarea tipificadora con tal que la Ley establezca un contenido mínimo que luego entrega al ejecutivo para que éste lo desarrolle de acuerdo con sus instrucciones. NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 122.

Siguiendo a NIETO GARCÍA, podemos señalar que el TC ha admitido la presencia de reglamentos en el ámbito reservado a la Ley:

- Cuando media una remisión legal «debida u obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables» (STC. 77/1985, de 27 de junio).
- Por exigencias inexcusables (STC. 37/1987, de 26 de marzo).
- Porque «sería ilógico exigir al legislador una previsión casuística» (STC. 99/1987, de 1 de enero).
- Por el «carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias» (STC. 42/1987, de 7 de abril).
- Porque «en el ámbito reglamentario las consideraciones de oportunidad pueden hacer necesaria una relativa rápida variación de criterios de regulación» (STC. de 8 de junio de 1988). Vid. en NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 263.

Por tanto, al estudiar el principio de legalidad se hace necesario hacer referencia a sus dos vertientes: a) Material y b) Formal ⁽¹³⁵⁾.

a) La garantía material del principio de legalidad se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes –tipicidad– ⁽¹³⁶⁾. El artículo 25 de la Constitución, ya mencionado, se refiere al principio de legalidad en su vertiente material, es decir, la referida fundamentalmente a la configuración legal de los presupuestos, requisitos y condiciones que posibilitan el ejercicio del «ius puniendi» del Estado ⁽¹³⁷⁾. La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, describe los tipos de ilícitos y las sanciones con la precisión y el detalle exigibles para que su posterior desarrollo reglamentario se hiciera sin quebrantamiento de aquél.

b) La garantía formal del principio de legalidad se traduce en la exigencia o necesidad de que la norma previa en que deben tipificarse las infracciones y sanciones tenga rango legal –reserva legal– ⁽¹³⁸⁾. La consideración de norma de rango legal alcanza también a las disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo en virtud de la delegación legislativa prevista en el artículo 82 CE, como es el caso del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

⁽¹³⁵⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.: *Imprudencia de las Sanciones de Tráfico*, Ed. Bosch, Barcelona, 1998 (3ª ed.), pág. 9. En un sentido análogo vid. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., *El régimen...*, pág. 599. También GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *El procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 88. Y NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., *Derecho...*, pág. 287.

⁽¹³⁶⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., *El régimen...*, pág. 628. Vid. también la STC. 14/1998, de 22 enero.

⁽¹³⁷⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., *El procedimiento...*, pág. 85. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros: *Manual Jurídico de Tráfico y Seguridad Vial*, Tomo I, Ed. La Ley-Actualidad, S.A., Madrid, 1997-2000, pág. 23.

⁽¹³⁸⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., *El régimen...*, pág. 604.

La reserva legal se cumple en una palabra cuando, desde la propia Ley, es ya previsible con un grado de certeza suficiente para cualquier persona las consecuencias de la propia conducta, cuando, en definitiva, a la vista de la Ley, cualquier persona puede saber a qué atenerse. Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.; ponencia cit., “La tipicidad de las infracciones...”, pág. 133.

«El principio de legalidad de las infracciones administrativas, consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución, exige, según reiterada doctrina del TC., una doble garantía: ¹⁾ material, que requiere la existencia de una ley (*lex scripta*), que sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*) y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*) ⁽¹³⁹⁾; y ²⁾ formal, imponiendo que la norma tipificadora de la infracción y reguladora de la sanción constituya por su rango un precepto de ley (SSTC. 61/1990, 83/1990, 196/1991 y 93/1992, entre otras muchas)». (STS., Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 10 de abril de 2000.-Ponente: Sr. Goded Miranda, FJ 3.º, R.J. 2000\3347) ⁽¹⁴⁰⁾.

«... la vigencia del principio «*nullum crimen nulla poena sine lege*» en el ordenamiento sancionador administrativo conlleva, a imagen de lo predicable del Derecho Penal, la doble garantía, material y formal: la primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes («*lex scripta et lex praevia*»); la segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de tales sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el citado art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987 [RTC 1987\42] y 305/1993 [RTC 1993\305], entre otras muchas). Con relación a esta segunda garantía, también ha señalado el Tribunal Constitucional que si bien es cierto que el alcance de la reserva de Ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de

⁽¹³⁹⁾ La garantía de «*lex certa*» no resulta satisfecha tan sólo mediante la tipificación de las infracciones y la definición y, en su caso, graduación de las sanciones que pueden ser impuestas a los infractores, realizadas por la ley, sino que, además, es elemento esencial y lógico de dicha garantía la determinación de la correlación necesaria entre los actos o conductas tipificados como ilícitos administrativos y las sanciones consiguientes a los mismos (SSTC. 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4.º; y 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3.º).

La suficiencia de tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. O dicho con otras palabras: la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra. NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 293.

⁽¹⁴⁰⁾ El principio de legalidad constituye uno de los principios informadores tanto del Derecho Penal como del Derecho Administrativo Sancionador, e implica, la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa el supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*). Vid. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 598.

los tipos y sanciones penales –sea por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, sea por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987 [RTC 1987\2]), no lo es menos que aquel precepto constitucional exige, en todo caso, «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983 [RTC 1983\77]) habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan». Ello significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito «la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984 [RTC 1984\83]). Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que la ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988 [RTC 1988\3], fundamento jurídico 9º). En definitiva, como ya señalaba la STC 305/1993, el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley. En el mismo sentido las Sentencias de 17-1-1994 (RTC 1994\6) y de 18-11-1993». (STSJ. de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 12 de junio de 2001.- Ponente: Sr. Salas Gallego, FJ 3.º, RJCA 2001\1531).

De todo cuanto se ha expuesto resulta que esta doble garantía impuesta por el art. 25.1 CE no se refiere sólo a la tipificación de las infracciones, sino también, y en igual medida, al establecimiento de las sanciones aplicables. Así lo han confirmado tanto el Tribunal Constitucional en la STC. 29/1989, de 6 de febrero, como la STS., Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 13 de junio de 1989.- Ponente: Sr. Garayo Sánchez, LA LEY, 1989, 3-2.ª, 40).

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 6 de mayo de 1998, R.J. 1998\4629, recoge, en sus Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero, la orientación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación al principio de reserva de ley en materia sancionadora ⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹⁴¹⁾ «SEGUNDO.- El principio de reserva de ley en materia sancionadora, que se puede concretar en los siguientes puntos:

1.º) El art. 25.1 CE establece dos garantías: a) la primera, de orden material y alcance absoluto, por lo que se refiere al ámbito penal y a las sanciones administrativas, reflejando el principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de la libertad individual, exigiendo la predeterminación normativa de conductas ilícitas y sanciones correspondientes; b) la segunda garantía que establece el art. 25.1 tiene carácter formal y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de las conductas, pues el término legislación vigente contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora, criterio que ha sido examinado por reiterada jurisprudencia constitucional (sentencias, entre otras, 8/1981, 159/1986, 2/1987, 42/1987, 133/1987, 3/1988, 101/1988, 29/1989, 69/1989, 150/1989, 219/1989 y 61/1990), que pone de manifiesto que el principio de legalidad sancionadora constituye un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental, que, en sentido material, supone una concreción del principio de seguridad jurídica y, en sentido formal, exige el rango formal de ley, lo que se aplica en las relaciones de supremacía general y en las relaciones de supremacía especial, como ha reconocido la sentencia constitucional 61/1990.

2.º) Respecto de las normas preconstitucionales, la exigencia de reserva de ley no es retroactiva, al no ser el principio de legalidad exigible antes de la vigencia de la CE y respecto de las normas reglamentarias dictadas tras la CE y que tengan su cobertura en las anteriores, hay que distinguir dos supuestos: a) por un lado, que el reglamento postconstitucional tipifique nuevas infracciones e introduzca nuevas sanciones o altere el cuadro de las existentes, con lo cual se contravendría el art. 25.1 CE, o b) se limite a aplicar el Derecho preestablecido, al objeto particularizado de su propia regulación material, en cuyo caso no hay una remisión innovadora, sino una mera reiteración.

3.º) El alcance, en suma, del principio de reserva de ley establecido en el art. 25.1 CE no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones, como con referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias o, por último, por exigencias de prudencia y oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de la ordenación territorial o por razones materiales, puesto que aquel precepto determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, como han tenido ocasión de reiterar las sentencias constitucionales 77/1983, 87/1985 y 2/1987, entre otras.

4.º) La sentencia constitucional 101/1988 establece dos aspectos fundamentales: a) no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el derecho anterior a la CE, como ya reconoció la precedente sentencia constitucional 11/1981, y b) tampoco cabe ignorar que el principio de legalidad, que se traduce en la reserva absoluta de ley, no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la CE fue promulgada, como reconoció la sentencia constitucional 15/1981.

5.º) Finalmente, la sentencia constitucional núm. 29/1989, de 6 de febrero, no hace sino ya reiterar la doctrina expuesta por el Tribunal en las sentencias constitucionales 42/1987 y 101/1988, según las cuales son nulas las normas reglamentarias postconstitucionales que se aprueben en virtud de habilitaciones que hayan de entenderse derogadas por la CE, siempre que aquellas normas innoven el sistema de infracciones y sanciones preestablecido, pues, en caso contrario, no puede decirse que se hayan servido de una remisión normativa ya caducada.

TERCERO.- Del análisis precedente se infiere con arreglo a la doctrina jurisprudencial del TC que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero que si tales remisiones hacen posible una regulación independiente y no claramente subordinada, implica que la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando es la ley la que ha de servir de cobertura y quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, como reconoció la jurisprudencia constitucional en precedentes sentencias, algunas de las cuales han sido invocadas, 77/1983, 83/1984 y 3/1988.

En el ámbito internacional, aluden al principio de legalidad el artículo 11.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por Resolución 217 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que señala que “nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional...”; el artículo 7.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, que reza que “nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional”; y el artículo 15.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre 1966 ⁽¹⁴²⁾.

En el concreto sector del tráfico el principio de reserva de Ley tiene dos importantes consecuencias. De un lado, supone negar la existencia de un presunto poder abstracto y general de la Administración capaz de limitar la actividad de los particulares en materia de tráfico cuando ello fuera necesario para prevenir los peligros que para la seguridad vial pudiera ocasionar dicha actividad. De otro, implica abandonar la tradición preconstitucional anterior que consideraba el sector del tráfico o circulación vial como uno de los ámbitos normativos y propios de los «Reglamentos de policía», de lo es un ejemplo paradigmático el Código de la Circulación de 1934 ⁽¹⁴³⁾.

Pero como también ha indicado la jurisprudencia constitucional en sentencia 305/1993, el art. 25 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible a partir de la CE, que se puedan tipificar nuevas infracciones e introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria, cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra norma con rango legal, de forma que ha tenido ocasión de señalar el TC la validez de aquella norma reglamentaria, que se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones, a aplicar ese sistema preestablecido, al objeto particularizado de su propia regulación material (criterios manifestados, entre otras, en las sentencias constitucionales núms. 83/1984, 42/1987 y 45/1994)».

⁽¹⁴²⁾ Artículo 15.1 PIDCP “Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional”.

⁽¹⁴³⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 498.

Para finalizar con el estudio del principio de legalidad, es importante señalar que el referido principio veda la interpretación analógica de las normas sancionadoras y su aplicación extensiva in mala partem (STC. 34/1996, de 11 de marzo).

b) Principio de tipicidad

El principio de tipicidad, al igual que el de legalidad, tiene acogida en el artículo 25.1 de la CE, y hace referencia a la necesidad de determinar mediante Ley las acciones u omisiones que constituyan infracciones, así como sus respectivas sanciones. En otras palabras, la tipicidad exige que mediante una norma de rango legal se describan las conductas que son objeto de sanción, afectando por igual a las infracciones y a las sanciones aplicables a las mismas ⁽¹⁴⁴⁾.

La garantía de predeterminación normativa de los ilícitos y de las sanciones correspondientes tiene *«como precipitado y complemento la de tipicidad, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora»* (STC. 120/1996, de 8 julio).

La LRJAP-PAC se ocupa del principio de tipicidad en su artículo 129. Así, el apartado 1º del referido precepto legal se refiere a tipicidad de las infracciones al señalar que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”. Mientras que el epígrafe 2º está dedicado a la tipificación de las sanciones.

El principio de tipicidad exige la más estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en el tipo, y el hecho cometido ⁽¹⁴⁵⁾.

⁽¹⁴⁴⁾ En relación al principio de tipicidad, CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 650, señala que la tipicidad es la parte de la antijuridicidad sancionadora que plasma las exigencias del principio de legalidad seleccionando mediante la Ley los comportamientos antijurídicos que constituyen infracción administrativa.

⁽¹⁴⁵⁾ HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.: “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía: su tramitación hasta sentencia (y un análisis del principio de tipicidad)” [on-line], *Boletín Aranzadi Administrativo (BAA)*, N.º 3 / marzo 2002.

Es de destacar la necesidad que tiene toda denuncia de recoger no sólo el precepto infringido, sino de relatar el hecho acaecido, tal y como se contempla en el artículo 5 del R.D. 320/1994, con la consiguiente labor del órgano instructor y sancionador de subsunción del hecho en el tipo administrativo, correspondiendo al infractor sancionado acreditar que el hecho denunciado no solo sucedió como se recoge en la denuncia, sino que su actuación no está tipificada como conducta infractora por no tener acogida en el tipo administrativo sancionador.

La STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 30 noviembre de 2001.- Ponente: Sr. Oraá González, estima el recurso interpuesto por el recurrente contra las resoluciones de la Dirección General de Tráfico, que anula por ser disconformes a Derecho. La Sala considera que las conductas imputadas no tienen encaje en la norma por la cual se sanciona, pues la Ley de Tráfico y Seguridad Vial no menciona el estado de conservación o mantenimiento de las lunas parabrisas ni impone la obligación de llevar lámparas de repuesto ⁽¹⁴⁶⁾.

La necesidad de tipificar las conductas sancionables deriva de una doble exigencia: a) El principio general de libertad (artículo 9.1 de la Const.), que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y que las intervenciones en las mismas las realice el legislador, y b) El principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Const.) ⁽¹⁴⁷⁾.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1997, de 21 de julio, señala que, *«en rigor, la garantía de tipicidad, que impide que los órganos judiciales puedan sancionar fuera de los supuestos y de los límites que determinan las normas, no es más que el reverso, el complemento y el presupuesto de la garantía de determinación que ha de preservar el legislador y, en su caso, la Administración, con unas normas concretas, precisas, claras e inteligibles»*.

⁽¹⁴⁶⁾ Puede verse una reseña de esta sentencia en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 519 / febrero 2002, pág. 11 (Ref. 519/17). Por otra parte, esta sentencia es objeto de estudio por HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.; art. cit., “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía...”.

⁽¹⁴⁷⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 630. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 28.

En el Derecho Administrativo sancionador, el principio de tipicidad se cumple mediante el empleo de diversas técnicas jurídicas ⁽¹⁴⁸⁾; a) mediante una ley que tipifique de manera directa y específica tanto las infracciones como las sanciones aplicables, regla general; b) utilizando normas de remisión, ya sea dentro de la misma norma o remitiendo a otra diferente; y c) mediante la técnica de utilizar conceptos jurídicos indeterminados.

a) En materia específica de tráfico, la tipificación de las conductas infractoras y sus correspondientes sanciones se realiza de forma escalonada, empezando primero por la propia Ley de Bases, luego su Texto articulado (por ejemplo, los artículos 65 a 67 del Real Decreto Legislativo 339/1990), y finalmente los diferentes Reglamentos ⁽¹⁴⁹⁾.

b) La Ley de Seguridad Vial contiene a lo largo de su articulado bastantes supuestos de remisión (por ejemplo, el artículo 65.1 y el artículo 66), siendo necesario acudir a las normas remitidas para comprobar si describen con la suficiente precisión las conductas merecedoras de sanción.

c) Y ¡cómo no!, la normativa vial también se hace eco del empleo de conceptos jurídicos indeterminados. Así, el artículo 69.1 de la LSV alude a términos tales como “gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado”.

En cuanto a las disposiciones reglamentarias de desarrollo, el apartado 3º del art. 129 de la LRJAP-PAC nos dice que “sólo podrán introducir modificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

⁽¹⁴⁸⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 630.

⁽¹⁴⁹⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 93.

«Desde que entró en vigor la Constitución de 1978 no es posible tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por una norma de rango legal». (STS., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6.^a, de 28 de octubre de 1997.-Ponente: Sr. Xiol Ríos, FJ 4.^o, RJ. 1997\8195).

En el ámbito del Régimen Local y referido a las Ordenanzas, el apartado 2^o del artículo 2 del R.D. 1398/1993, dice que “las Entidades que integran la Administración Local, cuando tipifiquen como infracciones hechos y conductas mediante ordenanzas, y tipifiquen como infracción de ordenanzas, el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la ley”.

La **vulneración** del principio de legalidad se puede producir tanto por la ausencia absoluta de norma tipificadora, como por el hecho de que la conducta del individuo tenga un mayor o menor encaje en el tipo sancionador, pero sin que se produzca la estricta adecuación entre una y otro. En uno u otro caso se produce la lógica consecuencia de la imposibilidad o la improcedencia de sancionar ⁽¹⁵⁰⁾.

Por último, el principio de tipicidad prohíbe el empleo de la analogía, y en este sentido el artículo 129.4 de la LRJAP-PAC establece que “las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”. El Tribunal Supremo ha dicho respecto a la analogía lo siguiente:

«... en materia sancionadora no puede ser permitido el uso del instituto jurídico de la analogía ni predicable la capacidad expansiva del derecho administrativo cuando la norma que por analogía se pretende sea aplicable resulta más perjudicial y restrictiva que la que expresamente regula la actividad objeto de sanción». (STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 4 de junio de 1994.-Ponente: Sr. Hernando Santiago, FJ 3.^o, RJ. 1994\4784).

⁽¹⁵⁰⁾ HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.; art. cit., “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía...”.

c) Principio de ejecutividad.

A la ejecutividad de los actos administrativos dedica varios preceptos la LRJAP-PAC (artículos 56, 94, 111 y 138).

El artículo 56 de la meritada Ley dispone: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”.

Ahora bien, la eficacia de los actos administrativos está condicionada, tal y como se pronuncian los apartados 2 de los artículos 57 y 93, a su notificación, publicación o aprobación superior.

La plena identificación de la persona que recibe la notificación es un requisito subjetivo, cuando aquella persona que recibe la notificación no es el interesado, mediante la indicación de su nombre completo, así como su relación con el titular requerido y en consecuencia de la razón de permanencia en el domicilio, según se desprende del artículo 59.2 de la LRJAP-PAC, y esos defectos u omisiones comprobados conllevan la ineficacia de la notificación al no cumplir los fines que le son propios, ya que no es sólo un requisito de forma, sino de garantía para evitar posibles indefensiones ⁽¹⁵¹⁾.

Dicho principio se contempla también en el artículo 94 de la LRJAP-PAC, al disponer que “los actos de la Administraciones Públicas serán inmediatamente ejecutivos, salvo que se hubiere acordado la suspensión en fase de recurso y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario”.

Asimismo el apartado 1 del artículo 111 del mismo cuerpo legal establece que “la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”.

⁽¹⁵¹⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., *Improcedencia...*, pág. 107.

Y el artículo 138 de la precitada Ley, en su apartado 1, dice que “la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa”. Por tanto, tras la promulgación de la LRJAP-PAC tan sólo las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa son susceptibles de inmediata ejecución ⁽¹⁵²⁾.

En la materia específica de tráfico, el artículo 20.1 del Real Decreto 320/1994, reproduciendo el contenido del artículo 83.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, preceptúa que “no se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa”.

Ahora bien, el principio de ejecutividad inmediata de un acto administrativo sancionador firme en vía administrativa puede hacer pensar que la sentencia judicial recaída en el proceso administrativo posterior ostenta el inconstitucional valor de las meras declaraciones de intenciones. No obstante, ello no tiene por qué suceder con carácter general. Así, por ejemplo, la ejecución administrativa para obtener el pago de una cantidad de dinero por haberse cometido una infracción leve de Tráfico Vial en principio no se revela contradictoria a ningún derecho Constitucional -derecho a la tutela judicial efectiva-; si la oposición a la sanción tiene éxito en el proceso administrativo, la Administración quedará obligada a devolver al sancionado la cantidad satisfecha con los intereses que correspondan ⁽¹⁵³⁾.

Según la jurisprudencia del TC, «*la ejecutividad de los actos sancionadores – que es una concreción de la que, con carácter general, se reconoce a todos los actos administrativos que encierran un mandato decisorio que puede ser impuesto– no es algo indefectible contrario al derecho de tutela judicial efectiva, que viene a garantizarse con la posibilidad de control judicial del acto o durante la incidencia de suspensión cautelar y su propio control judicial*». (STS., Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 18 de febrero de 1994.-Ponente: Sr. Cáncer Lalanne, FJ 1.^o, LA LEY 1994, 5370).

⁽¹⁵²⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 415.

⁽¹⁵³⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 416.

«La ejecución de las resoluciones administrativas no vulnera el art. 24 CE, ya que el principio de la ejecutoriedad no ha desaparecido, sino que se encuentra y contiene dentro del principio de eficacia del art. 103 CE y que la tutela efectiva no impone la suspensión de aquella ejecutoriedad, pues aquel principio constitucional queda garantizado cuando la ejecutoriedad de los actos impugnados queda sometida a la decisión de un Tribunal que resuelva sobre la suspensión». (STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 28 de abril de 1998.-Ponente: Sr. Mateos García, FJ 3.^o, LA LEY 1998, 5813).

«El principio básico de eficacia de la actuación administrativa, sancionado en el art. 103.1 CE, junto con la presunción de legalidad de los actos administrativos, mantenida en el art. 57 LRJAP conducen directamente al reconocimiento del principio de ejecutividad de los mismos. No obstante, la tutela judicial efectiva proclamada en el art. 24 CE, exige que el control jurisdiccional sobre la legalidad de la actuación administrativa --art. 106.1 CE-- recaiga sobre la ejecutividad inmediata del acto administrativo». (STS., Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 29 de junio de 1998.-Ponente: Sr. Sanz Bayón, FJ 2.^o, LA LEY 1998, 6760).

Por todo lo dicho anteriormente, interpuesto el correspondiente recurso (reposición o alzada, según el órgano que dictó la resolución que se impugna), la sanción no adquiere firmeza hasta su resolución en vía administrativa. En el caso de que transcurran tres meses desde que se interpuso el recurso de alzada –artículo 115.2 de la LRJAP-PAC–, o un mes en el recurso de reposición –artículo 117.2 de la LRJAP-PAC–, la sanción habrá adquirido firmeza, pero no habrá lugar a su ejecución, hasta tanto no se produzca su notificación o publicación mediante edictos publicados en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de su último domicilio, BOP...

d) Principio de culpabilidad.

En el Derecho Sancionador Administrativo la conducta típica es culpable por la simple razón de ser atribuible a su autor a título de culpa o dolo. El principio de dolo o culpa, referido a los elementos subjetivos de la infracción, es el núcleo esencial del principio de culpabilidad en este ámbito. A su vez, la responsabilidad subjetiva conlleva el acogimiento del principio de responsabilidad personal por hechos propios o de personalidad de las sanciones ⁽¹⁵⁴⁾.

Con respecto a este principio hay que decir, que mientras la faceta objetiva del ejercicio de la potestad sancionadora se ciñe a la existencia y constatación de los hechos tipificados como constitutivos de la infracción, la subjetiva se desdobra en dos vertientes: la activa, determinada por la titularidad de la competencia administrativa habilitadora del ejercicio de la potestad punitiva, y la pasiva. Es en el plano subjetivo pasivo del ejercicio de la potestad sancionadora donde se desenvuelve el principio de culpabilidad, la cual estriba en «el reproche procesal que se dirige al autor por la realización de un hecho típicamente antijurídico» ⁽¹⁵⁵⁾.

La doctrina científica ha precisado que la culpabilidad exigible en las infracciones administrativas lo es en distintos términos que en el Derecho Penal, porque frente a lo limitado de los ilícitos penales, en el derecho Administrativo Sancionador, el repertorio de ilícitos es inagotable, y no puede sistematizarse la interpretación de dicho concepto, ni exigirse a la persona el conocimiento de todo lo ilícito ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁵⁴⁾ Vid. DE PALMA DEL TESO, Á.: El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pág. 42. Ver, asimismo, su artículo “La culpabilidad” en *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, Ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, pág. 32.

Señala esta autora que en el Derecho Administrativo Sancionador lo previsto de forma general es la realización imprudente de las conductas descritas en el tipo, siendo el hecho culposo el punto de partida originario de las infracciones administrativas, y la comisión dolosa un fenómeno derivado. DE PALMA DEL TESO, Á.; ob. cit., El principio de culpabilidad..., págs. 133 y 138.

⁽¹⁵⁵⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 126. En opinión de CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 660, la culpabilidad o imputación personal constituye la parte o elemento de la teoría de la infracción que determina los elementos o condiciones bajo las cuales el autor es responsable («culpable») por el hecho antijurídico.

⁽¹⁵⁶⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 374.

El artículo 130 de la LRJAP-PAC consagra el principio de responsabilidad o de -culpabilidad- ⁽¹⁵⁷⁾ en la esfera administrativa sancionadora, al establecer en su apartado 1º que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de las mismas aun a título de simple inobservancia” ⁽¹⁵⁸⁾. Dentro de este último inciso se incluyen todas aquellas infracciones cometidas por omisión como, por ejemplo, no identificar al infractor (artículo 72.3 de la LSV), o no pasar la inspección técnica del vehículo.

De la dicción del anterior precepto legal se desprende que la responsabilidad no se circunscribe únicamente a las personas físicas, sino que, en el Derecho Administrativo Sancionador, alcanza también a las personas jurídicas ⁽¹⁵⁹⁾,

⁽¹⁵⁷⁾ Para el abogado ARROYO LÓPEZ, la culpa “no es otra cosa que la voluntaria omisión de la diligencia debida para evitar un resultado dañoso previsible, en cuanto que su elemento subjetivo consiste en que pudiendo y debiendo el agente prever el riesgo no lo previó por negligencia inexcusable, lo que supone, en concreto, un actuar humano sin cumplir los requisitos de cautela y previsión que la convivencia social exige para no causar daños a los demás en sus personas o cosas, seguido de un resultado lesivo derivado de aquél actuar con relación precisa y directa de causa a efecto”. ARROYO LÓPEZ-SORO, J.: Derecho de la Circulación Vial, Ed. Dykinson, Madrid, 1996, pág. 51

La profesora DE PALMA indica que actúa de forma culposa o imprudente la persona que, al desatender un deber legal de cuidado, no se comporta con la diligencia que le es exigible y realiza (de forma no dolosa o intencionada) la conducta tipificada como infracción, siendo tal hecho previsible y evitable. DE PALMA DEL TESO, Á.; art. cit., “La culpabilidad”, pág. 35.

⁽¹⁵⁸⁾ DE PALMA DEL TESO partiendo de la base de que la culpa o imprudencia puede ser de distinto grado, que va desde la imprudencia temeraria o culpa lata, la imprudencia simple o culpa leve y la simple inobservancia o culpa levísima, y de que en el ámbito sancionador administrativo la culpabilidad es presupuesto de la responsabilidad, menciona al respecto que el artículo 130.1 de la LRJ-PAC requiere para la exigencia de responsabilidad punitiva que la conducta tipificada como infracción sea atribuible a su autor, como mínimo, a título de «simple inobservancia» lo que equivale a la «culpa levísima». Vid. DE PALMA DEL TESO, Á.; ob. cit., El principio del culpabilidad..., págs. 47, 128, 136, 137 y 142. Y el art. cit., “La culpabilidad”, pág. 36.

En opinión de la citada autora, el anterior inciso se justifica desde el momento en que el legislador lo que ha pretendido ha sido evitar la expresión «negligencia» por temor a que un traslado mimético de técnicas penales llevara a interpretar que la sanción administrativa por una infracción imprudente requiriera siempre de un «resultado» que no puede existir en la mayoría de las sanciones administrativas por ser de peligro abstracto. Vid., al respecto, DE PALMA DEL TESO, Á.; ob. cit., El principio del culpabilidad..., pág. 138.

⁽¹⁵⁹⁾ En lo referente a la responsabilidad de las personas jurídicas, la STC. núm. 246/1991, de 19 diciembre, declaró que *«nada impide que nuestro derecho administrativo admita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora. Esto no significa, en absoluto, que para el caso de las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino simplemente que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. Esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, perno no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas»*. El Tribunal Supremo también se ha hecho eco de esta doctrina, entre otras, en las sentencias de 20 de mayo de 1992 y 30 de noviembre de 1993 (RJ. 1992\3655 y RJ. 1994\1230).

señalándose por la doctrina diversos argumentos para fundamentarla, tales como su capacidad para soportar las sanciones, la imputabilidad a la empresa de las actuaciones realizadas por sus órganos o el deber de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de sus agentes o representantes ⁽¹⁶⁰⁾. De acuerdo con ello puede recaer la responsabilidad sobre las personas jurídicas en los casos de infracciones referentes al régimen de autorizaciones administrativas y al de actividades empresariales, incluidas las de publicidad, estado de conservación e inspección técnica de vehículos, y falta de colaboración con la Administración negando la información sobre la identidad del conductor.

La jurisprudencia ha enfocado la responsabilidad de las personas jurídicas como un supuesto de culpa “in eligendo” o “in vigilando”, debiendo acreditar la empresa que adoptó todas las precauciones posibles para poder eximirse de dicha responsabilidad y hacerla recaer exclusivamente en los autores materiales del hecho.

En cuanto a la responsabilidad civil derivada de la comisión de un ilícito administrativo, el apartado 2 del artículo 130 de la LRJAP-PAC dispone que “las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente”.

⁽¹⁶⁰⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.: El Procedimiento Sancionador por infracciones de tráfico, Ed. Imprenta Fareso, Madrid, 1994, págs. 39 y 40. Vid. idem la 2º edición de su obra, que lleva por título: El Procedimiento Sancionador por infracciones de tráfico: Estudio jurisprudencial, legislación y formularios, Ed. Edisofer, Madrid, 1999, págs. 47 y 48.

Continuando con el análisis del artículo 130.de la LRJAP-PAC, el apartado 3, párrafo 1º, del citado precepto, alude a la posibilidad de exigir responsabilidad solidaria al proclamar que “cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente éstas responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan” ⁽¹⁶¹⁾. No obstante la dicción del precepto aludido, el establecimiento legal de un régimen de responsabilidad solidaria no exime en ningún caso a la Administración de la aplicación del principio de culpabilidad en toda en su extensión ⁽¹⁶²⁾.

Dicho carácter solidario entraña un muy útil y cómodo expediente para la Administración frente a cualquiera de los sujetos sancionados por el global de la sanción, o frente a todos ellos simultáneamente (artículo 1144 del Código Civil), sin que ninguno de forma individual pueda oponer a la autoridad administrativa el solo cumplimiento de su cuota parte de responsabilidad (artículo 1137 del Código Civil) ⁽¹⁶³⁾.

⁽¹⁶¹⁾ En relación con la imputabilidad solidaria, la jurisprudencia del TS ha sentado la doctrina siguiente:

«La responsabilidad solidaria, como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del Derecho sancionador porque, de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos, sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos...». En este sentido cabe citar las Sentencias del TS de 4 y 9 de julio, 25 y 29 de octubre de 1994, 16 de mayo y 27 de junio de 1995, 16 de abril de 1996, 30 de septiembre [R.J. 1997\6925] y 10 de noviembre 1997 [R.J. 1997\9205], 26 de enero, 23 de marzo, 25 de abril y 24 de junio de 1998, entre otras.(...).

La solidaridad en materia de derecho Administrativo ha sido objeto de un tratamiento jurisprudencial contradictorio, sin embargo, la opinión de la doctrina mayoritaria es su inaplicabilidad en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, en virtud del artículo 25 de nuestra Const., que establece el principio de personalidad de la pena y, por tanto, da lugar a que la responsabilidad haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de infracción y no resulta viable a quien no la ha cometido. Y a mayor abundamiento, que la imputabilidad solidaria impide la efectividad de un principio fundamental del orden sancionador, cual es el de la proporcionalidad, al no ser susceptible la sanción impuesta solidariamente de graduación o moderación atendiendo a las circunstancias personales o individuales de cada uno de los infractores, lo que, en definitiva, corrobora la vulneración del principio fundamental, antes aludido, de responsabilidad personal. Vid. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 39.

⁽¹⁶²⁾ Vid. DE PALMA DEL TESO, Á.; ob. cit., El principio del culpabilidad..., pág. 94.

⁽¹⁶³⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 140.

Y el último inciso del apartado 3 del artículo 130 de la LRJAP-PAC regula la responsabilidad in vigilando: “Serán responsables subsidiarios o solidarios por el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

Un principio básico en materia de infracciones de tráfico es el principio de responsabilidad personal y directa:

Hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Vial (artículo 72 LSV), había regido en el Derecho sancionador español en materia de tráfico tanto el principio de responsabilidad directa (artículo 278.I del Código de la Circulación), como el principio de responsabilidad subsidiaria (artículo 278.II y III del CCir.), que alcanzaba al titular del vehículo con el que se cometió la infracción ⁽¹⁶⁴⁾.

Siguiendo un criterio algo similar al fijado por el artículo 278 del Código de la Circulación, pero salvando los obstáculos que supusieron la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la consiguiente jurisprudencia del TC ⁽¹⁶⁵⁾, la Ley 18/1989, de

⁽¹⁶⁴⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 156.

⁽¹⁶⁵⁾ La STC 219/1988, de 22 de noviembre, declaró contrario al derecho fundamental de presunción de inocencia la aplicación del artículo 278.II del Código de la Circulación, conforme al cual la responsabilidad personal de las infracciones recae sobre los propietarios de vehículos en el caso de falta de identificación del conductor. ANAYA GÓMEZ, A.: “La identificación del conductor en las infracciones de tráfico” [cd-rom], *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, N.º XIII, 1993.

El Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia mencionada señala lo siguiente:

«El art. 278.1 CCir. sienta el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de la personalidad de la pena o sanción), al decir que serán responsables de las infracciones los conductores de vehículos que las cometiesen; pero lo que no se puede inferir, en una aplicación correcta de la norma, es que de la notificación de la denuncia y de la advertencia de ser posible exigir la multa al titular del vehículo que dicho precepto establece, resulte una legitimación a la Autoridad de Tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria a aquél, ni por ello la exonera de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la identificación del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convertirse, por la pasividad de la Administración, en una presunción “iuris et de iure” que, no resulta, en los términos absolutos que entraña dicha presunción, del art. 278.2 CCir.» (STC., Sala 2.ª, 219/1988, de 22 de noviembre.-Ponente: Sr. De la Vega Benayas, FJ 3.º).

Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, determinó en su Base octava, apartado quinto, que “será responsable directo de las infracciones el autor del hecho que dé lugar a las mismas”. Y el apartado sexto señaló que “se establece un especial deber de diligencia del titular del vehículo que le obligará a conocer y facilitar a la Administración todos los datos necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de poder dirigir contra éste el correspondiente procedimiento sancionador”. Para BACIGALUPO ZAPATERO, tal «deber de diligencia» no es más que una forma indirecta de responsabilidad del propietario del vehículo aunque no haya sido autor de la infracción o, lo que es lo mismo -añade JUNCEDA MORENO-, una especie difusa del género de la responsabilidad objetiva ⁽¹⁶⁶⁾.

Por otro lado, indica este último autor, que el procedimiento sancionador en materia de tráfico exige a la Autoridad un plus de celo consistente en la inexcusable identificación del presunto infractor ⁽¹⁶⁷⁾.

Para RINCÓN GALLART ⁽¹⁶⁸⁾ son tres los aspectos que claramente diferencian el artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial del artículo 278.II del CCir.:

1.- Frente a la obligación expresa de la Administración de practicar como primeras medidas del procedimiento las tendentes a la identificación del conductor infractor (art. 278.II CCir.), ahora se suprime del texto de la norma esa obligación.

El texto íntegro de la Sentencia, así como su comentario, puede verse en DÍAZ DELGADO, J.: “Derecho sancionador. Presunción de inocencia y principio de personalidad de las sanciones. Tráfico. Privación del permiso de conducir y multa por exceso de velocidad impuestos al propietario del vehículo al no conocerse el conductor”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 537 / junio 1989, págs. 3677 a 3684. También puede verse la Sentencia citada en RINCÓN GALLART, S.: Posición del titular del vehículo ante la nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: Inconstitucionalidad del art. 72.3 LSV, Serlipost, Barcelona, 1993, págs. 47 y ss.

⁽¹⁶⁶⁾ BACIGALUPO ZAPATERO, E.: Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario), Ed. Colex, Madrid, 1991, págs. 54 y 55.

JUNCEDA MORENO, J.: “¿Una nueva vuelta hacia la responsabilidad objetiva en Derecho Administrativo Sancionador?”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, N.º 86 / abril - junio 1995, pág. 263. Vid., en igual sentido, JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “Derecho sancionador en materia de tráfico...”, págs. 412 y 413.

⁽¹⁶⁷⁾ Vid. JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “¿Una nueva vuelta...?”, pág. 266.

⁽¹⁶⁸⁾ RINCÓN GALLART, S.; ob. cit., Posición del titular del vehículo..., págs. 23 y 24.

2.- Frente a la posición de responsable subsidiario del titular o traslado de la responsabilidad al mismo (art. 278.II CCir.), ahora se crea una nueva infracción independiente y se impone también una sanción independiente al titular ⁽¹⁶⁹⁾.

3.- Frente a una igual sanción pecuniaria al titular que la que corresponda por la infracción cometida por el conductor no identificado (art. 278.II CCir.) ahora se impone una distinta sanción pecuniaria, pudiendo ser menor, igual o mayor que la que corresponda por la infracción cometida por el conductor no identificado.

La aplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento sancionador vial es bastante frecuente, ya que tiene encaje en él todos los ilícitos en que la responsabilidad recae sobre el titular del vehículo, ya sea por infracciones relativas a la documentación, estado del vehículo, inspecciones técnicas periódicas o por reforma, falta de identificación del conductor, falta de seguro de responsabilidad civil obligatorio...

Atendiendo a los diferentes grupos de personas responsables, podemos distinguir los siguientes ⁽¹⁷⁰⁾:

a) Conductor. Será responsable de las infracciones previstas en el título II de la Ley de Seguridad Vial (artículos 9 a 51), así como de los atropellos de especies cinegéticas (disposición adicional sexta de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre), entre otras infracciones. Ahora bien, si quien conduce el vehículo es un menor de 18 años, responderá solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden. No obstante, en este último caso la responsabilidad solidaria se circunscribe únicamente al importe económico de la multa impuesta (artículo 72.1 LSV) ⁽¹⁷¹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ A diferencia de lo que ocurría en el CCir., la previsión contenida en el artículo 72.3 de la LSV no realiza una traslación de la responsabilidad por la comisión de una infracción con un vehículo, sino que, por el contrario, tipifica como infracción autónoma el incumplimiento de la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de un comportamiento antijurídico. Véase a GARCÍA LÓPEZ, R.: “El deber de identificación del conductor infractor ante la aplicación del sistema de permiso y licencia de conducción por puntos”, *XXII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2006, pág. 117.

⁽¹⁷⁰⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., *La potestad sancionadora...*, págs. 157 y ss.. Vid también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., *Manual...*, págs. 110 y ss..

⁽¹⁷¹⁾ Artículo 72.1 Personas responsables.

b) Peatones. Son responsables de las infracciones previstas en el artículo 49 de la Ley de Seguridad Vial y desarrolladas en el Título II, capítulo IV del Reglamento General de Circulación (arts. 121 a 125 del RGC).

c) Ocupantes de los vehículos. El principio de responsabilidad impone la exigencia de responsabilidad a los ocupantes por sus propios comportamientos incorrectos, entre otros, la adopción de posiciones o actitudes que dificulten la conducción prevista en los artículos 9, 10 y 11 y concordantes del Reglamento General de Circulación. La no utilización del cinturón de seguridad o casco de protección (artículos 116 a 119 del RGC).

“1. La responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción, excepto en el supuesto de los pasajeros de los vehículos que estén obligados a utilizar el casco de protección en los casos y en las condiciones que reglamentariamente se determinan, en que la responsabilidad por la infracción recaerá en el conductor.

Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de 18 años, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores.

La responsabilidad solidaria quedará referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta, que podrá ser moderada por la autoridad sancionadora. Cuando se trate de infracciones leves, previo el consentimiento de las personas referidas en el segundo párrafo de este apartado, podrá sustituirse la sanción económica de multa por medidas sociales relacionadas con la seguridad vial.”

La proclamación de que el autor del hecho es el responsable directo de la infracción es consecuencia de la exigencia de justicia retributiva que late siempre detrás de todo Derecho sancionador, aunque se busque la reeducación o la rehabilitación social del sancionado. MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 96.

Con respecto a la modificación introducida en el artículo 72.1 de la LSV, mediante la Ley 19/2001, el autor MARTÍNEZ NIETO critica que en la redacción de dicho precepto “no se ha tenido en cuenta la situación de los menores emancipados que salen del control de los padres y otras situaciones en las que el menor implicado en la infracción ha usado un vehículo cuya propiedad no corresponde a su padre o tutor sino a un mayor ajeno a ellos.

La cuestión es muy grave porque la codicia recaudatoria ha olvidado que no siempre se puede atacar el patrimonio de los padres para hacer frente a las multas de tráfico de los hijos, sino que esto sólo tiene sentido en función del deber genérico de prevenir infracciones de tráfico. Pero este deber sólo es predicable del padre o tutor que presta o deja el uso del vehículo al menor y, como consecuencia de ello, asume un deber de prevenir infracciones. Sin embargo, esta situación no se produce en los casos en que el menor usa un vehículo ajeno a sus padres o tutores o sin el conocimiento y consentimiento de éstos. En estos supuestos la imputación de responsabilidad a los padres es de todo punto arbitraria y supone un ejercicio de potestades administrativas recaudatorias para fines distintos de los previstos por la norma, que es la evitación de infracciones por parte de personas menores sometidas a la dependencia de padres, tutores, acogedores o guardadores.

(...) el nuevo precepto encubre una arbitrariedad contraria al orden constitucional y un sarcasmo sobre la finalidad de las normas implicadas. La arbitrariedad viene dada por el hecho de que la multa sólo se puede sustituir en el caso de infracciones leves”. MARTÍNEZ NIETO, A.: Cómo evitar sanciones de tráfico. Cuestiones habituales, casos prácticos, formularios y legislación, Ed. La Ley, Madrid, 2002, págs. 46 y 47.

DE LA GUARDIA opina que en Derecho Penal tiene sentido que se traslade dicha responsabilidad hacia los que tienen la guarda y custodia legal de los menores, porque está en juego el interés del perjudicado o víctima, pero en materia de tráfico no existe un perjudicado o víctima claro, sino el interés de la Administración al no cobrar la multa, lo que transformaría la idea de sanción en un tributo. Vid., de forma más detallada, DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., págs. 42 y ss.

d) Otras personas implicadas. Bajo esta genérica rúbrica quedan comprendidas el resto de personas que participan en la circulación o en las consecuencias de la misma y que no encajan en las categorías anteriores. A ellas también le son impuestas por la Ley de Seguridad Vial determinadas condiciones o deberes para su correcta actuación, algunos de los cuales son normas en blanco sin correlato sancionador (obligación de sometimiento a pruebas de alcoholemia a los usuarios implicados en accidentes, según el artículo 21 del RGC). En otros casos, por el contrario, la contravención de la norma tiene consecuencias sancionadoras; por ejemplo, los facultativos que no informen sobre las pruebas de alcoholemia (art. 26 del RGC), o la no prestación de auxilio a los accidentados por parte de todo usuario de la vía (art. 51 de la LSV y 129 del RGC).

e) Titular registral del vehículo. Es responsable de los siguientes tipos de infracción:

- Las referentes al régimen de documentación de la autorización administrativa que habilita para la circulación del vehículo.
- Las relacionadas con el estado de conservación del vehículo.
- Las relativas a la inspección técnica de vehículos -ITV- (artículo 72.2 LSV)⁽¹⁷²⁾.
- La falta de colaboración con la Administración negando la información sobre la identidad del conductor (artículo 72.3 LSV)⁽¹⁷³⁾.

⁽¹⁷²⁾ Artículo 72.2 Personas responsables.

“2. El titular que figure en el Registro de Vehículos será, en todo caso, responsable por las infracciones relativas a la documentación del vehículo, las relativas al estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo y por las derivadas del incumplimiento de las normas relativas a reconocimientos periódicos.”

⁽¹⁷³⁾ Artículo 72.3 Personas responsables.

“3. El titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido una infracción, debidamente requerido para ello, tienen el deber de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción. Si incumplieren esta obligación en el trámite procedimental oportuno, sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de la infracción muy grave prevista en el artículo 65.5 i).

En los mismos términos responderán las personas especificadas en el párrafo anterior cuando no sea posible notificar la denuncia al conductor que aquellos identifiquen, por causa imputable a ellos.

Las empresas de alquiler sin conductor a corto plazo, acreditarán el cumplimiento de la obligación legal de identificar al conductor responsable de la infracción mediante la remisión, al órgano instructor correspondiente, de un duplicado o copia del contrato de arrendamiento donde quede acreditado el concepto de conductor de la persona que figure en el contrato.”

Para que se pueda imputar la infracción prevista en el artículo 72.3 de la LSV, el titular del vehículo deberá ser requerido de forma expresa, pues en caso contrario la sanción impuesta podrá ser declarada no conforme a derecho en vía jurisdiccional (STSJ. de Andalucía, Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 15 de marzo de 1999.-Ponente: Sra. Gómez Pastor, RJCA 1999\2335; STSJ. de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 28 de marzo de 2001.-Ponente: Sr. Servera Garcías, FJ 5.º, RJCA 2001\1354). Dicho con otras palabras, el deber de colaboración del titular del vehículo debe responder a una actuación de la Administración, nunca a su inactividad ⁽¹⁷⁴⁾.

La sanción del artículo 72.3 y la notificación al titular no presumen la infracción, sino que contiene una obligación de colaboración con el Poder Público. Ver a DEL GUAYO CASTIELLA, Í.: “Algunas cuestiones de Jurisdicción Constitucional en materia de tráfico (infracciones de tráfico detectadas por cinemómetro y presunción de inocencia), VII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico, Granada, 1991, pág. 140.

El artículo 72.3 LSV crea una nueva infracción independiente fuera del cuadro general de infracciones establecido en el artículo 65 LSV, que ninguna relación tiene con la que ha originado el procedimiento, y que fue la que supuestamente cometió el conductor. Vid. RINCÓN GALLART, S.; ob. cit., Posición del titular del vehículo..., pág. 23.

La STC., Pleno, 197/1995, de 21 de diciembre.-Ponente: Sr. Ruiz Vadillo, FJ 8.º, señaló que *«el deber de colaboración del titular de un vehículo con la Administración resulta inherente al hecho de ser propietario, lo cual comporta ciertas obligaciones, entre ellas, la de saber la persona que lo maneja en un momento determinado, debido esencialmente al riesgo potencial que la utilización del automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas, y teniendo en cuenta que sin la colaboración en tales casos del titular de vehículo, la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial resultaría notoriamente dificultada»*. Un año antes, la Sala 2.ª del TC. ya se había pronunciado de forma similar en la Sentencia núm.154/1994, de 23 de mayo.-Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer, FJ 3.º, LA LEY 1994-4, 115.

Recogen esta doctrina del Tribunal Constitucional, las sentencias siguientes; la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, núm. 42/2001, de 13 de marzo.-Ponente: Sr. Botella y García-Lastra, FJ 3.º, RJCA 2001\567, la STSJ. de Andalucía, Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, FJ 4.ª, de 16 de abril de 2001.-Ponente: Sr. Santandreu Montero, RJCA 2001\631, por citar algunas.

⁽¹⁷⁴⁾ CARRASCO GONZÁLEZ, A. M.; comunicación cit., “El artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial”, pág. 136. Vid. idem DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 163.

La STSJ. de Canarias, Las Palmas, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 21 de julio de 2000.-Ponente: Sr. Gómez Cáceres, JUR 2001\91162, determinó la nulidad de la sanción por infracción en materia de tráfico, impuesta a una entidad de alquiler de vehículos, tras haber suministrado a la Administración la información relativa a la persona que conducía el automóvil en la fecha de comisión de la infracción, faltando el intento de localización de dicho conductor. Esta sentencia se puede mirar en *Canarias de Derecho*, Jurcom Legiscom, S.L. 2001, 439. Vid. también en el mismo sentido, la STSJ. de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 21 de julio de 2000.-Ponente: Sr. García Mata, JUR 2001\91160.

Según el apartado 6 de la Base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, los datos que el titular del vehículo ha de facilitar a la Administración son “todos los necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de dirigir contra éste el procedimiento sancionador”. Por tanto, los datos que deben facilitarse a la Administración no se ciñen solamente al nombre y apellidos del conductor infractor, sino que se extienden también a todos aquellos que resulten necesarios, entre los que cabe incluir el DNI del mismo, así como cuantos datos resulten necesarios para la consecución de tal fin ⁽¹⁷⁵⁾.

El artículo 72.3 de la LSV impone al titular del vehículo con el que se ha cometido una supuesta infracción de tráfico el deber de identificar, a requerimiento de la Administración cuando no hubiera sido posible determinar la identidad del conductor en el acto de formularse la denuncia, la persona que lo conducía en aquel momento tipificando como infracción autónoma, el incumplimiento sin causa justificada de dicho deber ⁽¹⁷⁶⁾.

Este requerimiento necesita, por tanto, lo siguiente ⁽¹⁷⁷⁾:

⁽¹⁷⁵⁾ La STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 9 de abril de 2001.-Ponente: Sr. Fernández Montalvo, FJ 2.º, BDBOSCH 12039/2001, recoge que «... *el deber de colaboración que resulta protegido por la previsión legal sólo impone al titular del vehículo que proporcione a la Administración aquella información, sobre la identidad y dirección del conductor, de la que realmente dispone*». Los Fundamentos de Derecho de esta sentencia también pueden localizarse en Tráfico y Seguridad Vial, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 31 - 32 / julio - agosto 2001, págs. 43 y 44.

«Ni en la base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, ni en el fundamento jurídico 8 de nuestra STC 197/1995, de 21 de diciembre, se encuentra apoyo argumental alguno para sustentar que el deber que al titular de un vehículo a motor impone el art. 72.3 LSV sólo puede considerarse cumplido cuando aquél comunica a la Administración, además del nombre, apellidos y domicilio del conductor, el número de su permiso o licencia de conducción, y que, en otro caso, es procedente la imposición de la correspondiente sanción por la comisión de la infracción grave que dicho precepto tipifica». (STC. 111/2004, de 12 de julio, FJ 5.º).

⁽¹⁷⁶⁾ ORTEGA VALLEJO, F. R.: “La iniciación del procedimiento sancionador en materia de tráfico”, [online] <http://www.multaauto.es>, enero 2003 y <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 192 / 23 enero 2003.

⁽¹⁷⁷⁾ CARRASCO GONZÁLEZ, A. M.: “El artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial”, *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2001, pág. 136.

ORTEGA VALLEJO critica que la reforma de la LSV haya elevado a su grado máximo la sanción que le corresponde a esta infracción, olvidándose el criterio de graduación que existe en la misma LSV; en concreto en su artículo 69. De todas formas, aunque sea con tono pesimista, era el criterio general seguidas por las Jefaturas de Tráfico. ORTEGA VALLEJO, F. R.; art. cit., “La iniciación del procedimiento sancionador...”.

- a) Que exista un expediente iniciado al que le falta la persona del presunto responsable.
- b) Que el requerimiento sea sólo requerimiento y no pueda considerarse notificación de la denuncia porque le falta uno de los requisitos esenciales: la persona contra quien va dirigida.

En caso de copropiedad, aunque la responsabilidad frente a las sanciones sea solidaria, el requerimiento deberá hacerse a todos y cada uno de los conductores. No ocurre lo mismo en el caso de las personas jurídicas, porque el requerimiento hecho a sus órganos en su domicilio legal será suficiente.

También debe advertirse que cuando el titular del vehículo cumple con el deber de identificar al conductor supuestamente autor de la infracción no está declarando o confesando su responsabilidad, sino que tal declaración se efectuará por la Administración tras la conclusión del oportuno expediente sancionador, en cuya tramitación el conductor podrá, si lo estima conveniente, presentar alegaciones en su descargo y proponer la práctica de cuantas pruebas estime pertinentes ⁽¹⁷⁸⁾.

La identificación del conductor, para ser válida, ha de ser precisa y clara ⁽¹⁷⁹⁾.

⁽¹⁷⁸⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 169.

“Este deber de colaboración del titular del vehículo con la Administración se limita a facilitar los datos de identificación del conductor, sin que ello implique efectuar manifestación alguna sobre la presunta infracción cometida con el vehículo, es decir, no conlleva la obligación de imputar la responsabilidad por la infracción cometida ni prejuzga la misma, puesto que la culpabilidad del conductor deberá dilucidarse en el oportuno expediente sancionador, en el que el presunto responsable tendrá la obligación de utilizar todos los medios de defensa que estime convenientes, en las oportunas fases procedimentales”. FUENTES GARCÍA, J.: “Obligación del titular del vehículo de identificar al conductor del mismo (art. 72.3 LSV)”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 54 / junio 2003, pág. 34.

⁽¹⁷⁹⁾ HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.; art. cit., “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía...”.

“... para que la identificación de personas de diferente nacionalidad o residentes en el extranjero pudiera prosperar, no bastaría con una simple afirmación de tal extremo completada con los datos de identificación del presunto infractor, sino que debería acompañarse de pruebas que acrediten fidedignamente que la persona identificada era la que realmente conducía el vehículo en el momento de cometerse la infracción.

De ahí que la Administración sea inflexible a la hora de aceptar escritos de identificación de este tipo, admitiéndolos a trámite solamente en aquellos casos en los que se acredita el domicilio en nuestro país de personas extranjeras, por el período de tiempo que corresponda”. FUENTES GARCÍA, J.: “En el supuesto de que el titular de un vehículo acredite tener cedido su uso y disfrute a otra persona”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 54 / junio 2003, pág. 37.

Por último, si bien el incumplimiento de la obligación de identificar al conductor es una infracción autónoma, no obstante, dicha infracción no está totalmente desvinculada de la primera infracción que motivó el requerimiento. Por ello, la prescripción de la acción para denunciar en el expediente originario, sin haber iniciado el segundo, impedirá cualquier actuación en éste. Y la nulidad del primero, determinará la del segundo. Y, de igual modo, la falta de identificación una vez requerido dejará impune el hecho originario ⁽¹⁸⁰⁾.

La Ley 19/2001, de 19 de diciembre, dio nueva redacción al apartado 3 del artículo 72 de la LSV afectando profundamente a esta última infracción haciéndola más objetiva, es decir, menos dependiente del principio de culpabilidad, al tiempo que más automatizada la determinación de la cuantía de la sanción, colocándola de espaldas al principio de proporcionalidad ⁽¹⁸¹⁾. La citada norma señalaba la obligación de imponer en este supuesto la sanción pecuniaria correspondiente en su cuantía máxima y determinaba que también se debía entender cometida la infracción cuando no fuera posible notificar la denuncia al conductor identificado por el titular por causa imputable a este último. No obstante, la advertencia de la responsabilidad del propietario del vehículo *«no puede convertirse en un gravamen suplementario a la multa para quien actúa en consecuencia, y ello en aras de la más elemental coherencia exigible en la actuación administrativa, pues, al amparo del artículo 24.2 de la Const., no se puede abocar a la parte a una “probatio diabólica” consistente en facilitar una información que no se conoce»*. (STSJ. de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 30 de marzo de 2000.-Ponente: Sr. Moreno Carrillo, FJ 2.º, RJCA 2000\153).

⁽¹⁸⁰⁾ CARRASCO GONZÁLEZ, A. M.; co. cit., “El artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial”, pág. 138.

⁽¹⁸¹⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 38.

“Se establece por otra parte una singular agravación de aquella ya preexistente pero exorbitante responsabilidad administrativa del correspondiente titular del vehículo en cuanto no sólo el mismo tiene la obligación de identificar siempre a su conductor cuando sea persona distinta y se le haya requerido dicho pormenor por la Autoridad circulatoria sino que inclusive se le responsabiliza al propietario en caso de voluntaria o involuntaria imposibilidad de determinación identificativa al respecto como autor de una específica falta grave inclusive ahora corregida pecuniariamente *ex novo* y *ex lege* en su grado máximo (...)”. Vid. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.: *La reforma legal de la seguridad vial*, Ed. La Ley, Madrid, 2002, pág. 18.

Al referido apartado 3 del artículo 72 de la LSV se le añadió un nuevo párrafo 3.º con la aprobación de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que introdujo una regla específica, en relación al cumplimiento de este deber de identificación, para las empresas de alquiler sin conductor.

En la reforma introducida por la Ley 17/2005, de 19 de julio, se afronta otra vez el problema de las denuncias cometidas con vehículos de alquiler, de modo que junto a la tradicional responsabilidad del “titular” del vehículo entra ahora en juego la figura del arrendatario y la empresa de alquiler de vehículos sin conductor, que cumplen con la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción mediante la remisión, al órgano instructor correspondiente, de un duplicado o copia del contrato de arrendamiento donde quede acreditado el concepto de conductor de la persona que figure en el contrato. Por otro lado, la Ley citada elevó de grave a muy grave la infracción consistente en el incumplimiento del deber de identificación (artículo 65.5 i) de la LSV).

f) Titular de empresas y actividades empresariales. Los casos en que pueden incurrir en responsabilidad son:

- Las empresas de publicidad en cuanto al régimen sancionatorio previsto en el artículo 52 de la LSV.
- Las empresas dedicadas a la enseñanza de la circulación y a la constatación de los requisitos psicofísicos de los aspirantes a la obtención o renovación del permiso de conducir (artículo 72.4 LSV) ⁽¹⁸²⁾.
- Las empresas fabricantes de vehículos respecto de la construcción, en los aspectos relevantes para la seguridad vial, y en relación con el régimen de homologación (artículo 72.5 LSV) ⁽¹⁸³⁾.

⁽¹⁸²⁾ Artículo 72.4 Personas responsables.

“4. La responsabilidad por el ejercicio profesional a que se refieren las autorizaciones del artículo 5 c), en materia de enseñanza de la conducción y de aptitudes psicofísicas de los conductores, se determinará reglamentariamente.”

⁽¹⁸³⁾ Artículo 72.5 Personas responsables.

“5. El fabricante del vehículo y el de sus componentes serán, en todo caso, responsables por las infracciones relativas a las condiciones de construcción del mismo que afecten a su seguridad, así como de que la fabricación se ajuste a tipos homologados.”

- Las empresas que desarrollen actividades nocivas para la seguridad vial.

En conclusión, el principio de responsabilidad alude a la existencia previa de una conducta dolosa o negligente para que se pueda dar una infracción penal o administrativa. El requisito de la culpabilidad resulta esencial para el correcto ejercicio de la potestad sancionadora.⁽¹⁸⁴⁾

Por último, decir, como señala DE PALMA, que el principio de culpabilidad coadyuva a la correcta aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, al permitir una mayor adecuación entre la gravedad de la sanción y la del hecho cometido⁽¹⁸⁵⁾.

e) Principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad compele a la Administración a ponderar cuidadosamente las circunstancias de todo tipo que concurren en cada caso y a evitar cualquier sacrificio innecesario e injustificado de uno de los derechos o valores en presencia, tratando así de mantener el equilibrio armónico entre ellos⁽¹⁸⁶⁾.

La proporcionalidad obliga a la elección dentro de las medidas adecuadas posibles, del medio más idóneo y menos restrictivo⁽¹⁸⁷⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Referido al principio de culpabilidad, la STS. de 23 enero de 1998, señala que «tampoco en el ilícito administrativo puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva sin culpa».

⁽¹⁸⁵⁾ DE PALMA DEL TESO, Á.; ob. cit., El principio del culpabilidad..., págs. 45. Vid idem el art. cit., “La culpabilidad”, pág. 31.

⁽¹⁸⁶⁾ JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “Derecho sancionador en materia de tráfico...”, pág. 410.

⁽¹⁸⁷⁾ LÓPEZ MENUDO, FCO.: “Graduación de las sanciones por infracciones a normas de tráfico”, *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2001, pág. 31.

Se trata de un principio de creación jurisprudencial y de honda raigambre preconstitucional que ha sido catalogado como principio general del Derecho por el Tribunal Constitucional (STC. 62/1982, de 15 de octubre). Dicho principio tiene como antecedente normativo histórico el artículo 8º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde expresamente se hace alusión a «penas estricta y evidentemente necesarias».

«El Tribunal Supremo al estudiar el principio de proporcionalidad de las sanciones ha considerado que el carácter reglado de la potestad sancionadora impide que la Administración pueda tener libertad para elegir soluciones distintas, pero igualmente justas, indiferentes jurídicamente (Cfr. SSTs. de 23-1-1989 [RJ. 1989\421] y 3-4-1990 [RJ. 1990\3578])». (SSTSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, de 10 de noviembre de 1999.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 2.º, RJCA 1999\3811, y 14 de enero de 2000.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 3.º, RJCA 2000\31).

El principio de proporcionalidad o de “prohibición del exceso” desempeña, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, un papel capital y ello no sólo en cuanto expresión de unos abstractos poderes de aplicación de la ley en términos de equidad, sino por el hecho concreto de que las sanciones a imponer se encuentran defendidas en nuestro ordenamiento, por lo general, de forma sumamente flexible, de tal modo que una misma conducta pueda merecer la imposición de multas pecuniarias, que se mueven en márgenes muy amplios y que, por lo mismo, pueden resultar, en la práctica, de cuantía y período extraordinariamente diversos ⁽¹⁸⁸⁾.

El autor QUIRÓS LOBO entiende que el referido principio de proporcionalidad debe ser concebido como una eficaz herramienta en la lucha contra la discrecionalidad de la Administración y contra su poder soberano para decidir la sanción ⁽¹⁸⁹⁾.

⁽¹⁸⁸⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., págs. 152 y 394

⁽¹⁸⁹⁾ QUIRÓS LOBO, J. M.: Principios de Derecho Sancionador, Comares, Granada, 1996, pág. 39.

En sentido estricto, este principio se traduce en la adecuación entre la entidad de la medida sancionadora y la magnitud o dañosidad del comportamiento infractor. O dicho con otras palabras, la cuantificación de las multas ha de hacerse atendiendo a los criterios establecidos expresa o implícitamente por la normativa sancionadora.

El principio de proporcionalidad tiene una doble vertiente; una jurídica y otra política. Como principio jurídico permite adecuar la sanción o la medida cautelar a la gravedad de la infracción o actuación contraria al derecho. Pero también, en cuanto principio político nos indica que no deben ser calificadas de infracción, ni por tanto conminadas con sanción, las conductas de contenido antijurídico mínimo, puesto que el costo administrativo del aparato represor de control y sanción, así como el costo social de la irritación producida por su uso (o el desprestigio por su tolerancia), son mayores que los beneficios esperados por su establecimiento ⁽¹⁹⁰⁾.

Dicho principio de proporcionalidad ha tomado Carta de naturaleza, en la legislación positiva, con la entrada en vigor de la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC), en especial en su artículo 131.3 ⁽¹⁹¹⁾. Este apartado núm. 3 expresa que “en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción:

a) La existencia de intencionalidad o reiteración ⁽¹⁹²⁾.

⁽¹⁹⁰⁾ NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 32. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A.: “La reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial”, La Ley, Ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4308, 12 de junio 1997), D-160, pág. 1861.

⁽¹⁹¹⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., Imprudencia..., pág. 243.

NIETO GARCÍA elogió en su momento la regulación genérica de este principio sin restricciones, aunque criticó que la enumeración de los criterios especiales no fue del todo afortunada, dado que el legislador no se esmeró en incluir a «todos los que son» ni acertó con los pocos «que están». NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 246.

⁽¹⁹²⁾ Este 1^{er} criterio de graduación de las sanciones es lo que lleva a algunos autores a señalar que en el ámbito de las infracciones administrativas el legislador parte de que la culpa es la situación normal y el dolo tan sólo supone un plus de responsabilidad. De lo contrario, tal intencionalidad no debería haberse configurado como un criterio para la graduación de la sanción, en cuanto constituiría la única posibilidad de que esta última viniera en consideración, descartada la responsabilidad objetiva. Vid. GÓMEZ TOMILLO, M. y PARDO ÁLVAREZ,

- b) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme”. En relación con la reincidencia, el artículo 67.3 de la LSV (afectado por las reformas efectuadas mediante la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y la Ley 17/2005, de 19 de julio), difiere del límite temporal fijado en la LRJAP-PAC, al reputar “reincidente a quien en un periodo de dos años hubiere sido sancionado en firme en vía administrativa como autor de dos infracciones muy graves que lleven aparejada la suspensión del permiso o licencia de conducción”.

También hacen alusión al principio de proporcionalidad que debe imperar entre infracción y sanción los artículos 2 y 4 del Real Decreto 1398/1993. Así, el apartado 1º del artículo 2 establece que “la aplicación de las graduaciones reglamentarias de los cuadros de infracciones y sanciones legalmente establecidas deberá atribuir a la infracción cometida una sanción concreta y adecuada....”. El artículo 4.1 de la citada norma dispone que “sólo se podrán sancionar infracciones consumadas y respecto de conductas y hechos constitutivos de infracciones administrativas delimitadas por Ley anterior a su comisión y, en su caso, graduadas por las disposiciones reglamentarias de desarrollo”. Y el apartado 3 del artículo 4 determina que “...cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado máximo”.

M.ª: “El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador”, *Actualidad Administrativa*, N.º 2 / 8 - 14 enero 2001, II, págs. 25 y 26.

En relación a las críticas a este precepto legal véase también a NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.: Las competencias municipales en materia de tráfico, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1995 (2.ª ed.), pág. 81; quienes, a su vez, envían, en nota al pie de página, a NIETO GARCÍA, A.: Derecho Administrativo Sancionador, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 214.

El principio de proporcionalidad encuentra su fundamento constitucional en todos aquellos preceptos que consagran los derechos fundamentales de la persona ⁽¹⁹³⁾. Los autores que defienden esta opinión (GONZÁLEZ CUELLAR SERRANO, GARBERÍ LLOBREGAT, entre otros), acuden a la jurisprudencia del TC para defender su tesis ⁽¹⁹⁴⁾.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido afirmando que el principal atentado que se comete contra el principio de proporcionalidad en el ámbito administrativo sancionador es el que viene dado cuando, a la hora de graduar una determinada sanción, entra en juego la controvertida institución de la discrecionalidad administrativa.

En relación al principio de proporcionalidad, la jurisprudencia también ha señalado que la revisión en vía jurisdiccional de la potestad sancionadora de la Administración alcanza tanto a la calificación de las infracciones como a la sanción a

⁽¹⁹³⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 146.

⁽¹⁹⁴⁾ El Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1996, de 28 de marzo, hace referencia al principio de proporcionalidad al decir que dicho principio «no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es, si quiere decirse así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales --y en particular de los aquí invocados-- y, como tal, opera esencialmente como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales. Dicho con otras palabras, desde la perspectiva del control de constitucionalidad que nos es propio, no puede invocarse de forma autónoma y aislada el principio de proporcionalidad, ni cabe analizar en abstracto si una actuación de un poder público resulta desproporcionada o no. Si se aduce la existencia de desproporción, debe alegarse primero y enjuiciarse después en qué medida ésta afecta al contenido de los preceptos constitucionales invocados: sólo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá declarar la inconstitucionalidad». (vid. en este mismo sentido, STC. 161/1997, de 2 de octubre).

También hace referencia al principio de proporcionalidad, el Fundamento Jurídico Octavo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998, de 17 de febrero:

«Octavo: En efecto, de conformidad con la doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. No procede, sin embargo, reproducir aquí en detalle la doctrina de este Tribunal sobre aquel citado principio (por todas, SSTC. 66/1995, 55/1996 y 207/1996 y las por ellas citadas; también, y entre otras SSTC. 37/1989, mencionada en el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, y 66/1991).

A los efectos que aquí importan, basta con recordar que, como sintetizan las SSTC. 66/1995, FJ 5.º; 55/1996, FF.JJ. 6.º, 7.º, 8.º y 9.º; y 207/1996, FJ 4.º e), para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (**juicio de idoneidad**); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (**juicio de necesidad**), y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (**juicio de proporcionalidad en sentido estricto**)».

las mismas impuestas, habida cuenta que el principio de proporcionalidad de la sanción no escapa al control jurisdiccional (SSTS. de 3 y 5 de noviembre de 1983 [R.J. 1983\6692], 14 y 28 de septiembre de 1984 [R.J. 1984\4526] y 21 de mayo de 1987). Como se recoge en la sentencia que se cita a continuación, «... la Administración califica los hechos constitutivos de falta, y aplica la sanción correspondiente, pero la Jurisdicción Contenciosa controla “a posteriori” si queda probado de forma clara que el infractor haya cometido la falta y si la sanción aplicada es proporcional a dicha infracción, indicando en caso contrario la revocación de la sanción o la sustitución de la sanción por la más adecuada según las circunstancias apreciadas por la Sala». (STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª, de 18 de enero de 2001, FJ 6.º, RJCA 2001\592).

Por lo tanto, es evidente que tal principio no puede sustraerse al control jurisdiccional (SSTS. 24 noviembre de 1987, R.J. 1987\8240, 23 de octubre de 1989, R.J. 1989\7199, 14 de mayo de 1990, R.J. 1990\3814, y 3 de mayo de 1995, R.J. 1995\3604, entre otras muchas) ⁽¹⁹⁵⁾. Vid. la STSJ. de La Rioja, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de mayo de 1999.-Ponente: Sr. Osorio Faurie, FJ 2.º, RJCA 1999\1333; la STS., Sala 3.ª, Sección 7.ª, de 28 de febrero de 2000.-Ponente: Sr. González Rivas, FJ 3.º, R.J. 2000\2655; o la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número 1 de Jaén, de 7 de mayo de 2003.-Ponente: Sr. Cruz Gómez.

⁽¹⁹⁵⁾ La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 3 de mayo de 1995, R.J. 1995\3604, en su Fundamento de Derecho Cuarto dispone lo siguiente:

«La discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también por la paralela razón, el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción (Cfr. SSTS de 26 de septiembre [R.J. 1990\7558] y de 30 de octubre de 1990)». (Vid. en este mismo sentido las SSTS. de 8 de octubre de 1994 [R.J. 1994\8307], de 1 de febrero de 1995 [R.J. 1995\1085], de 30 abril de 1995 [R.J. 1995\3081], de 15 de enero y 7 de marzo de 1996, entre otras).

«El principio de proporcionalidad de la sanción y su aplicación a un supuesto de hecho concreto está íntegramente sometido al control de los Tribunales de Justicia, que deben valorar si la Administración ejerció o no debidamente las facultades que el ordenamiento jurídico le concede para aplicar a una falta disciplinaria una u otra sanción, y si, al ejercitar tal facultad, ha respetado o no el principio de proporcionalidad entre la infracción cometida, las circunstancias de toda clase que en ella concurren y la sanción impuesta. El principio de proporcionalidad de la sanción, como cualquier otra manifestación de la actividad discrecional de la Administración, no constituye una zona inmune al control jurisdiccional». (STS., Sala 3.ª, Sección 7.ª, de 20 de febrero de 1998.-Ponente: Sr. Goded Miranda).

Determinado sector de la doctrina especializada en la materia sostiene que este principio sólo excluye negativamente las soluciones desproporcionadas, pero no indica, al mismo tiempo, positivamente cuál sea la solución más adecuada posible, por lo que si el Tribunal considera desproporcionada la sanción debe anularla, pero no sustituirla por otra. El control judicial de la discrecionalidad administrativa no puede suponer su sustitución por la de los Tribunales ⁽¹⁹⁶⁾.

La necesidad de encontrar un sistema que permitiera graduar adecuadamente las sanciones con la gravedad de las infracciones, fue lo que aconsejó introducir en la Ley de Bases de Tráfico un esquema de sanciones graduables, mantenido con los mismos márgenes de autonomía para el órgano sancionador en el texto articulado y en los Reglamentos de desarrollo de mismo. Con ello se ha pretendido conservar en todo momento la posibilidad de adecuar en cada caso la importancia y gravedad de la infracción y sanción, y ello no sólo con la posibilidad de decretar o no la suspensión del permiso para conducir, sino incluso graduando de manera ponderada la propia sanción pecuniaria. La consecuencia

⁽¹⁹⁶⁾ BACIGALUPO, M.: La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución), Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 252 y 253.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1995 (7.ª ed.), pág. 463.

CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 700 y 701.

IZQUIERDO CARRASCO, M.: “La determinación de la sanción administrativa”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, Ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, pág. 255.

final es que de la precisión con que se redacte la denuncia va a depender en buena medida la resolución que en su día se dicte ⁽¹⁹⁷⁾.

El artículo 69.1 de la LSV tipifica los tres criterios que debe seguir la Administración competente en materia de Tráfico a la hora de graduar las sanciones ⁽¹⁹⁸⁾.

a) Gravedad y trascendencia del hecho. LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI entiende que no queda muy clara cuál sea la intención del legislador al recoger esta circunstancia, sobre todo cuando el peligro potencial creado se recoge con autonomía ⁽¹⁹⁹⁾. La Administración deberá tener en cuenta la gravedad del hecho ilícito y justificar los motivos por los cuales aplica una determinada sanción y no otra, igualmente permitida y menos gravosa, o la misma sanción, pero en cuantía o duración inferior. Se trata de buscar la solución justa y proporcionada a la infracción cometida, lo que supone que en el caso de llegar a la conclusión de imponer una sanción, se expresen las circunstancias que se han tenido en cuenta al respecto. Por lo tanto, este principio supone la debida adecuación entre los actos o conductas tipificadas y las sanciones correspondientes a las mismas ⁽²⁰⁰⁾.

⁽¹⁹⁷⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 95.

⁽¹⁹⁸⁾ Artículo 69.1 (LSV). Graduación de sanciones.

“1. Las sanciones previstas en esta Ley se graduarán en atención a la debida adecuación entre la gravedad y trascendencia del hecho, a los antecedentes del infractor y su condición de reincidente, al peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de la vía y al criterio de proporcionalidad de acuerdo con los límites establecidos en el artículo 67.”

No se trata solamente de unas circunstancias “agravantes”, en el sentido de graduar hacia arriba la sanción a imponer, sino también podría estimarse circunstancias “atenuantes”, puesto que la sanción, igual que la pena, ha de ser individualizada. De esta manera, la sanción se impondría de manera general en su grado medio, quedando reservados los tramos inferior y superior para cuando existan aquellas circunstancias modificativas, pudiéndose graduar dentro de esos tramos conforme la mayor o menor importancia de las que se hayan de tener en cuenta. Vid. en LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M.: ponencia cit., “Tráfico y seguridad vial...”.

⁽¹⁹⁹⁾ LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M.; po. cit., “Tráfico y seguridad vial...”.

⁽²⁰⁰⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 48.

b) Antecedentes del infractor. En el artículo 67.3 de la Ley de Seguridad Vial se tiene en cuenta los antecedentes del conductor a los efectos de cumplir el período de suspensión del permiso de conducir sin posibilidad de fraccionamiento.

c) Peligro potencial creado ⁽²⁰¹⁾. Unas veces ese peligro va incluido en el tipo y configura el supuesto ilícito, pero otras, habrá que apreciar una graduación del riesgo creado, dentro de un determinado tipo, al admitir la infracción una variación de la intensidad o concurrir determinadas circunstancias. A la existencia de dicho peligro aludía el artículo 65.5 de la LSV, con anterioridad a la reforma efectuada por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, para definir las infracciones muy graves.

Antes de la reforma del año 2001, el peligro era utilizado con cinco diferentes fines en la LSV: 1) para concretar circunstancias que convierte acciones o conductas en peligrosas; 2) como eximente del cumplimiento de la norma en el caso de las distancias a guardar entre vehículos; 3) para denominar un determinado tipo de mercancías; 4) como criterio potencial de graduación de la sanción; y 5) para determinar las conductas descritas en las infracciones graves que debían ser calificadas como muy graves. Este último sentido ha desaparecido, quedando subsistentes los cuatro primeros ⁽²⁰²⁾.

⁽²⁰¹⁾ Señala ENRIQUE BACIGALUPO que el concepto de peligro «potencial» no deja de ser, en cierto modo, curioso, ya que todo peligro es un daño potencial, pero, lo que ya es más difícil de imaginar es el peligro de que se produzca un peligro, que es lo que, en realidad, dice el art. 69. Hubiera sido preferible, sin duda, que el legislador se hubiera mantenido dentro de la terminología clásica y, al calificar el peligro, se hubiera referido a su carácter concreto (cuando la acción peligrosa ha afectado verdaderamente un bien jurídico) o bien a su carácter abstracto. BACIGALUPO ZAPATERO, E.; ob. cit., Sanciones administrativas..., pág. 59.

LÓPEZ-MUÑIZ indica que existe ese peligro cuando con previsión o consciencia del riesgo creado, pero sin querer el resultado probable, se actúa creando un peligro apreciable, inminente y concreto sobre los bienes jurídicamente protegidos. A continuación añade este autor, que esta circunstancia no se daba en el Código de la Circulación, ya que la cuantía de las multas estaba tasada en relación con la infracción cometida. LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M; po. cit., “Tráfico y seguridad vial...”.

⁽²⁰²⁾ CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.: “La naturaleza del peligro que conllevan las conductas contrarias a la norma en la reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial”, *XVIII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2002, pág. 214.

El abogado IVARS RUIZ señala que si en el boletín de denuncia no se consigna ninguna situación de peligro, ni ésta resulta probada en actuaciones posteriores o se hace referencia de forma indeterminada y con tópicas expresiones a una incorrecta situación de peligro, ello supone la improcedencia de la imposición de retirada del permiso de conducir e incluso daría lugar a la rectificación y reducción de la cuantía de multa impuesta ⁽²⁰³⁾.

La STSJ. de Canarias, Tenerife, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de septiembre de 2001.-Ponente: Sr. Hernández Cordobés, FJ 4.º (*Canarias de Derecho*, Jurcom Legiscom, S.L. 2001, 438), rebaja la cuantía de multa impuesta al recurrente por circular en zig zag por una vía interurbana sin llevar encendido ningún tipo de alumbrado (conducción negligente), puesto que en su tramitación no se justificó por qué se impuso la multa en su cuantía máxima, debiendo graduarse en atención a la gravedad del hecho.

Dispone el Fundamento Jurídico 4.º de la sentencia citada que *«en el caso, ninguna justificación se contiene sobre la procedencia de la imposición de la multa en la cuantía máxima permitida, en atención a lo cual, considerando la Sala la cuantía en que la norma permite sancionar las infracciones leves y los hechos concretos sancionados y que nada se refiere sobre su especial gravedad, trascendencia, peligro potencial o antecedentes del infractor, entendemos que debe rebajarse la multa, estimando en este punto el recurso, pues aún en la consideración de que la parte no la cuestionó singularmente en sus alegaciones, su petición de revocación de la sanción impuesta, comprende también la revisión de la cuantía en que fue sancionado»*.

CAMPÓN DOMÍNGUEZ ⁽²⁰⁴⁾ opina que en el espacio reservado en el boletín de denuncia para describir el hecho denunciado deberían introducirse al menos cinco casillas dedicadas a configurar las circunstancias de peligro en orden a la

⁽²⁰³⁾ IVARS RUIZ, J.: “Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 669 / junio 2000, pág. 7274.

⁽²⁰⁴⁾ CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.: co. cit., “La naturaleza del peligro...”, págs. 220, 245 y 248.

determinación del “peligro potencial”. Tales casillas debieran hacer referencia a los siguientes extremos:

1. Las características y condiciones de la vía.
2. Las condiciones atmosféricas o de visibilidad.
3. La concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios de la vía, especialmente en zonas urbanas y en travesías de población.
4. Por razón de intensidad de la circulación.
5. Otras circunstancias que aumenten el peligro.

Desde que entró en vigor la Ley de Tráfico, a la Administración competente en materia de Tráfico le está vedada la posibilidad de imponer sanciones con total indiferencia de las circunstancias concurrentes en el momento de cometerse la infracción. Por el contrario, calificada una infracción se deberá atender a las circunstancias del artículo 69.1 de la LSV, imponiendo una cuantía variable, que en todo caso deberá ser motivada, esto es, con especificación en la resolución que se dicte, de cuáles son las circunstancias tenidas en cuenta, de conformidad con el artículo 89.3 de la Ley 30/1992 y el artículo 15.1 del RD 320/1994 ⁽²⁰⁵⁾.

Con ello se pretende el estricto cumplimiento de los principios inspiradores del Derecho Administrativo Sancionador, en síntesis; la incoación de un expediente en el que verificada la tipicidad de una conducta se atiende a la gravedad del hecho, al peligro potencial creado y a los antecedentes del infractor, para llegar a la aplicación de una sanción que circunscrita en los márgenes que la ley prevé, el órgano competente haya aquilatado ⁽²⁰⁶⁾.

⁽²⁰⁵⁾ Artículo 89.3 de la Ley 30/1992: “Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.”

Artículo 15.1 RD 320/1994, inciso final: “.....La resolución habrá de notificarse en el plazo de un año desde que se inició el procedimiento, deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.”

⁽²⁰⁶⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., *Improcedencia...*, pág. 250.

La valoración de la proporcionalidad se descompone en tres juicios: El de idoneidad, sobre la adecuación de la medida para el fin propuesto; el de necesidad o subsidiariedad sobre la posibilidad de acudir a otro recurso menos gravoso para el derecho fundamental, y el de proporcionalidad, en sentido estricto, sobre la ponderación entre los beneficios o ventajas para el interés general y los perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto ⁽²⁰⁷⁾.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 11 de junio de 1992.-Ponente: Sr. Sánchez-Andrade y Sal, FJ 1.^o, RJ. 1992\4625, recoge que *«corresponde a la actividad jurisdiccional no sólo la facultad de subsumir la conducta del infractor en un determinado tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso se trata de la aplicación de criterios jurídicos plasmados en la norma escrita e inferible de principios informadores del ordenamiento jurídico sancionador, como son los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción»*.

También referida al principio de proporcionalidad, la STS. de 14 de febrero de 1997 señala que *«en las sanciones pecuniarias con posibilidad de cuantías graduables, la Administración debe expresar las concretas razones por las que impone una determinada, ponderando las circunstancias concurrentes, siendo ésta falta de motivación expresa base suficiente para anular la sanción a fin de que se imponga en su grado mínimo»*.

⁽²⁰⁷⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 252.

f) Principio non bis in idem.

Este principio general del Derecho impide la dualidad de sanciones en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento, sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración que justifique el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y, a su vez, de la potestad sancionadora de la Administración (STC. 2/1981, de 30 de enero) ⁽²⁰⁸⁾. Y es indiferente que las sanciones cuya duplicidad se prohíbe sean todas de carácter penal, una de carácter penal y otra de carácter administrativo o ambas de este último carácter, pues tratándose de un mismo hecho y bien jurídico, sólo una de las sanciones puede ser impuesta ⁽²⁰⁹⁾.

Dicho principio no impide que sea compatible la ilicitud penal y la ilicitud administrativa (ATC. 355/1991, de 25 de noviembre, y STS. de 3 febrero de 1997). Así, en el supuesto de que en el expediente administrativo y en el proceso penal se expresen pluralidad de hechos en virtud de fundamentos distintos, estaría justificado que estén tipificados como infracciones independientes porque están protegiendo intereses distintos y, por tanto, las conductas son atribuibles separada e individualmente al autor de las infracciones (STS., Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 10 de febrero de 2000, FJ 4.º, RJ. 2000\7046).

⁽²⁰⁸⁾ El principio non bis in idem prohíbe que por autoridades del mismo orden y por distintos procedimientos se sancione repetidamente una misma conducta, e impide la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos. Vid. COBO OLVERA, T.: El procedimiento administrativo sancionador tipo: Legislación, jurisprudencia, doctrina y formularios, Bosch, Barcelona, 1999 (1.ª ed.), págs. 43 y 44. Vid. también del mismo autor "El Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (I)", *Actualidad Administrativa*, N.º 35 / 26 septiembre - 2 octubre 1994, XXXV, pág. 538. Vid. SSTC. 2/1981, de 30 de enero, y 77/1983, de 3 de octubre.

El *non bis in idem* supone, en definitiva, la prohibición de un ejercicio reiterado del *ius puniendi* del Estado, que impide castigar doblemente tanto en el ámbito de las sanciones penales como en el de las administrativas, y proscribire la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre "...la identidad de sujeto, hecho y fundamento..." que según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige este principio para ser apreciado. Vid. DE LAMO RUBIO, J.: "Principio «Non Bis In Idem» y Principio de Buena Fe Procesal: efectos de la invocación tardía de la vulneración del Non Bis In Idem", [on-line] <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 132 / 21 septiembre 2001.

⁽²⁰⁹⁾ CANO CAMPOS, T.: "Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador", *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 156 / septiembre - diciembre 2001, pág. 196.

Al igual que sucedía con respecto al principio de legalidad, el principio «non bis in idem» también presenta una doble vertiente: a) Material y b) Formal.

a) En su vertiente material, la garantía de no ser sometido a *bis in idem* impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento. La finalidad de esta garantía material consiste en evitar una reacción punitiva desproporcionada, en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente (STC. 2/2003, de 16 de enero, FJ 3.º letra a).

b) La vertiente formal o procesal de este principio se concreta en la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal (STC. 2/2003, de 16 de enero, FJ 3.º letra c). Esta vertiente tiene como finalidad impedir que la Administración pública sancione algo que *prima facie* puede constituir infracción penal y, en consecuencia, pueda ser enjuiciado por quien tiene competencia exclusiva para ello; los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional penal.

Este principio tiene además otras connotaciones que derivan de su conexión con el orden jurisdiccional penal. Para el Tribunal, la subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera. De esta premisa son necesarias las consecuencias siguientes:

a) El necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.

b) La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.

c) La necesidad de respetar la cosa juzgada ⁽²¹⁰⁾.

Nuestro Derecho Positivo, después de la Constitución de 1978, da prevalencia a la jurisdicción penal, en el supuesto que del expediente administrativo sancionador pudiera derivarse alguna conducta que sea constitutiva de delito o falta penal ⁽²¹¹⁾.

De acuerdo con la referida regla de prioridad del procedimiento penal, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración ha de esperar al resultado de la sentencia penal y, si es condenatorio con la concurrencia de triple identidad a que se ha hecho referencia (subjctiva, objetiva y de fundamento sancionador), la Administración resulta plenamente vinculada al pronunciamiento deviniendo improcedente la sanción administrativa como consecuencia material o positiva del principio de prohibición que incorpora el principio «non bis in idem» ⁽²¹²⁾; en consecuencia, la sentencia condenatoria es el máximo exponente del non bis in idem ⁽²¹³⁾. Y sólo en el caso de que la sentencia penal fuera absolutoria podría reanudarse el procedimiento sancionador y, si procediera, imponerse la sanción administrativa correspondiente ⁽²¹⁴⁾.

⁽²¹⁰⁾ MESEGUER YEBRA, J.: ob. cit., El principio “non bis in idem” en..., pág. 14. Vid. igual en GARCÍA GONZÁLEZ, J.; art. cit., “La doble sanción...”, pág. 1989.

⁽²¹¹⁾ La prioridad del proceso penal implica que cuando los hechos están tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o en leyes penales especiales, no hay posibilidad de tramitar simultáneamente los dos procedimientos. MESEGUER YEBRA, J.; ob. cit., El principio “non bis in idem” en..., págs. 24 y 25.

⁽²¹²⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 245.

⁽²¹³⁾ NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 430.

⁽²¹⁴⁾ CANO CAMPOS, T.; art. cit., “Non bis in idem...”, pág. 212.

La STC., Sala 1.^a, 177/1999, de 11 de octubre, estableció que *«la preferencia penal nunca podrá hacer peligrar la protección del derecho fundamental al “non bis in idem”. Por ello, en cuanto derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, la interdicción de la doble sanción no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del derecho punitivo y sancionador del Estado, ni menos aún de la eventual inobservancia, por la Administración sancionadora, de la legalidad aplicable, lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica el derecho fundamental»* ⁽²¹⁵⁾.

Un supuesto similar ya se contenía en la STS. de 12 de mayo de 1986, al establecerse que la CE no sanciona favorablemente el principio de derecho «bis in idem», sino que, antes al contrario, el respaldo por el ordenamiento constitucional es el principio de Derecho «non bis in idem», el cual no permite, por unos mismos hechos, duplicar o multiplicar la sanción sea cualquiera la autoridad que la haya impuesto en un primer momento. (STS., Sala 2.^a, de 12 de mayo de 1986.-Ponente: Sr. Vivas Marzal, RJ. 1986\2449).

⁽²¹⁵⁾ La STC. 177/1999 otorga validez a la resolución administrativa por haber sido la primera que se dictó y alcanzó firmeza frente a la resolución penal condenatoria. Remedio que alcanza el Tribunal a pesar de contradecir con ello, por un lado, la regla de la prevalencia penal generalmente admitida y, por otro, de utilizar a tal fin el criterio cronológico, cuando hasta ahora quedaba reservado para los supuestos provocados entre dos causas judiciales.

La razón que justifica esta postura es la mayor importancia que concede el Tribunal a la vertiente material del principio ne bis in idem frente a la vertiente procesal, como expresamente indica en el Fundamento Jurídico n.º 4.

El profesor de Derecho penal GARCÍA GONZÁLEZ no oculta su descontento por la solución adoptada en este caso por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, porque considera que no existen razones legales que justifiquen la diferente valoración dada ante una misma vulneración del principio non bis in idem, ya sea por incumplir su aspecto sustantivo ya sea por incumplir su aspecto procesal. Y en segundo lugar, por cuanto le resulta inadmisibles tanto el criterio cronológico utilizado a tal fin, como la consecuencia jurídica que de dicho criterio se deriva. Esto es, el “blindaje administrativo” que estructura esta Sentencia.

En lo que respecta al mayor valor jurídico otorgado a la primera resolución recaída en el tiempo, carece de base legal y, en todo caso, conforme a la mejor Doctrina, su empleo queda reservado a los conflictos existentes entre dos resoluciones judiciales, y nunca ante un simple acto administrativo y un pronunciamiento de los Tribunales. En relación al “blindaje administrativo”, este profesor considera que nuestro ordenamiento jurídico ofrece otras soluciones menos comprometidas que la ofrecida en esta ocasión por el Alto Tribunal. Entre esas otras soluciones se incluye la declaración de nulidad del acto administrativo, solución ésta más lenta y costosa en todos sus términos, pero a la vez más ajustada a la configuración doctrinal y jurisprudencial del principio non bis in idem. GARCÍA GONZÁLEZ, J.; art. cit., “La doble sanción...”, págs. 1992 y ss.

«Es el principio de especialidad, y no el carácter más o menos preferente de la Ley Penal en los supuestos de dualidad o superposición de normativas concurrentes, el que resulta determinante». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 7 de abril de 1999.-Ponente: Sr. Campos Sánchez-Bordona, FJ 7.^o, RJ. 1999\3067).

En cuanto al fundamento ⁽²¹⁶⁾ constitucional del principio «non bis in idem», hay que decir que a pesar de que el mismo no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución Española (CE), el Tribunal Constitucional (TC) lo ha venido considerando incluido en el artículo 25.1 de la CE junto a los principios de legalidad y tipicidad (SSTC. 2/1981, 154/1990, 150/1991, 204/1996, 221/1997, 177/1999, entre otras). Pero también sirven de cobertura constitucional al citado principio los artículos 9.3 CE (seguridad jurídica), 10.2 y 96.1 CE (Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ⁽²¹⁷⁾), y el 24.2 CE (derecho a un proceso con todas las garantías). El artículo 53 de la CE protege este derecho al «non bis in idem» con el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional [título III de la LO. 3/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC)] y con carácter previo, mediante un procedimiento ante los tribunales ordinarios basado en los principios de preferencia y sumariedad, procedimiento que se acoge en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículos 114 a 122

⁽²¹⁶⁾ El fundamento de la prohibición de bis in idem reside realmente en la desproporción y arbitrariedad que implica la imposición de dos o más sanciones por un mismo hecho o su doble enjuiciamiento en dos o más procesos o procedimientos. CANO CAMPOS, T.; art. cit., “Non bis in idem...”, pág. 202.

⁽²¹⁷⁾ En el ámbito internacional nos podemos encontrar con diferentes normas que aluden al principio «non bis in idem», si bien referido a su faceta de dualidad penal. Algunas de estas normas son:

- El artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España en 1977, cuyo tenor es el que sigue a continuación: «Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país».

- El artículo 4.1 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 22 de noviembre de 1984: «Nadie podrá ser procesado o castigado penalmente por las jurisdicciones del mismo Estado por una infracción por la que hubiera sido absuelto o condenado por sentencia firme conforme a la Ley y al procedimiento penal de ese Estado».

- Y el artículo 54 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Shengen, de 14 de junio de 1985, firmado en 1990 y al que España se adhirió en 1991, que reza lo siguiente: «Una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos hechos por otra parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la parte contratante donde haya tenido lugar la condena».

(procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona). Vid. STC. 204/1996, de 16 de diciembre ⁽²¹⁸⁾.

Referido al ámbito administrativo, el principio non bis in idem se encuentra recogido de forma genérica en el artículo 133 de la LRJAP-PAC sin hacer referencia a la relación de supremacía especial, y su contenido es el que sigue: “No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. Es decir, como dice la STS., Sala 2.^a, de 3 de diciembre de 1991, cuando se aprecie identidad subjetiva, identidad de objeto e identidad de acción. Y el número 2 del artículo 137 de la citada Ley administrativa añade que “los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”.

La unidad de sujeto impide estimar la infracción del “non bis in idem” en aquellos casos en que se sanciona a una persona física y a la persona jurídica de la que aquella forma parte, especialmente cuando son dos infracciones de diferente naturaleza. La razón especial es que nos encontramos ante dos personas diferentes ⁽²¹⁹⁾.

Por otra parte, la aplicación de este principio exige que haya una resolución administrativa firme o, en otros términos, «cosa juzgada» en la instancia jurisdiccional penal, ya que mientras subsista la opción de interponer recurso, cabe la posibilidad de que se anule cualquiera de las resoluciones, administrativa o penal.

⁽²¹⁸⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., págs. 192 y 193. Vid. también COBO OLVERA, T.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 43. MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 31. MESEGUER YEBRA, J.: ob. cit., «El principio “non bis in idem” en...», pág. 14. DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.^a ed.), págs. 31 - 32, y (2.^a ed.), pág. 37.

La constitucionalización del non bis in idem no ha sido, pues, obra de las Cortes Constituyentes sino del Tribunal Constitucional, quien, una vez más, se ha arrogado la facultad de legislador constituyente positivo con objeto de suplir las imperfecciones –en este caso, olvidos– del Parlamento. NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 418.

⁽²¹⁹⁾ MESEGUER YEBRA, J.: El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador, Ed. Bosch, Barcelona, 2000 (1.^a ed.), págs. 16 y 17.

En cuanto al derecho a no ser sometido a un doble *procedimiento sancionador*, dice la Sentencia que la interdicción constitucional de apertura o reanudación de un procedimiento sancionador cuando se ha dictado una resolución sancionadora firme, no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, sino tan sólo respecto de aquéllos que, tanto en atención a las características del procedimiento —su grado de complejidad— como a las de la sanción que sea posible imponer en él —su naturaleza y magnitud— pueden equipararse a un proceso penal. La interdicción de doble procedimiento sancionador sólo se incumple si los dos procedimientos han sido sustanciados con las debidas garantías, de modo que un primer procedimiento tramitado sin respetar la prioridad legal del orden jurisdiccional penal no impide un segundo procedimiento sancionador. (STC. 2/2003, de 16 de enero, FJ 8.º).

Tampoco cabe aplicar este principio cuando la sanción no tenga dicha consideración, sino que se trate de una medida cautelar o provisional, de una multa coercitiva o recargo económico. En el caso de las medidas cautelares porque el apartado 2º del artículo 4 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPPS) dispone que el cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional o de las disposiciones cautelares que, en su caso, se adopten se compensarán, cuando sea posible, con la sanción impuesta.

Con mayor detalle y precisión recoge la prohibición de doble sanción el artículo 5 del RPPS, al establecer en su número 1 que “el órgano competente resolverá la no exigibilidad de responsabilidad en cualquier momento de la instrucción de los procedimientos sancionadores en que quede acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concurra, además, identidad de sujeto y fundamento”. Este precepto prohíbe tanto la concurrencia simultánea de una sanción penal y una sanción administrativa, como la concurrencia de dos sanciones administrativas.

Sin embargo, los artículos antes citados (el artículo 133 de la LRJAP-PAC y el artículo 5 del RPPS), únicamente se hacen eco de una sola de las manifestaciones operativas del principio «non bis in idem», concretamente la que despliega su eficacia «ex post», esto es, impidiendo la nueva sanción cuando un mismo hecho ilícito haya sido sancionado con anterioridad. Pero también es conocida una manifestación «ex ante» o, si se prefiere, en el «interin», la cual elimina la posibilidad de que un mismo hecho antijurídico pueda ser simultáneamente enjuiciado por los órganos penales y los órganos de la Administración sancionadora, manifestación disciplinada en el artículo 7 del RPPS, a propósito de las «vinculaciones» entre dicha Administración y los Jueces y Tribunales penales: “En cualquier momento del procedimiento administrativo sancionador en que el órgano competente estime que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal o tenga conocimiento de la existencia de un proceso penal en curso sobre los mismos hechos, solicitará del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones adoptadas y si, en base a la misma estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento, acordará la suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial” ⁽²²⁰⁾.

Por otro lado, aunque el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora no hubiera hecho referencia alguna a esta «comunicación», al Ministerio Fiscal sobre la apreciación de indicios de delito o falta, la obligación de dar a conocer esta apreciación a las autoridades públicas competentes seguiría existiendo en virtud de lo establecido en el artículo 262 de la LECrim ⁽²²¹⁾.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de fecha 19 de abril de 1999.-Ponente: Sr. Fernández Montalvo, FJ 4.^o, RJ. 1999\3507, delimitó la aplicación del principio non bis in idem en los siguientes términos:

⁽²²⁰⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., págs. 191 y 192.

⁽²²¹⁾ Artículo 262 LECrim. “Los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán obligados a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente, al Juez de Instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de policía más próximo al sitio, si se tratare de un delito flagrante.

.....”

a) Si el Tribunal penal declara inexistente los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna.

b) Si el Tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración debe tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo (STC. 98/1989, de 1 de junio).

c) Si el Tribunal constata simplemente que los hechos no se han probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente.

Referido al concurso de infracciones, el artículo 279.III del Código de Circulación determina que “las sanciones señaladas en el presente Código no serán acumuladas cuando una infracción sea medio necesario para cometer otra, o cuando un mismo hecho constituya dos o más infracciones, imponiéndose en estos casos únicamente la sanción más grave de las que corresponda”, figurando la misma prevención en el artículo 8 del Código Penal de 1995, relativo al concurso de leyes ⁽²²²⁾.

⁽²²²⁾ Artículo 8 del Código Penal.

”Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código, y no comprendidos en los artículos 73 (concurso real) a 77 (concurso ideal), se castigarán observando las siguientes reglas:

- El precepto especial se aplicará con preferencia al general (*lex specialis derogat legem generalem*).
- El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal (*lex primaria derogat legem secundariam*), ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible.
- El precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél (*lex consumens derogat legem consumtam*).
- En defecto de los criterios anteriores, el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor (*in dubio, pro gravissima poena*).”

En cuanto a los efectos de la invocación tardía de la vulneración del «non bis in idem», la STC., Sala 2.^a, 152/2001, de 2 de julio de 2001.-Ponente: Sr. Conde Martín de Hijas (Suplemento BOE de 26 de julio de 2001), inadmite el recurso de amparo, dado que «...*la vulneración del principio non bis in idem derivada de esa duplicidad de procedimientos sancionadores, administrativo y penal (considerada como tal vulneración en la STC. 77/1983, de 3 de octubre, FFJJ 2.º y 4.º), estaba teniendo lugar desde el inicio de ambos procedimientos, y de modo indiscutible [...] desde que en el administrativo se formuló pliego de cargos. Era en ese momento, en el que inequívocamente la vulneración ya se había producido en la vertiente procedimental, cuando el demandante pudo, y por tanto debió, invocar el derecho vulnerado para procurar el remedio de la violación. El silencio del actor en el proceso penal durante el tiempo en el que la vulneración estaba teniendo lugar, y podía ser remediada, y el aplazamiento de la reacción defensiva al momento en que la sanción administrativa se había impuesto, puede encontrar explicación, que no justificación, en una táctica defensiva, consistente en tolerar la vulneración actual del principio non bis in idem para utilizar la sanción administrativa como defensa ulterior frente a la condena penal; pero una explicación tal lo que evidencia es una manipulación de la funcionalidad del principio non bis in idem en vez de una atendible reclamación de su respeto...*» (STC. 152/2001, FJ 6.º). De modo que «*el análisis de la puntualidad de la invocación de la lesión no tiene que ver con el mero formalismo, sino con algo más sustantivo, como es la propia razón de ser sustancial del requisito, y con la exigencia de buena fe en el comportamiento procesal, exigencia establecida en el art. 11.1 LOPJ, con la consecuencia, impuesta en el apartado 2 del propio artículo...*» (STC. 152/2001, FJ 5.º), que establece que «*...los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal...*», precepto que el TC considera de aplicación supletoria en el proceso constitucional de amparo, según lo dispuesto en el art. 80 LOTC ⁽²²³⁾.

⁽²²³⁾ Vid. esta Sentencia en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 33 / septiembre 2001, págs. 138 - 144.

Finalmente, CANO CAMPOS ⁽²²⁴⁾ se ha preocupado de estudiar en profundidad las posibles soluciones que ofrece nuestro Derecho Positivo para impedir una actuación administrativa contraria a la prevalencia del enjuiciamiento penal, dependiendo de la fase en que se encuentre la actuación administrativa:

1.^a Si la Administración no acuerda la suspensión del procedimiento sancionador mientras se está tramitando un proceso penal sobre los mismos hechos, el Juez o Tribunal de lo Penal puede acudir a la vía del conflicto de jurisdicción y requerir de inhibición a la Administración, citando al efecto los preceptos legales que establecen la preferencia de la vía penal y ordenan la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.

2.^a En el caso de que la Administración no sólo acuerde la suspensión, sino que además haya dictado resolución sancionadora, habrá que ver si la misma agota o no la vía administrativa. Si no agota la vía administrativa, la jurisdicción penal puede todavía plantear el conflicto de jurisdicción. Si la ha agotado, el conflicto frente a la Administración no procede, pero si la sanción ha sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Juez o Tribunal de lo contencioso debería suspender el proceso hasta que se pronuncie la jurisdicción penal. Si no lo hace, el Juez penal podría plantear un conflicto de competencias.

3.^a Si la sanción administrativa deviene firme antes de que se inicie o concluya un proceso penal por los mismos hechos, suele afirmarse que existe un fenómeno de prejudicialidad devolutiva, en cuyo caso debe ser la jurisdicción contencioso-administrativa la que decida la validez de la sanción impuesta.

4.^a Si la sanción administrativa ha sido impugnada y la jurisdicción contencioso-administrativa la ha declarado conforme a Derecho (ignorando que los hechos pudieran ser constitutivos de delito), la única solución para poder anular la sanción y salvar así la prevalencia de la vía penal sería entender que en estos casos no opera la excepción de cosa juzgada porque se ha operado un cambio en la causa petendi, en concreto ha habido una alteración en los fundamentos por los cuales se pide la invalidez de la sanción.

⁽²²⁴⁾ CANO CAMPOS, T.; art. cit., “Non bis in idem...”, págs. 228 y ss.

Existen determinados comportamientos en materia de tráfico que por guardar cierta similitud con las infracciones penales son campo propicio para invocar la vulneración del principio non bis in idem. Estos supuestos son los que tienen que ver principalmente con la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas o estupefacientes (arts. 12.2 y 65.5 a) de la LSV y 379 del Código Penal -CP-) ⁽²²⁵⁾, el

⁽²²⁵⁾ La STSJ. de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, de 23 de febrero de 2000, FJ 3.º, RJCA 2000\912, después de mentar una amplia jurisprudencia al respecto, llega a la siguiente conclusión; *«los Tribunales del orden jurisdiccional penal vienen exigiendo, a los efectos de apreciación de delito contra la seguridad del tráfico, aparte de la acreditación de una determinada tasa de alcohol (superior en todo caso a la que reglamentariamente se considera umbral y límite de seguridad), que los Agentes de la Autoridad perciban en el conductor determinados síntomas externos altamente significativos de la influencia de la bebida sobre el organismo».*

«De la mera comparación del artículo 12 de la LSV y el artículo 379 del CP deriva que el delito contra la seguridad del tráfico -conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas- no constituye una infracción meramente formal, como si lo es la que tipifica la norma administrativa, pues para imponer la pena no basta con comprobar a través de la pertinente prueba de alcoholemia que el conductor ha ingerido alcohol o alguna otra de las sustancias mencionadas en el mismo, sino que es necesario que se acredite que dicha ingestión ha afectado a la capacidad psicofísica del conductor, y, consecuencia de ello, a la seguridad en el tráfico, que es el bien jurídico protegido por dicho delito.

....

*Sin embargo, la infracción administrativa tiene carácter formal y se aplica de forma que pudiéramos llamar automática. Consecuencia de ello es que para la realización de la infracción administrativa y la imposición de la correspondiente sanción basta con acreditar, mediante la prueba de alcoholemia, que la ingestión de alcohol supera la tasa fijada de forma reglamentaria, no exigiéndose la acreditación de que en el caso concreto dicha ingestión haya tenido alguna influencia en la capacidad psico-física del conductor ni, derivado de ello, en su forma de conducción o en la seguridad del tráfico vial». (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5.º letra b). Vid. también *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 53 / mayo 2003, pág. 92.*

«Esta diferencia esencial entre la infracción administrativa y el delito, que sustenta la legitimidad constitucional de la diferente entidad de las sanciones previstas para ambas, pues sólo así éstas pueden considerarse ajustadas a las exigencias que derivan del principio de proporcionalidad de las sanciones, no puede, sin embargo, conducir a sostener la ausencia de identidad que determinaría la inaplicación de la interdicción constitucional. En efecto, ambas infracciones, administrativa y penal, comparten un elemento nuclear común —conducir un vehículo de motor habiendo ingerido alcohol, superando las tasas reglamentariamente determinadas—, de modo que al imponerse ambas sanciones de forma cumulativa, dicho elemento resulta doblemente sancionado, sin que dicha reiteración sancionadora pueda justificarse sobre la base de un diferente fundamento punitivo, dado que el bien o interés jurídico protegido por ambas normas es el mismo —la seguridad del tráfico como valor intermedio referencial; la vida e integridad física de todos, como bienes jurídicos referidos. Se trata de un caso en el que el delito absorbe el total contenido de ilicitud de la infracción administrativa, pues el delito añade a dicho elemento común el riesgo para los bienes jurídicos vida e integridad física, inherente a la conducción realizada por una persona con sus facultades psico-físicas disminuidas, debido a la efectiva influencia del alcohol ingerido». (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5.º letra c)

El Letrado del Tribunal Supremo JAÉN VALLEJO no comparte el criterio sentado por la anterior sentencia del Tribunal Constitucional, que identifica la infracción penal contenida en el art. 379 del Código Penal con la existencia de un efectivo peligro «peligro real», pues entiende que en el ámbito penal hay una categoría de delitos, los de peligro abstracto, a los que pertenece el delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas del art. 379 CP, que se caracteriza precisamente por la ausencia de un peligro real (si exigido, en cambio, en el art. 381, que contiene un delito de peligro concreto: conducción con temeridad manifiesta). Señala JAÉN VALLEJO que el tipo penal del art. 379 se realiza infringiendo la prohibición de conducir bebido, sin que sea necesario que esta última conducta llegue a poner realmente en peligro la seguridad del tráfico, porque lo que el legislador quiere evitar es que se conduzca en esa situación. Vid. JAÉN VALLEJO, M.: “A propósito de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 2/2003. Principio constitucional «ne bis in idem»”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 584 / 3 julio 2003, pág. 4.

no sometimiento a las pruebas de detección de estas sustancias (arts. 65.5 b) de la LSV y 380 del CP)⁽²²⁶⁾ y la conducción temeraria (art. 65.5 c) de la LSV y arts. 381 y 384 del Código Penal).

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 23 de noviembre de 2005.-Ponente: Sr. Rafael Fernández Valverde, estimó la cuestión de ilegalidad planteada en relación con el contenido del *artículo 29 del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero*, al concurrir los requisitos expuestos para la vulneración del mencionado principio "non bis in idem". Como consecuencia de dicha estimación en el fallo de la sentencia se declaró nulo de pleno derecho el inciso primero del apartado 1 del artículo 29 del Reglamento sobre la Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto 7/2001, de 12 de enero ("Además de la sanción que corresponda en el ámbito penal a quien condujere un vehículo conociendo que carece de seguro"), así como el apartado c) del mencionado apartado 1 y los apartados 2 y 3 del mismo artículo, en cuanto no contienen el trámite del archivo obligatorio de las actuaciones administrativo-sancionadoras, una vez producida una condena penal por los mismos hechos⁽²²⁷⁾.

⁽²²⁶⁾ La Sala Segunda del **Tribunal Supremo**, en **Sentencia de fecha 9 de diciembre de 1999**, FJ 2.º, RJ. 1999\8576, elaboró una interpretación jurisprudencial del delito de desobediencia por negativa a someterse a controles de alcoholemia.

Así, el Alto Tribunal manifiesta que «... *La dependencia del artículo 380 del Código Penal respecto del art. 379 CP permite establecer, en orden a fijar los límites entre la sanción penal y la administrativa, los siguientes criterios orientativos:*

a) la negativa a someterse al control del alcoholemia en cualquiera de los supuestos previstos en los números 1 y 2 del art. 21 del Reglamento de Circulación debe incardinarse dentro del tipo penal del art. 380 CP; y b) dicha negativa, en los supuestos de los números 3 y 4 del mismo precepto del Reglamento de Circulación, precisa la siguiente distinción: b.1) si los Agentes que pretenden llevar a cabo la prueba advierten en el requerido síntomas de estar conduciendo bajo los efectos de bebidas alcohólicas, y se lo hacen saber así al requerido, la negativa de éste debe incardinarse también en el delito de desobediencia del citado art. 380 CP; y b.2) cuando no se adviertan tales síntomas, la negativa del requerido no rebasa los límites de la sanción administrativa (arts. 65.5.2 b) y 67.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial)».

⁽²²⁷⁾ Se producía la vulneración del principio "non bis in idem" por la existencia de una doble sanción, la primera de índole penal en aplicación del *artículo 636 del Código Penal*, y la segunda de índole administrativa por aplicación del *artículo 29.1 del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero*, por el que se aprueba el *Reglamento sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*. (BOE núm. 37, de 13 de febrero de 2006).

f.1) La suspensión del expediente sancionador.

La suspensión irrumpe en el procedimiento sancionador como la garantía de que no se produzca un doble enjuiciamiento de los mismos hechos en dos esferas diferentes, impidiendo llegar a apreciaciones de los hechos acaecidos con las consiguientes contrariedades. La suspensión acordada paraliza el plazo de caducidad del expediente sancionador que volverá a reanudarse cuando se alce la suspensión al haber recibido la resolución penal ⁽²²⁸⁾.

En lo que se refiere a la normativa vial, tanto los artículos 65.1 y 74 de la Ley de Seguridad Vial (LSV), como el artículo 2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (RPST) hacen referencia al principio «non bis in idem», pero con la especialidad de que la suspensión del procedimiento administrativo sancionador únicamente se acordará cuando el mismo se encuentre pendiente de dictar resolución ⁽²²⁹⁾.

⁽²²⁸⁾ MESEGUER YEBRA, J.: ob. cit., El principio “non bis in idem” en..., págs. 22 y 23.

⁽²²⁹⁾ Artículo 65.1 (LSV). Cuadro general de infracciones.

“1. Las acciones u omisiones contrarias a esta ley o a los reglamentos que la desarrollan, tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ella se determinan, a no ser que puedan constituir delitos o faltas tipificadas en las leyes penales, en cuyo caso la Administración pasará el tanto de culpa al Ministerio Fiscal y proseguirá el procedimiento sancionador absteniéndose de dictar resolución mientras la Autoridad Judicial no pronuncie sentencia firme o dicte otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad y sin estar fundada en la inexistencia del hecho.”

Artículo 74 (LSV). Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales.

“1. Cuando en un procedimiento administrativo de carácter sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca apariencia de delito o falta perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si hubiere lugar al ejercicio de la acción penal.

2. En el caso a que se refiere el apartado anterior no se ordenará la suspensión de las actuaciones del procedimiento administrativo que continuará tramitándose hasta el momento en que el procedimiento esté pendiente de resolución en que se acordará la suspensión.

3. Concluido el proceso penal con sentencia condenatoria de los inculpados, y acordada que hubiere sido la suspensión del procedimiento administrativo, se archivará este procedimiento sin declaración de responsabilidad. Si la sentencia fuera absolutoria o el procedimiento penal acabare por otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad y no estuviera fundada en la inexistencia del hecho, se dictará la resolución que corresponda en el procedimiento administrativo.”

Artículo 2 (RPST). Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales.

“1. Cuando en el procedimiento administrativo se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca apariencia de delito o falta penal perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si hubiere lugar al ejercicio de la acción penal y proseguirá el procedimiento absteniéndose de dictar resolución mientras la autoridad judicial no pronuncie sentencia firme o dicte otra resolución que le ponga fin.

Es decir, en el sector del tráfico, la Ley de Seguridad Vial introduce una singularidad en el artículo 65.1, consistente en que la Administración competente podrá seguir tramitando el expediente sancionador justo hasta el instante anterior de dictarse la resolución, debiendo de abstenerse entonces mientras la Autoridad Judicial no se pronuncie al respecto, pudiendo única y posteriormente dictar la referida resolución administrativa si en la instancia penal se concluye que no existe responsabilidad penal, a pesar de que los hechos están suficientemente probados (230).

2. Concluido el proceso penal con sentencia condenatoria de los inculpados, y una vez acordada la suspensión del procedimiento administrativo, se archivará este procedimiento sin declaración de responsabilidad. Si la sentencia fuera absolutoria o el procedimiento penal acabara por otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad y no estuviera fundada en la inexistencia del hecho, se dictará la resolución que corresponda en el procedimiento administrativo.”

Nota: Precepto modificado mediante el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, para adaptarlo a la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del 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 (BOE núm. 82, de 5 de abril).

(230) “(...) el proceso penal no siempre paraliza el expediente administrativo, pues éste puede proseguir con la condición de que se suspenda la resolución definitiva del mismo a la espera de conocer la sentencia penal.

- Si recae sentencia condenatoria, queda excluida una posible sanción administrativa, salvo los supuestos de especial sujeción.

- Si se sobresee el asunto y se dicta sentencia absolutoria, el expediente sancionador puede seguir su curso.

Por otra parte, las autoridades administrativas no pueden sancionar unos hechos que el Tribunal penal haya declarado inexistentes o no probados. En todo caso, los hechos probados en el orden penal deben ser asumidos en el orden administrativo de forma que éste haga suyo “un material probatorio obtenido con mayores garantías”. No así a la inversa, esto es, los hechos confirmados en vía administrativa, incluso en la vía contencioso-administrativa, no vinculan a la jurisdicción penal”. Vid. GARCÍA GONZÁLEZ, J.: “La doble sanción penal y administrativa por un mismo hecho: vigencia del principio ne bis in idem (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 678 - 679 / marzo - abril 2001, pág. 1987.

El profesor CANO CAMPOS considera que la tramitación simultánea de dos procedimientos supone una clara vulneración del non bis in idem, que no sólo garantiza la prohibición de dos sanciones por los mismos hechos, sino también su doble enjuiciamiento. Y lo justifica del siguiente modo:

Cuando unos hechos pueden ser constitutivos, a la vez, de delito e infracción administrativa, el procedimiento de los mismos a un enjuiciamiento paralelo supone una carga arbitraria y desproporcionada para el ciudadano responsable de ellos, que tiene que estar defendiéndose ante órdenes distintos de una acusación que sólo en uno de ellos puede prosperar. Por otra parte, resulta contrario a la CE, por arbitrario y carente de toda racionalidad, someter a un sujeto a un procedimiento administrativo sancionador por unos hechos cuya existencia misma puede ser negada (o matizada) por la jurisdicción penal o respecto de los cuales se puede negar toda participación del sujeto al que se imputan. En la medida en que la resolución penal puede condicionar no sólo el contenido de la resolución administrativa, sino toda la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, la solución lógica y racional sólo puede ser la de suspender el procedimiento en el estado en que se encuentre. CANO CAMPOS, T.; art. cit., “Non bis in idem...”, págs. 222 y 223.

La nueva Ley recoge de forma muy satisfactoria la regla NON BIS IN IDEM, que el Tribunal Constitucional exige de forma concluyente en materia de sanciones. GEMMA PRIETO, M.ª y otros: *Ley de Tráfico y Seguridad Vial: (Ley 19/2001, de 19 de diciembre)*, Ediciones Experiencia, Barcelona, 2002, pág. 61.

El artículo 74, apartado 1, de la LSV establece la *vis atractiva penal*; es decir, en caso de que el hecho denunciado ofreciera un aspecto de falta o delito, debe darse traslado al Ministerio Fiscal para que realice las gestiones inherentes a su función ⁽²³¹⁾.

En cuanto a cómo ha de articularse la suspensión del expediente sancionador en materia de tráfico, la autora FUENTES GARCÍA ⁽²³²⁾ nos da unas pautas al respecto:

1º.- Al dar de alta la denuncia podría marcarse el expediente con la circunstancia «diligencias al juzgado», pues en el boletín de denuncia se indica por el agente si se instruyen tales diligencias.

2º.- El expediente seguirá su curso de acuerdo con la tramitación ordinaria de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, pero al llegar a la situación de emitir acuerdo o acto de resolución, sea como proceso automático porque no hay alegaciones al trámite de audiencia, o sea como proceso manual porque sí existen dichas alegaciones, en lugar de emitirse el acto de resolución se emitirá acuerdo de suspensión que deberá notificarse al interesado.

3º.- Cuando se tenga constancia de la fecha en que se ha notificado este acuerdo de suspensión, debe anotarse la fecha de notificación, quedando entonces formalmente paralizado el expediente.

Dicho expediente queda fuera del proceso de prescripción de la infracción y de caducidad del procedimiento, el expediente queda «dormido».

Parece que la Administración, en los supuestos en que recaiga resolución absolutoria o la resolución que ponga fin al procedimiento penal esté basada en la inexistencia del hecho, realizará un trabajo “baladí”, ya que deberá archivar las actuaciones que haya practicado, por lo que creemos que la redacción dada en la LTSV (LSV) de 1990 era más adecuada. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 105.

⁽²³¹⁾ GÓMEZ VISEDO, D.: Nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ed. La Ley, Madrid, 2002, pág. 13.

⁽²³²⁾ FUENTES GARCÍA, J.: “¿Cómo debe articularse la suspensión del expediente sancionador en materia de tráfico si los hechos denunciados pueden llevar aparejada responsabilidad penal?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, pág. 21.

4º.- Cuando sea comunicada la sentencia, si es absolutoria se levanta la suspensión activándose de nuevo el cómputo de los plazos de prescripción y de caducidad y se emitirá el acto de resolución del procedimiento /antes de que transcurran dichos plazos). Si la sentencia fue condenatoria, se procede de la misma manera, pero el acto de resolución del procedimiento declarará el archivo de las actuaciones por aplicación del principio «*non bis in idem*».

3.2 - PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO.

a) Principio de presunción de inocencia.

Ya con anterioridad a la Constitución de 1978, la jurisprudencia del Tribunal Supremo venía aplicando el principio procesal de la presunción de inocencia al ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores. No obstante, la aprobación de nuestra actual Constitución supuso un salto cualitativo, pues la presunción de inocencia deja de ser un mero principio procesal para convertirse en un derecho fundamental que se beneficia de los mecanismos de protección recogidos en el artículo 53 de la CE y, en concreto, del recurso de amparo ⁽²³³⁾.

Por tanto, el principio de presunción de inocencia constituye al mismo tiempo un derecho fundamental de la persona al estar consagrado en el inciso final del artículo 24.2 de la Constitución de 1978 –STC. 13/1982, de 1 de abril–, y que como

⁽²³³⁾ «Una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del Derecho, que ha de informar la actividad judicial in dubio pro reo, para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata». (STC., Sala, 1.ª, 31/1981, de 28 de julio.-Ponente: Sra. Begué Cantón, LA LEY, 1981-4, 1085).

De esta forma, pasa de ser un principio meramente informador que ha de tener en cuenta el juez, a ser considerado un criterio normativo que goza por su ubicación sistemática en la CE (Sección 1.ª del Capítulo II del Título I) de un amplio abanico de garantías contenidas en el artículo 53.1 y 2 de la Norma Fundamental.

Esta sistematización comporta importantísimas consecuencias en su régimen jurídico, que podemos enumerar, en principio, y de forma sucinta:

1. La aplicabilidad directa del artículo 24 CE que no necesita ser desarrollado por ley para poder ser ejercitado, según ha reconocido la STC. 31/1981, de 28 de julio.
2. La reserva de ley en cuanto «sólo por ley podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades» (art. 53.1 de la CE).
3. La garantía del contenido esencial como límite impuesto por el artículo 53.1 de la CE a la actividad del legislador.
4. Su interpretación de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y Tratados y pactos internacionales, según el artículo 10.2 de la CE.
5. La protección de la que goza ante el TC, bien sea por vía de recurso de inconstitucionalidad, bien por vía de recurso de amparo.
6. La posibilidad de recabar la tutela de los tribunales ordinarios mediante un procedimiento preferente y sumario (art. 53.2 de la CE).

AGUADO I CUDOLÁ, V.: La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador, ed. Civitas, Madrid, 1994, págs.173 - 174. Véase también AGUADO I CUDOLÁ, V.: “La prueba en el procedimiento administrativo sancionador”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, Ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, pág. 95.

bien es sabido se encuentra comprendido dentro de la sección 1ª, capítulo II, título I, cuyo contenido es el ss.: “Todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia.”

En ningún caso la denominada presunción de inocencia, importada a nuestro Ordenamiento Constitucional, supone una merma o restricción de las actuaciones propias de la Policía Judicial, ni la función de ésta es un atentado o infracción de aquella, en cuanto principio y criterio constitucional y en cuanto derecho y garantía individual del ciudadano ⁽²³⁴⁾.

El derecho a la presunción de inocencia es un derecho fundamental aplicable a cualquier resolución sancionadora y, por lo tanto, con plena vigencia en el procedimiento administrativo sancionador, que ha desterrado el sistema de valoración legal tasada de este tipo de procedimiento para sustituirlo por el principio de libre valoración de la prueba, en conciencia o según las reglas de la sana crítica ⁽²³⁵⁾.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la presunción de inocencia es, ante todo, un derecho fundamental y, como tal, un derecho de aplicación directa e inmediata, no necesitando de desarrollo legislativo, y cuyo contenido vincula la actuación de todos los Poderes Públicos. Se trata, además, de una presunción «*iuris tantum*» de inocencia que sólo puede ser destruida mediante la aportación de pruebas suficientes ⁽²³⁶⁾.

⁽²³⁴⁾ MUÑOZ ROJAS, T.: “La presunción de inocencia y la actuación de la policía judicial en materia de Tráfico”, V *Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1989 (impresión 1990), pág. 107.

⁽²³⁵⁾ BATET JIMÉNEZ, M.ª P.: “El valor probatorio de las denuncias de los agentes de tráfico”, [on-line] <http://www.derecho.com>, *Boletín Jurídico Derecho.com*, N.º LII / diciembre 2002

⁽²³⁶⁾ «*La presunción de inocencia sólo destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías, al cual se aporte una suficiente prueba de cargo*». (SSTC. 120/1994, de 25 de abril.-Ponente: Sr. Mendizábal Allende, FJ 2.º, LA LEY 1994, 13179, y 154/1994, de 23 de mayo.-Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer, FJ 3.º *in fine*, LA LEY 1994-4, 115.

En el ámbito del Derecho Administrativo este principio se contempla en el apartado 1 del artículo 137 LRJAP-PAC, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. - Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.”

El derecho a la presunción de inocencia reconocido en este artículo 137 de la LRJAP-PAC constituye un derecho subjetivo público fundamental del que son titulares los sujetos pasivos del procedimiento sancionador y que confiere a los mismos el derecho a ser tenidos por inocentes mientras no quede demostrada su culpabilidad, imponiendo a la Administración sancionadora la carga de acreditar los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor a través de la realización de una actividad probatoria de cargo con todas las garantías, cuya ausencia o ineficacia determina la legitimidad de la sanción ⁽²³⁷⁾.

Es decir, el derecho a la presunción de inocencia abarca no sólo el derecho a una actividad probatoria sin más, sino también el derecho a la prueba de la culpabilidad ⁽²³⁸⁾.

«... la presunción de inocencia es una verdad interina que puede quedar destruida con la aportación de actividad probatoria contraria que resulte mínima, suficiente e idónea para formar la convicción del juzgador ...». (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 21 de mayo de 1997.-Ponente: Sr. Movilla Álvarez), -Ponente: Sr. Xiol Ríos, LA LEY, 1997, 6547). Vid. en el mismo sentido la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (Núm. 5), de 17 enero 2001.-Ponente: Sr. Quintana Carretero, FJ 3.º, RJCA 2001\969.

«El derecho a la presunción de inocencia, como derecho fundamental garantizado por la Constitución, impide que puedan imponerse sanciones administrativas sin una actividad probatoria que pueda entenderse racionalmente como suficiente para que la resolución no pueda considerarse carente de una mínima base de justificación en hechos de existencia demostrada con respecto a las garantías inherentes al ejercicio del “ius puniendi” del poder público». (STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 5 de mayo de 1998. -Ponente: Sr. Xiol Ríos, LA LEY, 1998, 7904).

⁽²³⁷⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 327.

La presunción de inocencia lleva aparejada la necesidad de que la Administración soporte la carga de la prueba, con la finalidad de demostrar todos y cada uno de los elementos necesarios para imponer una sanción. COBO OLVERA, T.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 64. Vid. también del mismo autor “El Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (II)”, *Actualidad Administrativa*, N.º 36 / 3 - 9 octubre 1994, XXXVI, pág. 548.

⁽²³⁸⁾ Vid. DE PALMA DEL TESO, Á.; ob. cit., El principio de culpabilidad..., págs. 61 y 150. Y el art. cit., “La culpabilidad”, pág. 38.

El Tribunal Supremo considera «*la traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración fundamenta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. Cualesquiera otras incidencias acaecidas en la tramitación del expediente --ponderación por la Administración de los materiales y testimonios apartados, licitud de los mismos, etc.--, son cuestiones que, aunque pueden conducir a la declaración judicial de nulidad de la sanción por vicios o falta de garantías en el procedimiento, en modo alguno deben incardinarse en el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia, pues éste no coincide con las garantías procesales que establece el art. 24.2 CE, cuya aplicación al procedimiento administrativo-sancionador sólo es posible con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza; lo mismo cabe decir respecto a la garantía constitucional de defensa en este contexto del procedimiento administrativo sancionador*». (STC., Sala 2.^a, 3/1995, de 30 de enero.-Ponente: Sr. Díaz Eimil).

El derecho a la presunción de inocencia implica pues, en 1^{er} lugar, la absoluta necesidad de que toda sanción, penal o administrativa, esté sustentada en una actividad probatoria de cargo incriminadora de la conducta ilícita reprochada, de forma que el derecho queda lesionado cuando la condena no se fundamenta en dicha previa actividad probatoria ⁽²³⁹⁾. Requiere, en 2^o lugar, que las pruebas tenidas en cuenta para fundamentar la decisión de condena merezcan tal concepto jurídico y sean constitucionalmente legítimas, produciéndose la vulneración del derecho cuando la actividad probatoria adolezca de alguna irregularidad invalidante de su resultado o cuando se sustente la sanción en pruebas de valoración prohibida. Impone en 3^{er} lugar, que la carga de la actividad probatoria pese sobre la Administración sancionadora, no exigiendo nunca la carga del inculpado sobre la

⁽²³⁹⁾ «*El derecho a la presunción de inocencia comporta que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia. Dicho principio rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador, garantizando el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria, sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad*» (STC., Sala 1.^a, 212/1990, de 20 de diciembre.-Ponente: Sr. Leguina Villa, LA LEY, 1991, 1).

Lo esencial para determinar la no contravención de tal principio lo constituye la existencia de una mínima actividad probatoria. BATET JIMÉNEZ, M.^a P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”.

prueba de su inocencia o no participación en los hechos en ausencia de pruebas de cargo ⁽²⁴⁰⁾. Precisa, en último término que la valoración que sobre el resultado probatorio efectúe la autoridad decisoria se ajuste a criterios lógicos y racionales -no arbitrarios-.

Tales requisitos han sido reiterados por la jurisprudencia constitucional, por ej.: SSTC. 76/1990, de 26 de abril; 212/1990, de 20 de diciembre; 14/1997, de 28 de enero; 45/1997, de 11 de marzo; 123/1997, de 1 de julio; 56/1998, de 16 de marzo, entre otras muchas ⁽²⁴¹⁾.

⁽²⁴⁰⁾ «... el derecho a la presunción de inocencia implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración». (STC., Sala 1.ª, 3/1999, de 26 de enero.-Ponente Sr. Cruz Villalón, FJ 4.º).

«Respecto al principio de presunción de inocencia, la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado una probatio diabólica de los hechos negativos; y en definitiva, la existencia de un acervo probatorio suficiente, cuyas piezas particulares han de ser obtenidas sin el deterioro de los derechos fundamentales del inculpado, y su libre valoración por el Juez son las ideas básicas para salvaguardar esta presunción constitucional (Cfr. STC., Sala 2.ª, 89/1992, de 8 de junio, LA LEY, 1992-4,21)». (STC. 120/1994, de 25 de abril.-Ponente: Sr. Mendizábal Allende, FJ 2.º, LA LEY 1994, 13179).

⁽²⁴¹⁾ «No puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado, por el art. 24.2 CE, al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (Cfr. STC., Pleno, 76/1990, de 26 de abril)». (STC., Sala 1.ª, 14/1997, de 28 de enero.-Ponente: Sr. Ruiz Vadillo, LA LEY, 1997, 1698). Vid. idem la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (Núm. 5), de 17 enero 2001.-Ponente: Sr. Quintana Carretero, FJ 3.º, RJCA 2001\969.

«La presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías --art. 6 aps. 1 y 2 Convenio de Roma 4 noviembre 1950 (protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales)--, al cual se aporte una suficiente prueba de cargo, de suerte que la presunción de inocencia es un principio esencial en materia de procedimiento que opera también en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, precisando la jurisprudencia constitucional que entre las múltiples facetas de ese concepto poliédrico en qué consiste la presunción de inocencia hay una, procesal, que consiste en desplazar el onus probandi con otros efectos añadidos. Efectivamente, la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado una probatio diabólica de los hechos negativos. Por otra parte, la valoración conjunta de la prueba practicada es una potestad exclusiva del juzgador, que éste ejerce libremente, con la sola carga de razonar el resultado de dicha operación. En definitiva, la existencia de un acervo probatorio suficiente, cuyas piezas particulares han de ser obtenidas sin el deterioro de los derechos fundamentales del inculpado, y su libre valoración por el juez son las ideas básicas para salvaguardar esta presunción constitucional». (STC., Sala 1.ª, 45/1997, de 11 de marzo.-Ponente: Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, LA LEY, 1997, 4745).

A nivel internacional dicho principio se encuentra recogido en el artículo 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que señala: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se le presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”. Y en el artículo 6.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, que proclama lo siguiente: “Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada”.

a. 1) La presunción de veracidad.

El profesor AGUADO I CUDOLÁ opina que en realidad no estamos ante auténticas presunciones en sentido jurídico estricto, sino meramente ante un posible medio probatorio ⁽²⁴²⁾.

La legislación española al incorporar a nuestro Derecho la denominada presunción de veracidad toma modelo normativo la regulación existente en el derecho francés «*procès verbaux*», pero posibilitando la aportación de prueba en contrario, reforzando la órbita garantista del administrado.

«Los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, y entre dichos principios se encuentra el que inspira el contenido del derecho a la presunción de inocencia. En efecto, no puede suscitarse ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, y aquella aplicación no tiene un alcance «literal», sino el que requiere la preservación de los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 CE. En esta última pauta el TC ha insistido, postulando una aplicación de las garantías procesales al procedimiento administrativo sancionador «en línea de principio», cautelosa y respetuosa con la naturaleza de este procedimiento, y rechazando que dicha aplicación pueda realizarse de modo mimético, inmediato o automático». (STC., Sala 2.ª, 56/1998, de 16 de marzo.- Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer, LA LEY, 1998, 4936).

⁽²⁴²⁾ AGUADO I CUDOLÁ, V.; ob. cit., La presunción de certeza..., pág. 143.

La articulación de esta técnica pretende dotar de una mayor fuerza a las declaraciones efectuadas por determinadas personas, como son los funcionarios públicos, a los cuales por su labor se considera que, en principio, ha de reconocerse una mayor credibilidad que se fundamenta en la imparcialidad y especialización de su actuación. (STS., Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 28 de marzo de 1989, RJ. 1989\2140, y STS., Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 6 de abril de 1989, RJ. 1989\2820) ⁽²⁴³⁾.

El párrafo 3º del artículo 137 de la Ley 30/1992 hace referencia al valor probatorio de los hechos constatados por los funcionarios:

“3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se le 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 administrados.”

El mentado artículo exige para su validez los siguientes requisitos:

1.- Que a los funcionarios en cuestión se les reconozca la condición de autoridad.

AGUADO I CUDOLÁ ⁽²⁴⁴⁾ señala como características que delimitan o caracterizan el concepto de autoridad las siguientes:

- Que los sujetos que formen parte de este tipo concreto de órgano administrativo ostenten la condición de funcionarios públicos.
- Que estos sujetos reúnan, en determinados supuestos, una serie de condiciones de aptitud y cualificación en función del bien jurídico protegido por la legislación sectorial.
- Que el órgano al que éstos se adscriben actúe dentro del círculo de sus atribuciones.

⁽²⁴³⁾ AGUADO I CUDOLÁ, V.; ob. cit., La presunción de certeza..., pág. 35.

⁽²⁴⁴⁾ AGUADO I CUDOLÁ, V.; ob. cit., La presunción de certeza..., pág. 113.

- Que puedan dictar actos administrativos que tengan eficacia hacia el exterior de la organización a la que pertenecen.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, indica que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Mientras que artículo 7.1 de la referida Ley dispone que “en el ejercicio de funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad”.

2.- Que los hechos se constaten en documento público observando los requisitos legales pertinentes.

3.- Que el valor probatorio tenga un alcance «iuris tantum».

El artículo 76 de la LSV recoge sin modificaciones sustantivas la tradición anterior contenida en el artículo 283.II del Código de Circulación, según la redacción que le dio el Decreto 3268/1968, al disponer que “las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado” ⁽²⁴⁵⁾.

⁽²⁴⁵⁾ Indica MUÑOZ MEDINA que la diferencia entre ambos preceptos radica en el momento procedimental en el que se residencia este especial valor probatorio, ya que el antiguo Código lo atribuía a la ratificación del denunciante, mientras que según la Ley de Seguridad Vial es en la propia denuncia, donde ya aparece este principio. MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 169. Vid. igual BATET JIMÉNEZ, M.^a P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”.

En términos similares se encuentra redactado el artículo 14 del RD 320/1994 (RPST) ⁽²⁴⁶⁾.

En el ámbito de la circulación vial, la jurisprudencia ha justificado esta técnica lega, bien por la frecuencia y gravedad de los accidentes en carretera (STS, Sala 4.^a, de 8 de junio de 1962, RJ. 1962\2530) o bien por constituir esencial garantía de una acción administrativa eficaz (STS., Sala 3.^a, de 5 de marzo de 1979, RJ. 1979\861) ⁽²⁴⁷⁾.

Para MUÑOZ MEDINA, el legislador actuó correctamente al dotar de este valor especial a las manifestaciones del denunciante desde el mismo acto de iniciación del procedimiento, porque de esta forma ya toda tramitación posterior se desarrolla bajo una conciencia de certidumbre que sólo puede quedar desvirtuada por la aportación de pruebas contradictorias por parte del denunciado ⁽²⁴⁸⁾.

MUÑOZ ROJAS argumenta ⁽²⁴⁹⁾ que no existe presunción de veracidad en la denuncia o en su ratificación sino que al formularse la denuncia se produce una «verdad interina» en virtud de la prueba que la misma denuncia entraña, verdad que, por tanto, dejará de ser considerada como tal con base en la virtualidad de las pruebas ulteriormente aportadas.

Entre tanto, mientras no se aporten pruebas con valor enervante suficiente, aquella verdad interina restará incólume y con ello se posibilitará el ejercicio de la potestad sancionatoria conservando el equilibrio entre su eficacia y el respeto a los derechos individuales.

⁽²⁴⁶⁾ Artículo 14 (RPST).

“Las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados.”

⁽²⁴⁷⁾ AGUADO I CUDOLÁ, V.; ob. cit., La presunción de certeza..., págs. 50 - 51.

⁽²⁴⁸⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 185.

⁽²⁴⁹⁾ MUÑOZ ROJAS, T.; ponencia cit., “La presunción de inocencia...”, pág. 107 (citado por MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 170).

Dos son las consecuencias jurídicas que se derivan de la presunción de veracidad. La primera, que el agente que ha presenciado los hechos y levantado el correspondiente acta sea llamado como testigo en la fase probatoria del procedimiento sancionador (ratificación del acta o denuncia), y en segundo lugar, la ineficacia de la presunción cuando los hechos puedan ser acreditados por otros medios de prueba ⁽²⁵⁰⁾.

En cuanto al fundamento de la presunción de veracidad de las denuncias como medio de prueba, dos han sido los elementos esgrimidos en orden a justificar la vigencia de dicho principio en materia administrativa sancionadora. El primero de ellos, es el de la eficacia de la actuación administrativa, ampliamente rechazado por la doctrina. El segundo, gira en torno a la dificultad que existe en determinados casos para acreditar una infracción administrativa «a posteriori», esto es, una vez que la conducta ilícita ya ha sido realizada y mediante los medios ordinarios de prueba ⁽²⁵¹⁾.

⁽²⁵⁰⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 358.

AGUADO I CUDOLÁ opina de forma semejante al decir que la eventual aportación de otros elementos a tener en cuenta comportaría que se hubiera de cuestionar la presunción de certeza para aquel caso concreto. AGUADO I CUDOLÁ, V.; ob. cit., La presunción de certeza..., pág. 52.

⁽²⁵¹⁾ La justificación de la vigencia de las presunciones de veracidad basada exclusivamente en la eficacia de la acción administrativa es inadmisibles. Los derechos fundamentales de los administrados no pueden sacrificarse en favor de la eficacia de la acción administrativa; ésta podría ser, a lo sumo, el efecto de la vigencia de estas presunciones de veracidad, pero nunca su fundamento. Para GARBERÍ LLOBREGAT, el verdadero fundamento de la presunción de veracidad está en la dificultad que existe en ciertos casos para acreditar una infracción administrativa *a posteriori*, es decir, una vez ya ha sido cometida y mediante los medios ordinarios de prueba. Es el caso de la acreditación de hechos fugaces o aquellos cuya demostración únicamente podrá conseguirse con la declaración del funcionario que ha presenciado su comisión. GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., págs. 356 - 357. (citado por BATET JIMÉNEZ, M.^a P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”).

La razón de dotar a estos documentos de valor especial radica en la dificultad o imposibilidad de prueba que se plantea en determinados supuestos. Vid. AGUADO I CUDOLÁ, V.; ob. cit., La presunción de certeza..., pág. 52.

«Cuando la denuncia sobre los hechos sancionados es formulada por un agente de la autoridad, encargado del servicio, la presunción de veracidad y legalidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos y, de sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin que ello quiera decir, en coordinación con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por un agente se consideraran intangibles, ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario a aún por la ausencia de toda otra prueba (Cfr. STS , Sala 3.ª, Sección 8.ª, de 14 de septiembre de 1990.- Ponente: Sr. Sanz Bayón, RJ. 1990\9025)». (STSJ. de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 11 de enero de 2000.-Ponente: Sr. Honorio de Castro García, FJ 5.º, RJCA 2000\365).

«Como ha resaltado asimismo nuestro Tribunal Constitucional (STC 169/1998 [RTC 1998, 169]), a pesar del especial valor que la Ley les otorga, las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad no pueden gozar de «...una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial las actas (..) incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han, de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas» (SSTC 76/1990 [RTC 1990, 76] y 14/1997 [RTC 1997, 14])». [RTC 1998, 169]. En este mismo sentido, como recuerda la Sentencia 56/1998 (RTC 1998, 56), es preciso tener en cuenta también que «...ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias (STC 76/1990 [RTC 1990, 76], fundamento jurídico 8º; también, ATC 974/1986 RTC 1986, 974 AUTO], en relación con las actas de la Inspección de Trabajo, ATC 7/1989 [RTC 1989, 7 AUTO]; en general, STC 169/1994 [RTC 1994, 169])». (RTC 1998, 56). Es por tanto en este sentido en el que debe entenderse la específica fuerza probatoria

que a las actas y denuncias reconoce el artículo 137.3º de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) y en este concreto ámbito material, el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990 (RCL 1990, 578, 1653).

Es más, como también es sabido, el reconocimiento de esta eficacia queda condicionado por el cumplimiento de la obligación que a la Administración incumbe en relación con la apertura del procedimiento a prueba, que le impone el artículo 80 de la Ley 30/1992, y del deber de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado, a que se refiere el citado artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, deber que, de ordinario, se particulariza en el informe de ratificación de los agentes denunciadores en caso de negativa de los hechos por los interesados, al que expresamente se refiere el artículo 12.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero (RCL 1994, 1149)». (STSJ. de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 9 de octubre de 2003, FJ 3.º, JUR 2004\26119).

b) Principio de audiencia.

El principio de audiencia cobra una especial relevancia a partir de su plasmación en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, y hace referencia al derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, «integrando en definitiva tal déficit de audiencia la expresamente denunciada por la parte, falta de tutela judicial efectiva». (STS., Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 27 de enero de 1998).

En nuestro país, la entrada en vigor de la Constitución de 1978 hace que el trámite de audiencia alcance una mayor relevancia en nuestro derecho positivo al gozar de una explícita consagración constitucional en el artículo 105 c), y por su estrecha vinculación a dos derechos fundamentales: de defensa y a no ser condenado sin ser oído (art. 24.2 y 1, respectivamente), que ha motivado la protección de tal derecho por la Jurisprudencia (ej.: SSTs., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 7

abril de 1998, R.J. 1998\3449, 1998\3451) ⁽²⁵²⁾, con la consecuente sanción de nulidad de lo actuado cuando siendo necesario no se realiza. No obstante, tal y como se dispone en el artículo 84.4 de la LRJAP-PAC y en el artículo 19.2 del RPPS “se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

El principio de audiencia se extiende también a la fase de los recursos administrativos, de conformidad con el artículo 112 de la LRJAP-PAC.

Dentro del procedimiento administrativo sancionador el artículo 19 del Real Decreto 1398/1993 y el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial, recogen también la formulación del principio de audiencia ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁵²⁾ «Sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento administrativo, forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 CE, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento; la calificación de la falta y la consecuencia punitiva son elementos indispensables de toda acusación sobre los que debe versar el ejercicio del derecho de defensa». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 7 de abril de 1998.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret).

«El derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el art. 24.2 CE, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta en donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 7 de abril de 1998.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret, FJ 2.º, LA LEY 1998, 4661).

⁽²⁵³⁾ Artículo 13.2 (RPST).

“2. Una vez concluida la instrucción del expediente y formulada su propuesta de resolución, se dará traslado de la misma a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince y con vista del expediente, puedan alegar lo que estimen pertinente y presentar los documentos que tengan por oportuno.”

El trámite de audiencia que contempla el artículo 19 del RPPS constituye un trámite alegatorio adicional a favor de los interesados, que se ciñe a posibilitar la oposición de los mismos a los nuevos elementos, fácticos o normativos, que como consecuencia de la práctica de las diligencias de investigación y de las diligencias de prueba hayan resultado de la fase instructora ⁽²⁵⁴⁾.

El trámite de audiencia supone, por tanto, la puesta en conocimiento del sujeto a procedimiento acerca de los siguientes extremos:

a) Elementos fácticos de la denuncia, es decir, de la descripción de los hechos y las circunstancias de tiempo y lugar en que se formuló.

b) Calificación jurídica de la presunta infracción.

c) Sanción que puede imponerse. Es elemento fundamental en la preparación de la defensa, y que condicionará inevitablemente el contenido y forma de su ejercicio.

d) Apertura de la fase de alegaciones. El expedientado debe conocer el plazo del que dispone para formular alegaciones, órgano ante el que debe hacerlo, así como los requisitos formales, si los hubiere, a que debe ajustarse ⁽²⁵⁵⁾.

Las fases de audiencia al interesado y traslado de la propuesta de resolución con vista del expediente para alegaciones y presentación de documentos, son trámites o actuaciones «sine qua non», para el desarrollo de un procedimiento sancionador en materia de tráfico ⁽²⁵⁶⁾.

⁽²⁵⁴⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., págs. 667 - 668.

⁽²⁵⁵⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 172.y ss.

⁽²⁵⁶⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., Imprudencia..., pág. 34.

3.3 - ÁMBITO NORMATIVO.

Las normas básicas que regulan el procedimiento sancionador en materia de tráfico

- son:
- 1. - Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.
 - Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.
 - 2. - La Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
 - El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

A las respectivas normas hay que sumar sus correspondientes modificaciones, a las cuales me referiré a lo largo de este trabajo.

El artículo 73 del Real Decreto Legislativo 339/1990, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, dice lo ss.: “No se impondrá sanción alguna por las infracciones a los preceptos de esta Ley, sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a las normas del presente Capítulo y el Título IX de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999.”

En el mismo sentido está redactado el artículo 1 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial al establecer que “no se impondrá sanción alguna por infracciones a los preceptos de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a las normas previstas en el presente Reglamento. En todo aquello que no esté previsto en este Reglamento será de aplicación el procedimiento regulado en el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto”.

El artículo 1, párrafo 1º, del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora -RPPS- indica que “el procedimiento establecido en este Reglamento se aplicará en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas”, supletoriedad que viene confirmada por el artículo 1 del Real Decreto 320/1994, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial -RPST-.

También son de aplicación otras normas complementarias como pueden ser: ¹⁾ la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; ²⁾ la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local; ³⁾ la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; ⁴⁾ el Reglamento General de Recaudación, aprobado mediante Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre; ⁵⁾ el Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases de Procedimiento Económico-Administrativo; ⁶⁾ el Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas; ⁷⁾ la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, etc.

3.4 - ÁMBITO DE APLICACIÓN.

El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial señala que “los preceptos de esta Ley serán aplicables en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los titulares de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios”.

Con mayor precisión, el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, se ocupa de esta cuestión en su artículo 1º, cuyo apartado 1 reproduce literalmente el artículo 2 de la Ley de Seguridad Vial:

“1. Los preceptos de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, los del presente Reglamento y los de las demás disposiciones que la desarrollen serán aplicables en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud, sean de uso común, y, en defecto de otras normas, a los de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios.

2. En concreto, tales preceptos serán aplicables:

a) A los titulares de las vías públicas o privadas, comprendidas en el primer párrafo del apartado c) de este mismo número y artículo, y a los usuarios de las mismas, ya lo sean en concepto de titulares, propietarios, conductores u ocupantes de vehículos o en concepto de peatones, y tanto si circulan individualmente como en grupo.

Asimismo, a todas aquellas personas físicas o jurídicas que, sin estar comprendidas en el párrafo anterior, resulten afectadas por dichos preceptos.

b) A los animales sueltos o en rebaño y a los vehículos de cualquier clase que, estáticos o en movimiento, se encuentren incorporados al tráfico en las vías comprendidas en el primer párrafo del apartado c) de este mismo número y artículo.

c) A las autopistas, autovías, vías rápidas, carreteras convencionales, a las áreas y zonas de descanso y de servicio, sitas y afectas a dichas vías, calzadas de servicio y a las zonas de parada o estacionamiento de cualquier clase de vehículos; a las travesías, a las plazas, calles o vías urbanas; a los caminos de dominio público; a las pistas y terrenos públicos aptos para la circulación; a los caminos de servicio construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades de sus titulares y a los construidos con finalidades análogas, siempre que estén abiertos al uso público, y, en general, a todas las vías de uso común, públicas o privadas.

No serán aplicables los preceptos mencionados a los caminos, terrenos, garajes, cocheras u otros locales de similar naturaleza, construidos dentro de fincas privadas, sustraídos al uso público y destinados al uso exclusivo de los propietarios y sus dependientes.

3. El desplazamiento ocasional de vehículos por terrenos o zonas de uso común no aptos para la circulación, por tratarse de lugares no destinados al tráfico, quedará sometido a las normas contenidas en el título I y en el capítulo X del título II del presente Reglamento, en cuanto sean aplicables, y a lo dispuesto en la regulación vigente sobre conductores y vehículos, respecto del régimen de autorización administrativa previa, previsto en el título IV del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con objeto de garantizar la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y la idoneidad de éstos para circular con el mínimo riesgo posible.

4. En defecto de otras normas, los titulares de vías o terrenos privados no abiertos al uso público, situados en urbanizaciones, hoteles, clubes y otros lugares de recreo, podrán regular, dentro de sus respectivas vías o recintos, la circulación exclusiva de los propios titulares o sus clientes cuando constituyan una colectividad

indeterminada de personas, siempre que lo hagan de manera que no desvirtúen las normas de este Reglamento, ni induzcan a confusión con ellas.

LOS SUJETOS INTERVINIENTES EN EL EXPEDIENTE SANCIONADOR.

4.1 - LA COMPETENCIA.

La facultad para sancionar las infracciones de tráfico y seguridad vial se encuentra distribuida en nuestro ordenamiento jurídico entre diferentes Administraciones públicas; la Administración del Estado, algunas Comunidades Autónomas (Cataluña y País Vasco) y todos los Municipios.

Según dispone el artículo 149.1.21 de la Constitución Española, las cuestiones de “tráfico y circulación de vehículos a motor” son competencia exclusiva del Estado, que es quien posee las competencias legislativas y ejecutivas en la materia. Sin embargo, ello no impide que el Estado pueda transferir determinadas facultades a las Comunidades Autónomas, en aplicación de lo dispuesto por el párrafo 2.º del artículo 150 de la citada norma, como ha sucedido con respecto al País Vasco y Cataluña, o que los Municipios ostenten competencias en el ámbito urbano.

a) Distribución de competencias.

a.1) Estado.

Dice el profesor CANO CAMPOS que la configuración de la materia «tráfico y circulación de vehículos a motor», como una competencia exclusiva del Estado parece acertada, pues resulta claro el interés supraregional o nacional presente en

el fenómeno del tráfico, el cual requiere una regulación uniforme y unas condiciones mínimas de seguridad idénticas en todo el territorio nacional ⁽²⁵⁷⁾.

Las competencias más relevantes que el artículo 5 de la Ley de Seguridad Vial atribuye al Ministerio del Interior en materia sancionadora son, sin perjuicio de las que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos, las siguientes:

- Expedir y revisar los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores con los requisitos sobre conocimientos, aptitudes técnicas y condiciones psicofísicas y periodicidad que se determinen reglamentariamente, así como la anulación, intervención, revocación y, en su caso, suspensión de los mismos (artículo 5 a) LSV).
- La retirada de los vehículos de la vía fuera de poblado y la baja temporal o definitiva de la circulación de los mismos (artículo 5 g) LSV).
- Los registros de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de los centros de reconocimiento para conductores de vehículos a motor y de manipulación de placas de matrícula, en la forma que reglamentariamente se determine (artículo 5 h) LSV).
- La vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías cuando no exista policía local, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en dichas vías (artículo 5 i) LSV).
- La denuncia y sanción de las infracciones por incumplimiento de la obligación de someterse a la inspección técnica de vehículos, así como a las prescripciones derivadas de la misma, y por razón del ejercicio de actividades industriales que afecten de manera directa a la seguridad vial (artículo 5 j) LSV).

⁽²⁵⁷⁾ CANO CAMPOS, T.: “La suspensión de las autorizaciones administrativas para conducir en las infracciones sancionadas por autoridades distintas de las del Estado”, *XIX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2003, pág. 55.

- La regulación, gestión y control del tráfico en vías interurbanas y en travesías, estableciendo para estas últimas fórmulas de cooperación o delegación con las Entidades Locales y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones y de las facultades de otros Departamentos ministeriales (artículo 5 k) LSV).
- Cerrar a la circulación, con carácter excepcional, carreteras o tramos de ellas, por razones de seguridad o fluidez del tráfico, en la forma que se determine reglamentariamente (artículo 5 n) LSV). La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de fecha 19 de enero de 2005, pronunciada con ocasión del recurso de casación número 740/2001, declaró haber lugar al recurso de casación formulado por la Comunidad Autónoma de Cantabria contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en fecha 2 de Noviembre de 2000, por cuanto la legislación vigente no permite una prohibición general, por todas las carreteras de una Comunidad Autónoma, de una clase de vehículos, y al haberlo dispuesto así la resolución impugnada ha infringido la legislación estatal que dice desarrollar y es, por ello, disconforme a Derecho ⁽²⁵⁸⁾.
- La realización de las pruebas, reglamentariamente establecidas, para determinar el grado de intoxicación alcohólica, o por estupefacientes, psicotrópicas o estimulantes, de los conductores que circulen por las vías públicas en las que tiene atribuida la vigilancia y el control de la seguridad de la circulación vial (artículo 5 o) LSV).
- Gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que

⁽²⁵⁸⁾ En esta ocasión el Tribunal Supremo declara disconforme a derecho y, por consiguiente, anula la resolución del Director de Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco de 21 de Febrero de 1997 (publicada en el BOPV nº 52 de 17 de Marzo de 1997), en cuanto dispone que "se prohíbe la circulación por las vías públicas de la Comunidad Autónoma Vasca a los camiones de más de 5.500 kg. de P.M.A. durante los domingos y días festivos desde las 00:00 horas hasta las 24:00 horas". El texto completo de la presente Sentencia se puede encontrar publicado en la sección de jurisprudencia administrativa de la revista *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 76 / abril 2005, págs. 52 - 56

ORTEGA VALLEJO señala que de esta forma resumida el TS, en cierto modo, deja vetado, acertadamente, la posibilidad de establecer fronteras a la circulación dentro del propio territorio del Estado, señalando, sin citarlo, que se está vulnerando el artículo 19 de la CE que reconoce como derecho fundamental el de la libre circulación por el territorio nacional, no pudiendo en ningún caso, ninguna Comunidad Autónoma, en base a las competencias que le son propias o transferidas por el Estado, cerrar todas sus vías públicas a la circulación a toda una clase de vehículos. Vid. ORTEGA VALLEJO, F. R.: "Restricciones a la circulación en el País Vasco: STS de 19 de enero de 2005", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 77 / mayo 2005, pág. 52.

les hayan sido asignados, elaborar el contenido de los cursos, así como su duración y requisitos (artículo 5 p) LSV).

a.2) CCAA.

La Comunidad Autónoma del **País Vasco** fue la primera que recibió el traspaso de las competencias en materia de tráfico y circulación de vehículos, que se concretan en la tramitación y resolución de expedientes sancionadores, el control de la vigilancia y gestión de la circulación. La recepción de estas atribuciones se formalizó mediante el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, sobre Traspaso de Servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre Tráfico y Circulación de Vehículos ⁽²⁵⁹⁾.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, según su Estatuto de Autonomía, la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos (*artículo 17 del Estatuto y artículo 1 del Real Decreto 3256/82, de 15 de Octubre*).

En virtud de las competencias transferidas, dicha Comunidad Autónoma asumió, entre otras, la facultad de sancionar las infracciones de tráfico establecida en el Código de Circulación, correspondiendo al Órgano competente de la Comunidad Autónoma la imposición de todas las sanciones previstas en el Código de Circulación y disposiciones complementarias, con exclusión de las delegadas en los Alcaldes, la suspensión del permiso de conducción y anulación de la licencia de conducción. La Comunidad Autónoma, cuando se trate de infracciones que puedan

⁽²⁵⁹⁾ Inicialmente fueron el Decreto-Ley 17/1961, de 24 de julio, y la Orden de 12 de agosto de 1962, que desarrollaba lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto-Ley, las normas regulaban las facultades de la Diputación de Álava y Navarra en materia de circulación urbana e interurbana y transportes. Vid. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 338.

En realidad, lo que el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, está llevando a cabo es una transferencia encubierta de competencias en materia de tráfico y circulación; unas competencias que no se contemplan o recogen en la norma adecuada para ello: el propio Estatuto de Autonomía que podía haberlo hecho alegando el régimen foral o bien mediante una Ley orgánica de transferencia o delegación de las del art. 150.2 de la CE, como, con toda corrección constitucional, se ha hecho para el caso de Cataluña. CANO CAMPOS, T.; po. cit. “La suspensión de las autorizaciones administrativas...”, pág. 62.

dar lugar, además de la sanción pecuniaria, a la suspensión del permiso de conducción o anulación de la licencia de conducción, remitirá a la Jefatura Provincial de Tráfico competente los expedientes sancionadores a los efectos de dicha suspensión o anulación (punto B), 1 a) y 2 a) del Anexo del Real Decreto 3256/1982)⁽²⁶⁰⁾.

En esta CCAA existen tres Servicios Territoriales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) como órganos periféricos de la Dirección de Tráfico, y encargados de buena parte de la ejecución de las siguientes actividades:

- La tramitación y resolución de expedientes sancionadores de infracciones cometidas contra la normativa sobre tráfico.
- La vigilancia, regulación y control del tráfico, y la aplicación de instrucciones para la circulación de transportes especiales.
- Autorizar pruebas deportivas que discurran por vías interurbanas, prestando la asistencia necesaria.
- Aprobar la instalación de Escuelas de Conductores, supervisando su funcionamiento.
- Convocar las pruebas para la idoneidad del profesorado de educación vial y para la obtención del título de director de auto-escuela, así como impartir cursos de reciclaje para los profesores de las escuelas de conductores.
- Organizar y desarrollar campañas relativas a la educación y seguridad vial en colaboración con las autoridades educativas, y elaborar estadísticas y estudios.

⁽²⁶⁰⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 347. Vid. también Muñoz Medina, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 196. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 60. Y RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEIJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 27.

La Administración del Estado, a la vista del expediente instruido por las otras Administraciones, se limita a notificar al interesado la propuesta de resolución que contempla la suspensión del permiso, para que éste alegue lo que estime pertinente para su defensa. La Administración del Estado ni puede entrar a revisar los hechos declarados probados en el expediente administrativo sancionador instruido por las Comunidades Autónomas o por los Municipios, ni puede alterar la calificación jurídica de la infracción. La potestad de la Administración del Estado para suspender las autorizaciones para conducir queda así seriamente condicionada, pues no sólo debe respetar los límites establecidos en las normas, sino que debe atenerse a los hechos declarados probados por las Administraciones instructoras del procedimiento sancionador. Son las Comunidades Autónomas y los Municipios los que en sus expedientes sancionadores deciden ya en buena medida el concreto alcance o extensión de la sanción de suspensión, pues, al determinar la sanción pecuniaria están acotando los parámetros en los que deberá moverse la sanción de suspensión. CANO CAMPOS, T.; po. cit. “La suspensión de las autorizaciones administrativas...”, págs. 81 y 82

El 14 de febrero de 1983 la Ertzaintza se hace presente en las carreteras para asumir (entre otras) las importantes competencias correspondientes a la vigilancia y control del tráfico, siguiendo las directrices emanadas desde la Dirección de Tráfico, y sustituyendo a los cuerpos policiales que anteriormente desempeñaban tales labores ⁽²⁶¹⁾.

En cuanto a la CCAA de **Cataluña**, las competencias en la materia han sido transferidas por la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencias de Competencias Ejecutivas en materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor. Mientras que el traspaso de funciones y servicios se ha hecho por el Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo. Además, mediante la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, se ha creado y regulado el Servicio Catalán de Tráfico, órgano encargado de desarrollar las competencias transferidas ⁽²⁶²⁾.

El artículo 2.4 letra a) de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, dispone que corresponde al Servicio Catalán de Tráfico “instruir y resolver los expedientes sancionadores que se incoen por infracciones cometidas contra la normativa de tráfico, circulación de vehículos y seguridad viaria, objeto de transferencia”.

⁽²⁶¹⁾ <http://www.trafico.euskadi.net/>

El artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, preceptúa que corresponde a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma, y el Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, regulador de los Cuerpos de Miñones y Migueletes de las Diputaciones de Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en su artículo 4.7 atribuye a dichos Cuerpos: “Ejecutar la legislación del Estado en materia de vigilancia y cumplimiento de normas de regulación del tráfico, ejerciendo con carácter exclusivo las facultades de inspección, denuncia, propuesta de sanción y en general todas las funciones policiales en esta materia”.

⁽²⁶²⁾ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* número 2.548, de 31 de diciembre de 1998.

CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 351 y ss. Vid también CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., págs. 303 y ss.

La utilización del art. 150.2 CE por parte del Estado en el presente caso, se ajusta plenamente a las exigencias constitucionales. En primer lugar, porque lo que se transfiere son facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal, cual es el tráfico; en concreto, algunas (ni siquiera todas) de las facultades de ejecución de la legislación del Estado en la materia (art. 1 de la Ley). Y en segundo lugar, porque las concretas facultades de ejecución transferidas, entre ellas la imposición de las sanciones de tipo pecuniario, son susceptibles de ello, ya que por su naturaleza no rebasan los referidos límites, pues la uniformidad de la regulación y de las condiciones de seguridad en la circulación exigidas en la materia quedan plenamente garantizadas con las competencias normativas y el resto de competencias ejecutivas que se reserva el Estado. CANO CAMPOS, T.; po. cit. “La suspensión de las autorizaciones administrativas...”, pág. 59.

En todo caso, el Estado se reserva las actuaciones relacionadas con los permisos y licencias para la conducción de vehículos a motor y ciclomotores, así como su anulación, intervención y revocación y, en su caso, suspensión, derivada de expedientes sancionadores o en vía cautelar. También se reserva el Estado todas las actuaciones referentes a los permisos o licencias de circulación (artículo 1 a) de la Ley Orgánica 6/1997)⁽²⁶³⁾.

Para finalizar la referencia a las CCAA con competencias en materia de tráfico, hemos de aludir a la CCAA de **Navarra**, cuyo régimen foral autónomo, constituido por las competencias atribuidas por la Ley de 16 de agosto de 1841, sobre la Administración General de Navarra, quedó expresamente reconocido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978, que asimismo preveía su actualización. Esta actualización tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

El artículo 49.3 de la LORAFNA dispone que “... en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta”.

Y el artículo 51.1 menciona que la Policía Foral “continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta”.

⁽²⁶³⁾ ROCA ROCA, E.: “La regulación del aparcamiento en zonas restringidas. El control del tráfico y circulación por medios técnicos (videocámaras)”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 3 / marzo 1999, págs. 11 y 12. Y RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEIJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 27.

Sobre la remisión del expediente incoado a la Administración del Estado para decidir, en su caso, sobre la suspensión del permiso o licencia de conducir, el ATC., Pleno, 26/2002, de 26 de febrero, FJ 6.º, señala que «... es a la Generalitat de Cataluña a la que corresponde la incoación y resolución del procedimiento administrativo sancionador y, una vez impuesta la sanción de multa y si pudiera proceder, en su caso, la imposición también de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción, remite el expediente administrativo a la Administración del Estado únicamente a los efectos de la imposición de esta sanción, sin que la Administración pueda entrar a revisar los hechos declarados probados en el expediente administrativo sancionador, ni la calificación jurídica de la infracción, que compete a la Generalitat de Cataluña. De modo que, ni se produce, en rigor, la incoación de dos procedimientos administrativos sancionadores, sino la remisión del expediente incoado a la Administración del Estado a los solos efectos de decidir, en su caso, sobre la suspensión del permiso o licencia de conducción, ni pueden, en consecuencia, recaer pronunciamientos de signo contradictorio de una y otra Administración sobre los hechos ni sobre su calificación jurídica». También pueden verse los Autos del TC 27/2002, de 26 de febrero, y 28/2002, de la misma fecha.

Por tanto, para conocer las competencias que en materia de tráfico posee la Comunidad Autónoma de Navarra nos tenemos que remitir a la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 20 de diciembre de 1962 (publicada en el Boletín Oficial de Navarra, de 9 de enero de 1963) ⁽²⁶⁴⁾, por la que se aprueba el Convenio sobre circulación entre la Diputación Foral de Navarra y dicho Ministerio. En efecto, de la lectura de la referida Orden se desprende que las competencias que se dejaron subsistentes en materia de tráfico se ciñen a la vigilancia y ordenación del tráfico, si bien dicha función se lleva a cabo de forma conjunta entre la Policía Foral y la Guardia Civil, así como a la denuncia y sanción de determinadas infracciones de tráfico ⁽²⁶⁵⁾.

a.3) Municipios.

Los Municipios, en los términos de la legislación del Estado (artículo 7 LSV) y de las Comunidades Autónomas, ejercen competencias relacionadas con la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 25.2 b) de la LBRL).

En cuanto a las competencias Municipales en materia de tráfico, contempladas por el citado artículo 7 de la LSV ⁽²⁶⁶⁾, interesa destacar las siguientes:

- La ordenación y control de tráfico en las vías urbanas de su titularidad.
- La vigilancia, en las vías urbanas de su titularidad, por medio de agentes propios.
- La denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías.

⁽²⁶⁴⁾ El contenido de dicha Orden puede verse también en la nota al pie número 13 del artículo de IZU BELLOSO, M. J.; “Competencias de Navarra en materia de tráfico”, pág. 119.

⁽²⁶⁵⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 340 y 341. También CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 59. CANO CAMPOS, T.; po. cit. “La suspensión de las autorizaciones administrativas...”, pág. 56.

Vid. idem IZU BELLOSO, M. J.; art. cit., “Competencias de Navarra en materia de tráfico”, pág. 123.

⁽²⁶⁶⁾ El artículo 3.º de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo 1994, reproduce literalmente el artículo 7 de la LSV.

- La sanción de las anteriores infracciones, cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.
- La regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado. Tales Ordenanzas Municipales no podrán imponer sanciones de cuantía superior a las previstas en la Ley de Seguridad Vial.
- La inmovilización, retirada y posterior depósito de los vehículos en los supuestos contemplados por la Ley de Seguridad Vial.

Por tanto, las competencias que se atribuyen a los municipios en materia de tráfico son, pues, tasadas y limitadas.

Los autores NAVARRETE SERRANO y FERNÁNDEZ DÍAZ ⁽²⁶⁷⁾ agrupan las competencias anteriormente mencionadas en tres grupos:

1.- **Competencias reglamentarias**, que comprende la regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de la calles (apartado b) del artículo 7 de la LSV).

2.- **Competencias ejecutivas**, mediante la ordenación y control del tráfico en las vías urbanas, que incluirá, a su vez:

- La vigilancia y denuncia por Agentes propios de las infracciones y la imposición de sanciones, cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración (apartado a) del artículo 7 de la LSV).

- La autorización de pruebas deportivas en casco urbano, salvo travesías (apartado d) del artículo 7 de la LSV).

- El cierre de las vías urbanas (apartado f) del artículo 7 de la LSV).

⁽²⁶⁷⁾ NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., pág. 22.

3.- Competencias preventivas, que comprenderá tanto la inmovilización (artículo 70 de la LSV), como la retirada y depósito de vehículos que obstaculicen o dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta (apartado c) del artículo 7 de la LSV), y también la realización de las pruebas para determinar el grado de intoxicación alcohólica o por estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, de los conductores que circulen por las vías urbanas (apartado e) del artículo 7 de la LSV).

El régimen jurídico de las competencias en materia de seguridad vial se ha visto modificado para el Ayuntamiento de Madrid, en razón de su condición de capital del Estado, mediante la Ley 22//2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid (título III, capítulo IV, artículos 38 – 46) ⁽²⁶⁸⁾.

⁽²⁶⁸⁾ Artículo 40. Competencias en materia de seguridad vial.

Corresponde al Ayuntamiento de Madrid la policía administrativa preventiva de la seguridad vial en toda clase de vías urbanas, incluyendo la ordenación, señalización y dirección del tráfico y el uso de las vías, la vigilancia y protección del mobiliario urbano público y las señales de ordenación de la circulación y la instrucción de atestados en caso de accidentes de circulación.

Esta competencia comprende en todo caso:

a) La regulación y el control de cualesquiera de los usos de que sean susceptibles las vías y los espacios abiertos al tránsito de personas, animales y toda clase de vehículos y del tráfico y la circulación por ellos, garantizando, en todo caso, los derechos fundamentales de las personas.

La regulación comprende la señalización correspondiente; la limitación y, en su caso, restricción o prohibición de la circulación y el estacionamiento, cuando proceda de acuerdo con el ordenamiento jurídico; la imposición de la exhibición en lugar visible de distintivo o, en su caso, la instalación de un mecanismo sustitutivo para la acreditación del cumplimiento de la obligación legal de aseguramiento, de la autorización de acceso a zonas restringidas y el pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica; y el establecimiento de medidas de discriminación positiva por razón de discapacidad.

El control comprende la intervención previa mediante sujeción a autorización; la adopción de las medidas cautelares que proporcionalmente requiera la seguridad pública, incluidas las de inmovilización y retirada de vehículos y de toda clase de objetos que representen peligro; y la realización de las pruebas pertinentes para la determinación de la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas en las personas que pongan en peligro la seguridad vial.

b) La aprobación de planes de seguridad vial y de movilidad, y, en su caso, la participación en aquellos planes que hayan de aprobar la Comunidad de Madrid o la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en la legislación sectorial correspondiente.

c) El control de las detenciones, las paradas y los estacionamientos en las vías y los espacios públicos, así como de la utilización, en general, del dominio público y de los espacios libres municipales. Dicha función comprende la adopción de la medida de inmovilización o retirada de vehículos.

d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías, salvo que éstas tengan la consideración de vías urbanas. Asimismo, le corresponderá la vigilancia y protección de las que autorice.

El informe, que será preceptivo, para la autorización de pruebas deportivas cuando discurran en parte de su recorrido por el término municipal de Madrid.

e) La adopción de las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de aparcamiento para personas discapacitadas con problemas graves de movilidad o para terceros que tengan reconocida tal condición y para la efectividad de los derechos que de la misma derivan, teniendo en cuenta la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 4 de junio de 1998 sobre creación de una tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad.

b) Atribución de competencias.

Es requisito esencial de todo acto administrativo el que sea dictado por órgano competente. A estos efectos, debemos entender la competencia como el ejercicio legítimo de las atribuciones conferidas a un órgano administrativo para el desempeño de una función concreta ⁽²⁶⁹⁾.

El artículo 134.2 de la LRJAP-PAC reza al respecto que “los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos” ⁽²⁷⁰⁾.

b.1) Fase instructora.

Disponen los artículos 79.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990 (LSV) y 12.1 del Real Decreto 320/1994 (RPST) que los órganos competentes de la Dirección General de Tráfico y de los Ayuntamientos serán los instructores del expediente sancionador.

b.1.1) Dirección General de Tráfico (DGT).

Los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos sancionadores son las Jefaturas Provinciales y Locales de Tráfico (Unidad de Sanciones) y, por tanto, será instructor el Jefe Provincial o Local de Tráfico.

f) La sanción de las infracciones de la normativa correspondiente en materia de seguridad vial, cuando la misma le atribuya la referida competencia.

⁽²⁶⁹⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 191.

⁽²⁷⁰⁾ Vid. DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), págs. 64, y ss. y (2.ª ed.), págs. 71 y ss.

b.1.2) Ayuntamientos.

En el ámbito local la fase instructora del expediente sancionador corresponde a las Jefaturas de la Policía Local, ostentando el cargo de instructor el Jefe de éstas.

b.1.3) CCAA ⁽²⁷¹⁾.

El artículo 11.1 *in fine* del Decreto 358/1999, de 19 de octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Interior del **País Vasco**, establece que “a los efectos previstos en la normativa que regula el Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, será el Instructor de cada Oficina Territorial de Tráfico el órgano encargado de la instrucción de los expedientes sancionadores”.

En relación a **Cataluña**, el artículo 7.2 del Decreto 102/1998, de 15 de abril, de desarrollo de las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y los artículos 20 a) y b), 24 a) y b), 28 a) y b) y 32 b) y c) del Decreto 180/2000, de 15 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica del Servicio Catalán de Tráfico y se crean los Servicios Territoriales de Tráfico de Tarragona y Barcelona, establecen que corresponde la instrucción de los expedientes sancionadores que se incoen por infracciones cometidas en materia de tráfico, de inspección de autoescuelas y centros de reconocimiento a los Servicios Territoriales de Tráfico de Gerona, Lérida, Tarragona y Barcelona, Sección de Administración, respectivamente.

Y el artículo 11.1 de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, señala que “sin perjuicio de las competencias municipales, son competentes para imponer multas y sanciones en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad viaria los correspondientes Delegados/as Territoriales de la Generalitat”.

⁽²⁷¹⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 222.

b.2) Fase sancionadora ⁽²⁷²⁾.

El apartado 1 del artículo 15 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (modificado por los Reales Decretos 137/2000, de 4 de febrero, y 318/2003, de 14 de marzo), dispone que “los Delegados y Subdelegados del Gobierno, en su caso, y los Alcaldes, dictarán resolución sancionadora o resolución que declare la inexistencia de responsabilidad por la infracción...” .

b.2.1) Delegados y Subdelegados del Gobierno.

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) establece que “corresponderá a los Delegados del Gobierno la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves previstas en el texto el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (...). La imposición de sanciones por infracciones leves previstas en dicha Ley corresponderá a los Subdelegados del Gobierno”.

En términos similares se pronuncia el artículo 68.1 de la LSV, al señalar que la competencia para sancionar corresponde al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en que se realizó el hecho infractor, salvo que se trate de infracciones leves en que la competencia sancionadora recaerá en el Subdelegado del Gobierno en la provincia en que se hubieran cometido aquéllas ⁽²⁷³⁾.

⁽²⁷²⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.: *Cómo recurrir las multas. Todo lo que debe saber sobre las sanciones de tráfico*, Ed. Bosch, Barcelona, 2000 (4ª ed.), págs. 16 y ss. Vid. también CANO CAMPOS, T.; *ob. cit.*, *El régimen...*, págs. 458 y ss.

⁽²⁷³⁾ Artículo 68 (LSV). Competencias.

“1. La competencia para sancionar corresponde, en el marco de lo dispuesto en la presente Ley, al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en que se haya realizado el hecho, salvo que se trate de infracciones leves en que la competencia sancionadora estará atribuida al Subdelegado del Gobierno en la provincia en que se hayan cometido aquéllas.

Si se trata de una infracción cometida en el territorio de más de una Comunidad Autónoma o de más de una provincia, la competencia para su sanción corresponderá, en su caso, al Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma o al Subdelegado del Gobierno de la provincia en que la infracción hubiera sido primeramente denunciada, en los términos indicados en el párrafo primero.

La facultad de sancionar podrá ser delegada en los Jefes Provinciales de Tráfico en la medida y extensión que las autoridades competentes anteriormente mencionadas estimen conveniente. Los Delegados del Gobierno podrán también delegar en los Subdelegados del Gobierno.

Los Delegados del Gobierno tienen competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas y en travesías, cuando no exista Policía Local en ese municipio, las infracciones por incumplimiento de pasar la ITV, las infracciones cometidas contra los preceptos contenidos en el Título IV de la Ley de Seguridad Vial, es decir, los relativos al régimen de autorizaciones administrativas, así como las infracciones por circular sin el seguro obligatorio de responsabilidad civil. Además, tienen reservada en exclusiva la competencia para imponer la sanción de suspensión del permiso de conducir.

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, la normativa vial permite que la facultad de sancionar las infracciones de circulación pueda ser delegada. Por tanto, los Delegados del Gobierno pueden delegar la facultad de sancionar en los Subdelegados del Gobierno en la medida y extensión que estimen conveniente, así como en los Jefes Provinciales de Tráfico. Mientras que los Subdelegados del Gobierno podrán delegar la facultad de sancionar en los Jefes Provinciales de Tráfico.

En las vías urbanas, los Delegados y Subdelegados del Gobierno podrán asumir la competencia sancionadora atribuida a los Alcaldes cuando por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por el propio Alcalde.

En las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, serán competentes para sancionar los órganos designados por sus respectivos Consejos de Gobierno.

2. La sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta facultad de acuerdo con la legislación aplicable.

Los Delegados o Subdelegados del Gobierno, en su caso, asumirán esa competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los Alcaldes.

Las competencias municipales no comprenden las infracciones a los preceptos del Título Cuarto de esta Ley ni a las cometidas en travesías en tanto no tengan el carácter de vías urbanas.

3. En el caso de todos los números anteriores, la competencia para imponer la suspensión del permiso o licencia de conducción corresponde al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de sus facultades de delegación en el Subdelegado del Gobierno o en el Jefe Provincial de Tráfico.

La competencia para sancionar las infracciones a que se refiere el artículo 52 de esta Ley corresponderá, en todo caso, al Director General de Tráfico.”

b.2.2) Alcaldes.

Tanto el artículo 7 a) de la LSV, como el artículo 21, apartado 1, letra n) de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) ⁽²⁷⁴⁾, aluden a la potestad sancionadora de los municipios en materia de tráfico. La dicción del segundo de los preceptos mencionados es la siguiente:

“n) Corresponde al Alcalde sancionar las faltas por infracción de las Ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.”

Por tanto, a los Alcaldes les compete sancionar con carácter originario, y no delegado como sucedía en el Código de la Circulación, las infracciones cometidas en vías urbanas, siempre que no corresponda hacerlo por Ley a otra Administración. En ningún caso pueden imponer sanciones de retirada del permiso de conducir, competencia ésta que, como dijimos anteriormente, compete en exclusiva a los Delegados del Gobierno ⁽²⁷⁵⁾.

De forma similar a lo que sucedía con los Delegados y Subdelegados del Gobierno, los Alcaldes pueden delegar esta facultad, y de hecho esto es lo habitual en las grandes ciudades, en los Concejales correspondientes (artículo 21.3 de la LBRL). También tienen facultad para desconcentrar la titularidad y el ejercicio de sus competencias en otros órganos jerárquicamente dependientes de éstos.

⁽²⁷⁴⁾ Según la redacción dada al citado precepto legal por la ley 11/1999, de 21 de abril.

⁽²⁷⁵⁾ *«Esta exclusiva atribución de competencias a las autoridades del Estado (...) no es gratuita ni ordenada con el fin de sustraer de la competencia municipal la potestad para sancionar gran número de infracciones de tráfico sino que responde a una clara distinción entre la seguridad de las personas y de sus bienes y la mera ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, competencia ésta última exclusiva del municipio».* (STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 11 de noviembre de 1996.-Ponente: Sr. Tejada González, FJ 2.º, RJ 1996\7936, LA LEY, 1997, 1262).

La STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 28 de junio de 2000, RJCA 2000\2613, estimó en parte el recurso planteado por el recurrente porque tanto la multa pecuniaria como la suspensión del permiso de conducir habían sido impuestas por el Gobernador Civil (hoy Delegado del Gobierno) por infracción cometida en vía urbana, siendo competentes tanto el Alcalde como el Gobernador Civil, respectivamente.

Otra Sentencia del TSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 21 de noviembre de 2000, RJCA 2001\209, anula la resolución impugnada, impositiva de sanción de multa por infracción cometida en vía urbana, al haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente (Gobernador Civil).

b.2.3) Director General de Tráfico.

Por último, la competencia para sancionar infracciones cometidas mediante publicidad corresponde al Director General de Tráfico. (Vid. artículo 68.3, párrafo 2º en relación con el artículo 52, ambos de la LSV).

b.2.4) Otros órganos competentes.

Me refiero a aquellas CCAA que tienen transferida la competencia sancionadora en materia de tráfico. En la Comunidad Autónoma del País Vasco los órganos competentes para resolver los expedientes por infracciones de tráfico son los Jefes de los Servicios Territoriales de Tráfico de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (artículo 11.1 *in fine* del Decreto 358/1999, de 19 de octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Interior del País Vasco). Mientras que en Cataluña lo son los Jefes de los Servicios Territoriales de Gerona, Lérida, Tarragona y Barcelona (artículo 11.1 de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, por la que se crea el Servicio Catalán de Tráfico).

b.3) Fase de recursos.

b.3.1) Delegados y Subdelegados del Gobierno.

De conformidad con lo que establecido en el artículo 80.1 de la LSV (modificado por la Ley 19//2001, de 19 de diciembre), y en el apartado 1 del artículo 17 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (igualmente modificado por los Reales Decretos 137/2000, de 4 de febrero, y 318/2003, de 14 de marzo), los Delegados del Gobierno tienen asignada la competencia para resolver los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones de los Subdelegados del Gobierno en materia de tráfico vial. Mientras que al Ministro del Interior le compete el conocimiento de los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de los Delegados del Gobierno.

No obstante lo anterior, la dicción de los citados artículos de la Ley de Seguridad Vial y del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico también permite que la referida competencia de resolver los recursos pueda delegarse, y en la práctica es lo que sucede, en el Director General de Tráfico. Así, mediante Resolución, de fecha 5 de junio de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de Interior, se acuerda dar publicidad a las Resoluciones de los Delegados del Gobierno en Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León, por las que se delegan en los Directores Generales de Tráfico y de Política Interior las facultades para resolver determinados recursos ordinarios. Posteriormente, mediante la Orden del Ministerio de Interior, de 30 de noviembre de 1998, el Ministro del Interior delega en la Dirección General de Tráfico las atribuciones de resolver los recursos que se interpongan contra las sanciones impuestas por los Delegados del Gobierno en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

b.3.2) Alcaldes.

Procede interponer recurso potestativo de reposición, que resolverá el mismo Alcalde, excepto si ha delegado sus funciones en un órgano distinto (concejal).

b.3.3) Jefes de los Servicios Territoriales de Tráfico del País Vasco.

Contra las resoluciones de los Jefes de los Servicios Territoriales de Tráfico de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se puede interponer recurso de alzada ante el Director de Tráfico del País Vasco.

b.3.4) Jefes de los Servicios Territoriales de la Generalitat de Cataluña.

El artículo 11, apartado 2, de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, recoge que “contra las resoluciones de los Jefes de los Servicios Territoriales de Tráfico de Gerona, Lérida, Tarragona y Barcelona puede interponerse recurso de alzada ante el Director/a del Servicio Catalán de Tráfico”. Vid. en igual sentido el artículo 3 b) del Decreto 102/1998, de 15 de abril, de desarrollo de las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

c) Ejercicio.

Esta materia ha experimentado un notable cambio a partir de la reforma operada por la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo último inciso del apartado III, correspondiente a la exposición de motivos de la Ley, justifica la delegación de competencias en órganos de las entidades de derecho público dependientes, para facilitar la descentralización y, con ello, una más fácil gestión.

Por tanto, hay que hacer referencia, en primer lugar, a los preceptos genéricos contenidos en los artículos 12, 13 y 127.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Del primero de los precitados artículos se extrae que la competencia es irrenunciable, salvo en los casos de delegación ⁽²⁷⁶⁾.

A continuación haré mención a la figura de la delegación, por ser uno de los supuestos más frecuentes en los cuales se produce la alteración de la competencia, así como a la delegación de firma, a la desconcentración de funciones administrativas y a la sustitución de la competencia sancionadora municipal en materia de tráfico.

c. 1) Delegación de competencias.

La delegación de competencias se caracteriza por la distinción de dos componentes: la titularidad y el ejercicio de la competencia, que por medio de la delegación quedan divididos entre dos órganos administrativos. Así la titularidad queda retenida en el órgano delegante que por tanto no pierde la competencia, mientras que su ejercicio se atribuye al órgano delegado ⁽²⁷⁷⁾.

En virtud de la delegación el órgano delegante comparte con el delegado el desarrollo de una concreta función administrativa. Sin embargo, una vez conferida la delegación, el órgano delegante se cierra así mismo la posibilidad, en cuanto subsista la delegación, de actuar en el ámbito de las facultades delegadas. No obstante, el delegante sitúa al delegado en una cierta relación de subordinación

⁽²⁷⁶⁾ Artículo 12 (LRJAP-PAC.):

“1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes.

La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

2. La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

3. Si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes, corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.”

⁽²⁷⁷⁾ SALA SÁNCHEZ, P. y otros: Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo. (Análisis de la Ley 4/1999), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 61.

debido a las posibilidades de revocar la delegación o recabar, para sí, el conocimiento de algún asunto concreto, cuando esta posibilidad está fijada por la norma que establece la delegación, sin necesidad de revocación propiamente dicha (278).

La dicción del artículo 127.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vigente hasta la reforma operada por la Ley 4/1999, prohibía de forma expresa la posibilidad de tal delegación al señalar que “el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentaria, sin que pueda ser delegada en órgano distinto” (279). Sin embargo, la Ley 4/1999 suprimió el inciso final del precepto

(278) MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 118.

(279) A pesar de la expresa prohibición legal en cuanto a la facultad de delegar el ejercicio de funciones, llama la atención que la STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 10 de noviembre de 1998.-Ponente: Sr. Martí García, RJ. 1998\9465, haga prevalecer de forma un tanto disimulada el factor de la eficacia administrativa sobre el principio de legalidad administrativa para reconocer que en el ámbito de la Administración local es factible delegar la potestad sancionadora en materia de tráfico. Vid. GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P.: “La posibilidad de delegación de la potestad sancionadora en materia de tráfico. Reflexiones en torno a la STS. de 10 de noviembre de 1998”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 392 / 27 mayo 1999, págs. 1 a 6, 11 y 12. Este autor, que además de profesor es Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, manifiesta su total discrepancia con la citada resolución judicial para finalmente señalar que “no parece que sea cometido de los tribunales de justicia, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el enmendar lo que pueda entenderse como un desatino, descuido, «inconsciencia» o falta de pleno acierto o conveniencia de la legalidad vigente, a efectos de la funcionalidad o del «realismo» en cuanto a la actividad administrativa”.

En relación a la facultad de delegar la resolución de los recursos en materia de tráfico, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 9 de febrero de 1999.-Ponente: Sr. Mateos García, RJ. 1999\1784, fijó como doctrina legal «*que la prohibición de la delegación establecida en el artículo 127.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para el ejercicio de la potestad sancionadora, no alcanza ni es predicable a la desarrollada por los órganos administrativos competentes para resolver los recursos administrativos promovidos contra los actos o resoluciones sancionadoras*».

A continuación se reproducen parcialmente los Fundamentos de Derecho Segundo, Tercero y Quinto (este último parcialmente) de la citada Sentencia:

«*SEGUNDO.- aunque el apartado 2) del artículo 127 taxativamente determina que el ejercicio de la misma corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto, no cabe, en modo alguno, desconocer que la prohibición de la delegación establecida exclusivamente cabe referirla al originario ejercicio de la potestad sancionadora por el órgano específico que la tenga atribuida como propia, bastando a tal efecto contemplar que el comentado precepto se encuentra enmarcado dentro del título IX, «De la potestad sancionadora», el cual se inicia en el capítulo I proclamando los principios fundamentales que han de regir aquella potestad, entre los que está el de legalidad, contenido en el precitado artículo 127, para seguido establecer y disciplinar los principios del procedimiento sancionador, sin contemplar en forma alguna recursos de cualquier naturaleza, regulando las garantías del procedimiento, los derechos del presunto responsable, etc., hasta llegar, en el artículo 138, a la resolución definitiva del expediente administrativo, que será, pues, la que ha de ser adoptada, en congruencia con los aludidos principios inspiradores relacionados en el capítulo I, por el órgano que la tenga expresamente atribuida, sin que pueda delegarse en órgano distinto, aunque tampoco es*

mencionado con el objeto de favorecer la descentralización de competencias en aras del principio de eficacia, quedando ahora como sigue: “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentaria”.

Los siete apartados de que consta el artículo 13 de la LRJAP-PAC (reformado por la Ley 4/1999), regulan con carácter general la figura delegación de competencias ⁽²⁸⁰⁾.

posible extender tal prohibición a los recursos que cabe interponer frente a tal resolución, según sazonamos seguido.

TERCERO.- De otra parte y complementando cuanto dejamos expuesto en el fundamento anterior, hemos de dejar constancia: a) que en las concretas normas que la ley 30/1992 dedica a los recursos administrativos, no existe la particular limitación que en la sentencia impugnada se consagra en orden a la prohibición de la delegación en ámbito sancionador; b) otro tanto ocurre en las competencias que no pueden ser objeto de delegación, relacionadas en el artículo 12 de idéntica ley, entre las que tampoco se incluye la prohibición de delegar el ejercicio de la potestad sancionadora en vía de recurso, a cuyos mismos límites, se refiere el artículo 16 de la delegación de firma; c) que la Orden de 6 de junio de 1996 delega en la Dirección General de Tráfico las atribuciones de resolver, los recursos que se interpongan contra las sanciones impuestas por los Gobernadores Civiles en materia de circulación y seguridad vial, delegación además que viene expresamente autorizada en el artículo 80 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial de 2 de marzo de 1990, según señala la propia Sala de instancia, y que como norma de naturaleza específica no puede entenderse derogada por la procedimental de carácter general 30/1992, máxime cuando razonábamos en el fundamento precedente, y d) que la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica la 30/1992, y publicada en el BOE el 3 de febrero siguiente consagra definitivamente el principio que hemos mantenido en esta resolución al suprimir expresamente la prohibición de la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora que incorporaba el comentado e interpretado artículo 127.2 de la Ley 30/1992, “con el objeto de favorecer la descentralización en aras del principio de eficacia”.

QUINTO.- la prohibición de la delegación establecida en el artículo 127.2 Ley 30/1992, no es aplicable a la potestad para resolver los recursos administrativos promovidos contra resoluciones sancionadoras»

Los Fundamentos de Derecho reproducidos también se pueden ver en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, N.º 4 / abril 1999, págs. 39 - 41: “El Supremo reconoce que Interior puede delegar en Tráfico los recursos de las multas”. Y en el N.º 6 / junio 1999, págs. 53 y 54.

⁽²⁸⁰⁾ Artículo 13 (LRJAP-PAC.):

“1. Los órganos de las diferentes Administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.

2. En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

b) La adopción de disposiciones de carácter general.

c) La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.

d) Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

3. Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el “Boletín Oficial del Estado”, en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

4. Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano competente.

El apartado 3 del artículo 13 de la LRJAP-PAC contempla como requisitos comunes a toda delegación que tanto la delegación como su revocación deberán publicarse en el Boletín Oficial correspondiente al ámbito territorial propio de la esfera de actuación de la Administración a la que pertenezca el órgano delegante.

Además, el ejercicio de la competencia por el delegado exige que se haga constar expresamente que se actúa por delegación (artículo 13.4).

Las consecuencias de la delegación son que si el órgano delegante agota la vía administrativa mediante su actuación, los actos dictados por el delegado agotarán igualmente la vía administrativa con independencia de que la categoría jerárquica del delegado no tenga suficiente entidad para poner fin a la vía administrativa ⁽²⁸¹⁾.

Algún autor sólo admite la posibilidad de delegación en la fase instructora y en la resolución de los recursos, ya que en el primer caso no se han ejercido facultades punitivas y en el segundo se trata del ejercicio de una potestad revisora que se limita a examinar si se ha respetado el ordenamiento jurídico, confirmando la resolución dictada o revocándola a favor del administrado ⁽²⁸²⁾. Sin embargo, hay que matizar que tras las últimas modificaciones normativas efectuadas, la primera en el año 2000 y que afectó al Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, y la segunda en el año 2001 respecto de la Ley de Seguridad Vial, también es factible la delegación en la fase sancionadora.

5. Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.

No constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un asunto concreto una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.

6. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.

7. La delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, deberá adoptarse observando en todo caso, dicho quórum.”

⁽²⁸¹⁾ SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., Comentarios a la reforma..., pág. 71.

⁽²⁸²⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), pág. 60. Vid también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 118.

Por otro lado, centrándonos en la materia objeto de esta tesis, el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (añadido por el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero), al igual que el artículo 68.1 de la LSV, también se refiere a la delegación de competencias al contemplar lo siguiente: “3. Las autoridades que tengan atribuida la potestad sancionadora en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, podrán delegar sus competencias en los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico o en éstos y en los Subdelegados del Gobierno correspondientes cuando se trate del Delegado del Gobierno. La potestad sancionadora también podrá delegarse por los Alcaldes con arreglo a las normas por las que se rige la Administración local.”

Como se dijo en el epígrafe referido a los recursos, el apartado 1º del artículo 17 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (RPST), dispone que el Delegado del Gobierno podrá delegar la competencia para resolver el recurso de alzada contra los Subdelegados del Gobierno en el Director General de Tráfico. Igualmente el Ministro del Interior podrá delegar la competencia para resolver el recurso de alzada contra los Delegados del Gobierno en el Director General de Tráfico. (Vid también en el mismo sentido el artículo 80.1 de la LSV).

Lo que hace el Director General de Tráfico cuando resuelve por delegación los recursos que formulan los interesados contra las resoluciones de los Delegados y los Subdelegados del Gobierno, no es otra cosa que ejercitar el último acto en el que se desenvuelve (y en ese momento se perfecciona) la potestad sancionadora, es decir, imponer una sanción firme en vía administrativa a un ciudadano infractor de las normas que regulan y dan cobertura a la política de seguridad vial ⁽²⁸³⁾.

c.2) Delegación de firma.

A la misma se refieren los artículos 12.1 y 16.2 de la LRJAP-PAC, al decir que no suponen alteración de la titularidad de la competencia, que sigue siendo ejercida

⁽²⁸³⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Delegación de la potestad...”, págs. 9, 10 y 12..

por el órgano que la ostenta, sin embargo, la delegación de firma no es posible respecto de las resoluciones sancionadoras ⁽²⁸⁴⁾.

Sin embargo, esta opción no es aplicable al procedimiento sancionador al prohibirlo expresamente el apartado 4 del artículo 16 de la LRJAP-PAC.

c.3) Desconcentración de funciones.

Conforme al apartado 2º del artículo 12 de la LRJAP-PAC la titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico puede ser desconcentrada con los requisitos y formas que se prevén en dicho cuerpo legal mediante normas de atribución de competencias ⁽²⁸⁵⁾.

Por otro lado, el artículo 10.3 del Real Decreto 1398 de 1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, prevé la posibilidad de desconcentrar las competencias sancionadoras atribuidas originariamente, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito de la administración Local, en otros órganos jerárquicamente dependientes de aquellos que las tengan atribuidas.

⁽²⁸⁴⁾ Artículo 16 (LRJAP-PAC.).

“1. Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos a los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 13.

2. La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En las resoluciones y actos que sean firmes por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.

4. No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador.”

⁽²⁸⁵⁾ La desconcentración se diferencia fundamentalmente de la delegación en que en aquella los órganos han de ser dependientes jerárquicamente y no sólo se atribuye el ejercicio de la competencia sino también su titularidad. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 325.

Así, la Administración General del Estado puede desconcentrar la competencia sancionadora en organismos que dependan de ella, debiendo publicarse el traspaso de funciones en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Los órganos en los que se hayan desconcentrado las competencias no podrán volverlas a desconcentrar de nuevo.

Y en el caso de la Administración Local, los Alcaldes podrán desconcentrar en los Concejales las competencias sancionadoras a través de una ordenanza municipal que se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP), y en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento respectivo. Vid., por ejemplo, la STSJ. de Aragón, de 6 marzo de 1997.-Ponente: Sra. Sánchez Martínez, FJ 3.º, RJCA 1997\695 ⁽²⁸⁶⁾.

En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, por poner algún ejemplo, las competencias sancionadoras atribuidas al Alcalde por infracciones de las normas sobre ordenación y control de tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal se encuentran desconcentradas en el teniente de alcalde, o concejal delegado de la Policía Local, mediante el Bando municipal de fecha 22 de junio de 1995, publicado en el BOP de 26 de junio de 1995. La desconcentración comprende las fases

⁽²⁸⁶⁾ «*TERCERO.- Cuestiona igualmente la demandante el correcto ejercicio de la competencia por las Autoridades de quienes proceden las resoluciones que se impugnan.*

(...)

Sobre lo anteriormente cuestionado y con carácter general hay que recordar que los Ayuntamientos tienen potestad sancionatoria sobre las infracciones que se cometan en las vías públicas de su titularidad, de conformidad al art. 7.º del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo (RCL 1990\578 y 1653), por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, en tanto que el art. 68.2 de esta norma, en relación con el art. 21, k) y m) de la Ley 7/1985, de 2 abril (RCL 1985\799, 1372 y ApNDL 205), reguladora de las Bases del régimen Local, especifica que esta competencia corresponde a los respectivos Alcaldes.

Complementando lo anterior, el art. 12 de la Ley 30/1992, prevé la posibilidad de desconcentración de la titularidad y el ejercicio de competencias de los órganos administrativos en otros jerárquicamente dependientes de éstos, como figura organizativa distinta de la delegación de competencias regulada en el art. 13. Pero es que además, el art. 10.3 del Real Decreto 1398/1993, reconoce de la misma manera, la posibilidad de desconcentración de la potestad sancionatoria de los Alcaldes en los Concejales, siempre que sea adoptada mediante una disposición administrativa de carácter general y sea publicada en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

De todo cuanto se ha expuesto, cabe inferir que el Bando cuestionado se inserta en todo este contexto normativo y respeta las exigencias y límites supra señalados para la atribución de competencias en virtud de desconcentración, por que resulta conforme con el Ordenamiento Jurídico, como también goza de esta conformidad, consecuentemente, la intervención del Concejal Delegado en la resolución de instancia que al no poner término a la vía administrativa, es susceptible de recurso ordinario deducido ante el Alcalde, y todo ello de conformidad con lo preceptuado en los arts. 114 y 109, c) de la Ley 30/1992, sin que deba inferirse que esta competencia resolutoria de recursos haya sido objeto de delegación o desconcentración alguna.»

procedimentales de iniciación y resolución, correspondiendo la de instrucción de los expedientes sancionadores a la Oficina de Tráfico de la Policía Local.

c.4) Sustitución ⁽²⁸⁷⁾.

La sustitución supone una transferencia de competencias, que se produce cuando se dan las circunstancias de urgencia que impide obrar al órgano que posee la competencia como propia o cuando tenga lugar cualquier otra circunstancia excepcional prevista por la norma jurídica.

El artículo 68.2 de la LSV admite dos posibles formas de actuación atendiendo a que la iniciativa sea municipal o de la Administración del Estado (artículo 60 LBRL).

La competencia sustituida comprende, únicamente y de acuerdo con el artículo 68.2 de la LSV, la «sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas», correspondiendo la instrucción del procedimiento sancionador a la Jefatura de Tráfico correspondiente.

Ahora bien, el órgano competente para asumir la sustitución de competencias es el Delegado del Gobierno –como director de todos los servicios de la Administración General del Estado situados en su territorio (artículo 22.1 LOFAGE)–, para lo cual la Entidad Local deberá dirigirse al Delegado del Gobierno que, previo informe del Subdelegado del Gobierno correspondiente a la provincia, dictará la Resolución que proceda, que deberá ser publicada en el BOP, caso de ser aceptada la sustitución.

⁽²⁸⁷⁾ Vid. “informe sobre asunción de competencias por los Delegados y Subdelegados del Gobierno en materia de tráfico” *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 19 - 20 / julio - agosto 2000, págs. 59 y ss.

4.2 - LEGITIMACIÓN.

a) Activa.

En cuanto a las personas que pueden denunciar, éstas son ⁽²⁸⁸⁾:

- Los Agentes de la Autoridad, entiéndase Policía Local, Guardia Civil de Tráfico y agentes de Tráfico de las policías autonómicas. En este caso las denuncias gozan de la presunción de veracidad, la cual ya ha sido objeto de estudio en el capítulo tercero de esta obra al hablar de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico, y revisten el carácter de obligatorias.
- Cualquier persona que presencie directamente una infracción, que voluntariamente puede denunciarla dirigiendo escrito al Ayuntamiento de la localidad donde ocurrieron los hechos o a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente, según ostente una u otra la competencia para instruir el expediente. También puede hacerlo acudiendo al Agente de Tráfico más cercano al lugar del hecho. Este tipo de denuncias revisten el carácter de voluntarias y dentro de ellas se incluyen las formuladas por los vigilantes de las zonas azules.

Las personas que pueden sancionar ya se trataron en el epígrafe 4.1 A) al tratar de la atribución de competencias, siendo éstas los Delegados y Subdelegados del Gobierno, el Director General de Tráfico y los respectivos Alcaldes.

⁽²⁸⁸⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., Cómo recurrir..., pág. 13.

b) Pasiva.

El carácter *ad personam* de las infracciones de tráfico hace que, en principio, el único y principal interesado desde el punto de vista administrativo sea el presunto infractor y sea con él en exclusiva con quién se siga el procedimiento administrativo sancionador ⁽²⁸⁹⁾.

Es decir, la responsabilidad por las infracciones recae directamente en el autor del hecho, considerado como tal, en la mayoría de los casos, al conductor del vehículo en el momento de cometerse la infracción y formularse la denuncia. Sin embargo, este no es el único responsable, y como ya se indicó al tratar el principio de responsabilidad, también pueden ser sujetos pasivos los siguientes:

- Los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho.
- Los peatones.
- Los ocupantes de los vehículos.
- El titular registral del vehículo.
- El titular de empresas y actividades empresariales.
- Otras personas implicadas.

⁽²⁸⁹⁾ GONZÁLEZ MONTES, J. L.: “El fiador en el procedimiento sancionador en materia de tráfico”, *XVIII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2002, pág. 139.

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR VIAL.

5.1 - FASES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO.

La imposición de una precisa sanción por la comisión de una infracción administrativa requiere un proceso de concreción de la misma. Este procedimiento se compone de diversas fases, comenzando con una determinación normativa y finalizando mediante una resolución del órgano competente. Tal proceso debe aspirar a compaginar las exigencias propias de los principios a los que las Administraciones Públicas están sometidas en nuestro Estado de Derecho (seguridad jurídica, legalidad, igualdad, etc.), con la necesidad de que el órgano competente, en función de las circunstancias particulares del hecho, pueda individualizar la sanción ⁽²⁹⁰⁾.

El procedimiento sancionador está integrado por una serie de trámites: acto de iniciación, pliego de cargos, audiencia del interesado, prueba, propuesta de resolución y, por último, el acto resolutorio, que es en el que, respetando el principio de legalidad, se impone la sanción. Todos los trámites del procedimiento sancionador tienen estas finalidades: por una parte, obligan a la Administración a someterse a la norma que regula el procedimiento y, por otro lado, se garantiza, con la resolución motivada, tanto el interés público como el interés de los particulares interesados. (SSTS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 19 y 24 de junio de 1997.-Ponente: Sr. Escusol Barra).

ROCA ROCA define este procedimiento sancionador como el cauce a través del cual se materializa la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, y se

⁽²⁹⁰⁾ IZQUIERDO CARRASCO, M.; art. cit., “La determinación de la sanción administrativa”, pág. 208.

configura como un procedimiento especial, de acuerdo con los principios de actuación y procedimiento que establece el título IX de la Ley 30/1992 ⁽²⁹¹⁾.

Por su parte, MARTÍNEZ NIETO lo define como la serie ordenada de trámites que debe cumplir la Administración de Tráfico con objeto de imponer una sanción administrativa. Desde el punto de vista documental, el procedimiento se configura como expediente y se define como la serie ordenada de documentos en que se concreta la actuación administrativa en orden a imponer una sanción de tráfico ⁽²⁹²⁾.

El apartado 1º del artículo 134 de la LRJAP-PAC expresa que “el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido”.

Y el artículo 73 de la LSV menciona a este respecto, que “no se impondrá sanción alguna por las infracciones a los preceptos de esta Ley, sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a las normas del Capítulo I del Título VI de la misma y el Título IX de la Ley 30/1992”.

Antes de adentrarnos en el estudio de las diferentes fases que conforman el procedimiento, haré una escueta mención a las características del mismo.

El procedimiento sancionador regulado en el título VI de la Ley de Seguridad Vial no difiere de forma relevante respecto del básico previsto en la LRJAP-PAC y las diferencias existentes entre ambos procedimientos tienden a configurar al procedimiento sancionador en materia de tráfico como un procedimiento más rápido, ágil y flexible. Esta tendencia a la configuración de un procedimiento sumario se manifiesta en la escasez, y concentración en algunos casos, de trámites y fases. Así, el procedimiento se compone de una serie de trámites que son ⁽²⁹³⁾:

⁽²⁹¹⁾ ROCA ROCA, E.: “El recurso contencioso-administrativo. Ejecutoriedad de la resolución. El pago fraccionado de la sanción”, *XV Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1999, págs. 149 y 150.

⁽²⁹²⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 64.

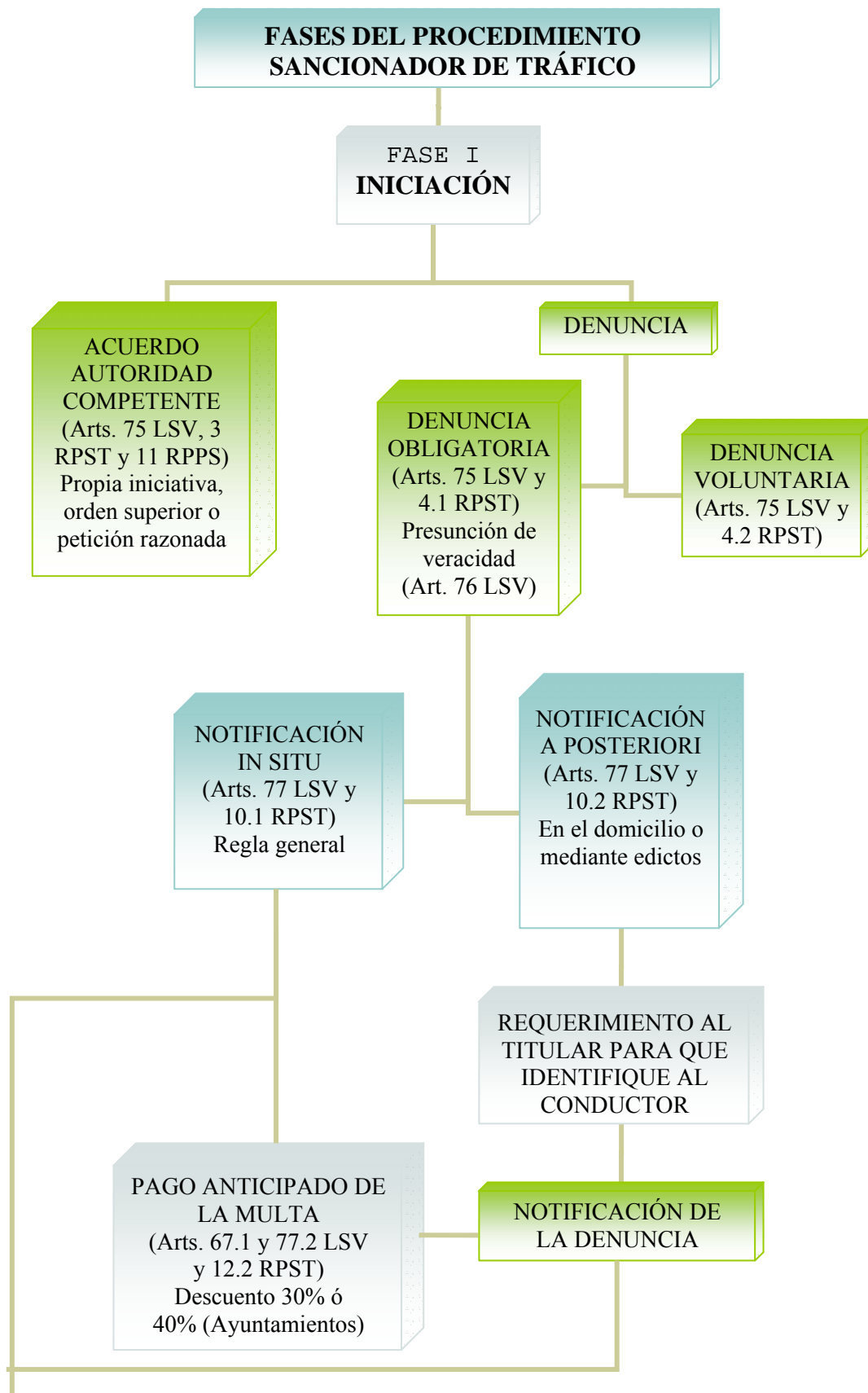
⁽²⁹³⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., *La potestad sancionadora...*, págs. 175 y ss.

- Formulación de la denuncia.
- Notificación de la denuncia; que puede realizarse en el acto de cometerse la infracción, en cuyo caso el conductor ya queda identificado. O en el supuesto de no poderse realizar la notificación en ese momento, se le notificará con posterioridad al titular del vehículo para que identifique al conductor.
- Identificación del conductor.
- Notificación de la denuncia al conductor.
- Formulación de escrito de alegaciones y proposición de pruebas.
- Contestación al escrito por parte del denunciante -ratificación de la denuncia-.
- Práctica de las pruebas propuestas y no declaradas improcedentes.
- Audiencia.
- Propuesta de resolución.
- Resolución sancionadora.

En la práctica se da un procedimiento mucho más abreviado, como consecuencia de la unificación de varias actuaciones. Por ejemplo, cuando se notifica la denuncia al infractor en el acto y éste no formula alegaciones, que se pasa directamente a la propuesta de resolución.

La STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.^a, de 7 de junio de 1999.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 2.^o, RJCA 1999\2541, ha señalado que *«la falta de sellos de registro de entrada y salida en algunos de los documentos del expediente es irrelevante si no se trata de escritos presentados por el interesado o de comunicaciones dirigidas al mismo (artículo 38 de la LRJAP-PAC). Ello no obstante, la omisión de esta formalidad no es un defecto que por sí solo sea suficiente para determinar la invalidez de los actos impugnados, al ser evidente, por un lado, que no es indispensable para que el acto alcance su fin y, por otro, que no causa indefensión al interesado»*.

El estudio del procedimiento sancionador de tráfico comporta básicamente tres fases: ¹⁾ iniciación, ²⁾ instrucción y ³⁾ terminación.



I. Iniciación

El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico se inicia siempre por la comisión de un ilícito administrativo; esto es, una infracción de tráfico, que es puesta en conocimiento del órgano competente a través de la denuncia formulada por los Agentes de la Autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico. También cabe ser formulada por un particular, sea persona física o jurídica ⁽²⁹⁴⁾.

Tanto la Ley de Seguridad Vial como su Reglamento establecen que el procedimiento sancionador en materia de tráfico se puede iniciar de oficio o mediante denuncia de cualquier persona que sea testigo de una infracción (artículos 75 LSV y 3 del RPST) ⁽²⁹⁵⁾.

«El acuerdo de incoación de un procedimiento administrativo sancionador constituye un acto de trámite que no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni pone término a la vía administrativa, ni suspende o hace imposible la continuación de ésta. Se trata, pues, de un acto no impugnabile a través del recurso contencioso-administrativo --art. 37.1 LJCA--, que conlleva, en consecuencia, que la sentencia que ponga término al interpuesto, pese a ello, haya de declarar, obligadamente, su inadmisibilidad, tal y como se dispone en el artículo 82 c) LJCA». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 7 de abril de 1998.-Ponente: Sr. Menéndez Pérez, FJ 1.^o).

⁽²⁹⁴⁾ ORTEGA VALLEJO, F. R.; art. cit., “La iniciación del procedimiento sancionador...”.

⁽²⁹⁵⁾ Artículo 75 (LSV). Incoación.

“1. El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la Autoridad competente que tenga noticias de los hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos de esta Ley o mediante denuncia que podrá formular cualquier persona que tenga conocimiento directo de los mismos.

2. Los Agentes de la Autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial.”

Artículo 3 (RPST). Incoación del procedimiento.

“El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticias de los hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial o mediante denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico. Asimismo se podrá incoar un procedimiento por la autoridad competente como consecuencia de denuncia formulada por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos mencionados.”

Previo al acuerdo de iniciación, el órgano competente podrá abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (artículo 69.2 de la LRJAP-PAC). Tales actuaciones o diligencias previas no forman parte del expediente sancionador ni interrumpen el plazo de prescripción de la infracción ⁽²⁹⁶⁾.

«... constituye doctrina consolidada de esta Sala en torno al carácter esencial del Decreto de incoación de los expedientes administrativos sancionadores (vgr. sentencia de 27 de julio de 1991), cuya ausencia constituye un vicio con entidad suficiente como para provocar la anulación del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 63.2 Ley 30/1992». (STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, de 26 de abril de 2001, FJ 2.^o, JUR 2001\189654).

a) Incoación de oficio.

Tanto el artículo 69.1 de la LRJAP-PAC, como el artículo 11.1 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, establecen que “los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de una orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.

b) La denuncia.

Es la forma natural de iniciación del procedimiento sancionador por infracciones de tráfico. A la misma se refiere el artículo 11.1 d) del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora para definirla “como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado

⁽²⁹⁶⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.^a ed.), pág. 68, y (2.^a ed.), pág. 78. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 126.

hecho que pudiera constituir infracción administrativa”. O dicho con otras palabras, la denuncia es el acto por el que una persona pone en conocimiento de la autoridad o sus agentes unos hechos que, entiende, pueden ser constitutivos de infracción. En rigor la denuncia no supone sino la puesta en conocimiento del órgano competente para instruir el procedimiento sancionador, de las circunstancias de hecho que definen y configuran una conducta presuntamente ilícita, tipificada como tal en la Ley de Seguridad Vial y disposiciones complementarias de desarrollo ⁽²⁹⁷⁾.

La denuncia de tráfico es un acto complejo por cuanto reúne varios actos administrativos en un solo documento. En primer lugar, es el documento por medio del cual un Agente de la autoridad constata unos hechos constitutivos de infracción (denuncia en sentido propio). Además, la denuncia de tráfico es también el documento por medio del cual se inicia el expediente, de modo que, a diferencia de otros procedimientos sancionadores, en el procedimiento sancionador de tráfico no será necesario un nuevo documento para poner en marcha el procedimiento sancionador. Finalmente, la denuncia, si no es objeto de alegaciones de descargo por el interesado, también se transforma en un tercer documento: la propuesta de resolución.

Solo la denuncia correcta y completa da lugar a que este documento tan singular pueda circular con seguridad por el procedimiento administrativo para transformarse sucesivamente y de forma automática en los diferentes documentos antes mencionados ⁽²⁹⁸⁾.

⁽²⁹⁷⁾ ARROYO LÓPEZ-SORO, J.; ob. cit., Derecho de la..., pág. 789. Vid, también MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 181.

⁽²⁹⁸⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., págs. 210 y 211. Vid., en el mismo sentido, y del mismo autor, “El nuevo Procedimiento Sancionador de Tráfico. Sanciones verbales sin motivación ni propuesta previa para el interesado”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 18 / junio 2000, pág. 81

«Una de las más interesantes manifestaciones documentales de este tipo de expediente lo constituye precisamente el boletín de denuncia, en el que aparecen reflejados lo siguientes actos: el **acto de denuncia**; el **acto de iniciación** que en este caso lo es la denuncia; el **acto de notificación** de esa iniciación; el **acto de fijación de plazo** (quince días) **para alegaciones y proposición de pruebas**; y eventualmente y “ad cautelam”, el **acto de propuesta de resolución** para el caso de que el denunciado no presente alegaciones». (STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 19 de diciembre de 2000.-Ponente: Sr. González Navarro, FJ 4.º A), RJ. 2001\2617). Puede verse el texto completo de esta Sentencia en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 29 / mayo 2001, págs. 30 - 35.

Atendiendo a los sujetos que formulan la denuncia, éstas se pueden clasificar en voluntarias y obligatorias. (Vid. artículo 75 de la LSV y artículos 3 y 4 del RPST).

- Las denuncias **voluntarias** son aquellas realizadas por cualquier persona que no tenga la consideración de Agentes de la Autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico. Tendrán la consideración de tales todas las denuncias formuladas por particulares, e incluso por los agentes y funcionarios de la Autoridad cuando no se encuentren desempeñando funciones propias de su profesión, así como las realizadas por los vigilantes o agentes de zonas azules, esto es, zonas de estacionamiento horario limitado. Dichas denuncias se podrán formular verbalmente ante los agentes de vigilancia del tráfico más próximos al lugar del hecho o por escrito dirigido al Ayuntamiento de la localidad donde ocurrieron los hechos o a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente. El Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico se ocupa de los requisitos de estas denuncias en su artículo 7 ⁽²⁹⁹⁾.

Así, los requisitos que deberá contener este tipo de denuncias no son otros que los referidos en el artículo 75.3 de la Ley viaria, y artículos 5 y 7 del Reglamento Sancionador en materia de Tráfico, y que, en lo que afecta a las denuncias voluntarias, se circunscribe a la obligación de hacer constar en las mismas el nombre, profesión y domicilio del denunciante, circunstancia ésta que ha motivado en algunos casos quejas, dudas e incluso rechazo en los vigilantes, debiendo manifestar al respecto que, nos guste o no, resulta imprescindible cumplir con este requisito formal, sin que ello suponga vulneración a los derechos fundamentales al honor, intimidad personal y familiar, y a la propia imagen, como algunas veces se ha

⁽²⁹⁹⁾ Artículo 7 (RPST). Requisitos de las denuncias de carácter voluntario por hechos de circulación.

“a) La denuncia podrá formularse verbalmente ante los agentes de vigilancia del tráfico más próximos al lugar del hecho, o por escrito dirigido a la Jefatura de Tráfico o a la Alcaldía del lugar de la infracción, según ostente una u otra la competencia para instruir el expediente.

b) Se harán constar en la denuncia los datos y circunstancias que se consignan en el artículo 5 del presente Reglamento.

c) Si la denuncia se presentase ante los agentes de vigilancia del tráfico, se formalizará por ellos el reglamentario boletín de denuncia, en el que se hará constar, además de los requisitos consignados en el apartado anterior, si personalmente comprobó o no la infracción denunciada, así como el nombre y domicilio del particular denunciante, remitiendo el boletín a la Jefatura de Tráfico o Alcaldía competente para su tramitación, sin perjuicio de entregar un duplicado al denunciado si fuere posible.”

mantenido por los trabajadores o sus representantes sindicales, tal y como se pronunció la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su sentencia del 30 de noviembre de 1999, la cual textualmente afirma que los datos exigidos a los vigilantes de O.T.A. en Bilbao a la hora de formalizar las denuncias como denunciante particulares no vulneran su derecho a la intimidad, siendo de destacar, por un lado, los requisitos exigidos reglamentariamente les han sido minorados al fijarse como domicilio el de la empresa y, por otro, que las denuncias formuladas con anterioridad eran anuladas judicialmente por disconformes con el ordenamiento jurídico ⁽³⁰⁰⁾.

- Por otro lado, las denuncias **obligatorias** son las que deben formular los Agentes de la Autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico por las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial. Ej.: Policía Local –vías urbanas–, Agentes de Tráfico de la Guardia Civil –vías interurbanas y travesías– o de las CCAA (Ertzaintza y Mossos d’Esquadra). En consecuencia, no tendrán la consideración de denuncias obligatorias las formuladas por los Agentes de la Autoridad en sus actuaciones particulares o en servicios distintos a la vigilancia y control del tráfico.

Las denuncias de carácter obligatorio deben reunir una serie de requisitos de forma a los que se refiere el artículo 6 del Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico ⁽³⁰¹⁾.

⁽³⁰⁰⁾ SARASA ASTRÁIN, V.: “Las denuncias voluntarias y procedimiento sancionador en materia de tráfico: soluciones y futuro”, [on-line] http://www.anere.es/ponencia_sevilla_denuncias_voluntarias.pdf

⁽³⁰¹⁾ Artículo 6 (RPST). Requisitos de las denuncias de carácter obligatorio por hechos de circulación.

“Los correspondientes boletines de denuncia se extenderán por triplicado ejemplar. Uno de ellos quedará en poder del denunciante, el segundo se entregará al denunciado si fuera posible y el tercero se remitirá a la Jefatura de Tráfico o Alcaldía correspondiente.

Los boletines serán firmados por el denunciante y el denunciado, sin que la firma de este último implique conformidad con los hechos que motivan la denuncia, sino únicamente con la recepción del ejemplar a él destinado. En el caso de que el denunciado se negase a firmar o no supiere hacerlo, el denunciante así lo hará constar.”

La diferencia entre unas denuncias y otras está en que las denuncias que formulan los Agentes de la Autoridad gozan de la presunción de veracidad, mientras no se pruebe lo contrario. A dicha presunción hacen referencia el artículo 76 LSV y el artículo 14 RPST, al mencionar que “Las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados”. (STS., Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 4 de octubre de 1996, Fundamento de Derecho Primero, inciso final, RJ. 1996\7413; y STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 19 de diciembre de 2000.-Ponente: Sr. González Navarro, FJ 4.º, RJ. 2001\2617).

Ahora bien, para que la presunción de veracidad que el ordenamiento jurídico otorga a las denuncias formuladas por los agentes de tráfico se mantenga durante la tramitación del expediente sancionador es necesario que en el caso de que el denunciado formule alegaciones negando los hechos, el agente denunciante se ratifique en la denuncia. En este sentido la STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 9 de diciembre de 1999, RJCA 1999\4699, estima el recurso interpuesto contra la resolución del Director General de Tráfico, anulando la resolución recurrida y dejando sin efecto las sanciones impuestas en un supuesto de ausencia de ratificación.



Fuente: Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 146 / enero - febrero 2001, pág. 18.

Otro aspecto a tener en cuenta es que no debe haber contradicción entre lo constatado en el boletín de denuncia y la ratificación que del mismo hace el Agente denunciante, pues de producirse esta situación habría que privar de toda eficacia a la ratificación realizada al sembrar grandes dudas acerca de cómo se produjeron realmente los hechos, dejando sin valor probatorio la denuncia que da origen al expediente sancionador y, por otro lado, se mermarían las garantías de interesado, que basaría su defensa en unos hechos que no son ciertos, causándole indefensión (STSJ. de La Rioja, de 9 de octubre de 1998, FJ 1.º, RJCA 1998\3516) ⁽³⁰²⁾.

⁽³⁰²⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 292.

En el caso de que la denuncia adoleciese de alguno de los requisitos legales, la ratificación del agente en la que completase lo dispuesto en el boletín de denuncia no podría servir para convalidar la denuncia. BATET JIMÉNEZ, M.ª P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”.

Por lo que se refiere al contenido de los boletines de denuncia extendidos por los Agentes de la Autoridad ⁽³⁰³⁾, el artículo 75.3 de la LSV y el artículo 5 del RPST recogen que en las denuncias por hechos de circulación deberán constar los siguientes datos:

- 1) La **identificación del vehículo** con el que se hubiese cometido la supuesta infracción. Tal identificación se realiza haciendo constar en el boletín de denuncia la matrícula del vehículo, el tipo, la marca, el modelo y el color.
- 2) La **identidad del denunciado**, si fuere conocida. Deberá reseñarse el nombre, apellidos y domicilio del denunciado, así como los datos del permiso de conducir.
- 3) Una **relación circunstanciada del hecho**, con expresión del lugar, fecha y hora de la infracción. El denunciado tiene derecho a conocer con exactitud de que se le acusa y donde y cuando se sitúa la infracción, para poder defenderse ⁽³⁰⁴⁾. Es decir, que para el válido ejercicio de la potestad sancionadora el inculpado debe conocer del modo más completo posible los hechos de que se le acusa ⁽³⁰⁵⁾. Por otra parte, la identificación exacta

⁽³⁰³⁾ Sobre el contenido mínimo que debe contener la denuncia de tráfico véase FUENTES GARCÍA, J.: “¿Las denuncias obligatorias de tráfico formuladas por los agentes de la autoridad tienen virtualidad de iniciar siempre un procedimiento sancionador?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 26 / febrero 2001, pág. 17. Vid. también ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., *Cómo recurrir...*, pág. 30.

⁽³⁰⁴⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., *El Procedimiento Sancionador...*, (1.ª ed.), pág. 72, y (2.ª ed.), pág. 84.

⁽³⁰⁵⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., *Manual...*, pág. 130.

Los hechos deben ser reflejados documentalmete, con claridad y precisión. BATET JIMÉNEZ, M.ª P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”.

La STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 3 de marzo de 1999, FJ 1.º, RJCA 1999\698, anuló la sanción impuesta por cuanto en la denuncia el agente se limitó a recoger la calificación jurídica de la infracción sin proceder a una descripción efectiva de los hechos que acontecieron. Esta sentencia menciona que «*por mucho que se indique el lugar, la fecha y hora de los hechos, si se describe la acción infractora de forma tan escueta como “no obedecer las órdenes del agente de la circulación”, no puede decirse que se esté informando suficientemente de la imputación formulada, pues la descripción se mantiene en un nivel de abstracción inaceptable, sin describir en qué consistió la desobediencia imputada*».

La STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 10 de abril de 2001.-Ponente: Sr. Rouco Rodríguez, FFJJ 1.º y 2.ª, RJCA 2001\835, dejó sin efecto la sanción impuesta al no expresarse con claridad en la denuncia el lugar de la infracción.

La STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 9 de octubre de 2001, FJ 3.º, JUR 2002\14995, estima el recurso interpuesto por el recurrente, pues se considera que «*la utilización de múltiples abreviaturas en el boletín de denuncia hace imposible ejercitar el derecho de defensa respecto a hecho alguno porque se desconoce qué hecho pueda ser el objeto de denuncia*».

del lugar en que se cometió la infracción es un dato de importancia capital puesto que es garantía previa de una correcta calificación de la conducta y en consecuencia de la ulterior graduación de la sanción, ya que la configuración geométrica de la vía, su visibilidad, calidad de afirmado, etc., pueden ser decisivos para la tipificación de la infracción. La identificación se llevará a cabo en vías interurbanas indicando la nomenclatura oficial de la carretera, y en defecto de ella los puntos de origen y destino de la misma, así como el punto kilométrico exacto, tratando de llegar a la máxima precisión. En las vías urbanas, la identificación se realizará indicando la denominación de la calle o plaza y el número de ellas ante el que se cometió la infracción ⁽³⁰⁶⁾.

- 4) El **nombre, profesión y domicilio del denunciante**. Cuando éste sea un Agente de la Autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación (artículo 75, apartado 3, párrafos primero y segundo, de la LSV) ⁽³⁰⁷⁾. Tratándose de denuncias formuladas por Agentes de la Autoridad fuera de servicio deberá hacerse constar en ellas la identificación completa del denunciante (Circular de la DGT 17/1991, de 26 de febrero). Las denuncias de carácter anónimo serán archivadas sin que deban efectuarse ulteriores trámites al respecto (artículo 9.2 del RPST).

Además de los datos anteriormente comentados, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 13.1 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, la denuncia por infracciones de tráfico deberá indicar lo siguiente:

⁽³⁰⁶⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 181 y 182.

⁽³⁰⁷⁾ «... la ausencia de datos del denunciante sólo puede ser calificada de irregularidad no invalidante, pues no se ha causado indefensión al recurrente». (STSJ. de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 14 de junio de 1999.-Ponente Sr. Honorio de Castro García, FJ 4.º, RJCA 1999\1972).

«... la falta de indicación de la identidad del agente en la notificación de la denuncia no puede considerarse defecto invalidante siempre y en todo caso y por sí mismo, sin más aditamentos, sino que habrá que examinar las circunstancias de cada caso». (STSJ. Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, de 11 de enero de 2002.-Ponente: Sra. Iranzo Prades, FJ. 2.º).

- 5) El nombre del **Instructor** y, en su caso, Secretario del procedimiento, con indicación del régimen de recusación de los mismos. En la STS., de 5 de julio de 1998, se dijo que la falta de designación nominal del instructor no es causa de anulabilidad, si se hace constar su cargo.
- 6) El **órgano competente** para la **resolución** del expediente sancionador, así como referencia a la norma que le atribuye tal competencia.
- 7) Que en caso de disconformidad el denunciado dispone de un **plazo** de 15 días para formular **alegaciones** y proponer las pruebas que estime oportunas para su defensa (artículo 79.1 de la LSV y artículo 10 del RPST), y que de no efectuar alegaciones la denuncia podrá ser considerada propuesta de resolución (art. 13.2 del Real Decreto 1398/1993).

Por último, el artículo 6 del Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico añade que la denuncia deberá ir firmada, además del propio denunciante, por el denunciado o, en caso contrario, reflejará su negativa a firmar, sin que la firma del denunciado implique conformidad con los hechos que motivan la denuncia, sino únicamente que ha recibido copia de la denuncia ⁽³⁰⁸⁾. La falta de firma del boletín de denuncia por parte del denunciante no constituye por sí sola un defecto determinante de la nulidad de actuaciones, ya que no es causa de indefensión, pero habrá de subsanarse dicho defecto adviriéndose la denuncia antes de la resolución, ya que si no sería imposible atribuirle la presunción de veracidad ⁽³⁰⁹⁾.

En las denuncias formuladas mediante aparatos técnicos de precisión (cinemómetros o radares, alcoholímetros o etilómetros...), será preciso consignar la marca, el modelo y número de identificación del medio utilizado, al hallarse los mismos sujetos a homologación y revisiones periódicas. En concreto, el artículo 2 de

⁽³⁰⁸⁾ “Y es que la firma la firma del destinatario en el impreso de denuncia no supone la conformidad con los hechos, sino que es una forma de cumplimentar la diligencia de notificación que contiene la denuncia en el mismo impreso en que ésta se formula. Pero, en realidad, esta firma del conductor denunciado no es necesaria para acreditar la notificación, porque el agente de la Autoridad da fe de la entrega del documento sólo con su propia firma, de la misma manera que así ocurre en la actualidad con la sola firma del agente de correos en las notificaciones domiciliarias rechazadas”. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., Cómo evitar sanciones..., pág. 92.

⁽³⁰⁹⁾ Sin firma, no hay autenticidad de que el agente denunciante se haya ratificado en la denuncia, a salvo que se trate de un testimonio o copia auténtica, y sin el informe o ratificación no existe prueba para desvirtuar la presunción de veracidad. Vid. CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 413.

la Orden de 11 de febrero de 1994 establece que “el control metrológico del Estado sobre los cinemómetros (...) constará de la siguientes fases: Aprobación de modelo, verificación primitiva, verificación después de reparación o modificación y verificación periódica”.

Además, cuando la infracción consiste en la superación de la tasa reglamentaria del alcohol en el aire espirado, el artículo 24 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (que deroga el anterior aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero), impone al agente denunciante la obligación de describir con precisión, en el boletín de denuncia o en el atestado de las diligencias que practique, el procedimiento seguido para efectuar la prueba o pruebas de detección alcohólica, haciendo constar los datos necesarios para la identificación del instrumento o instrumentos de detección empleados, cuyas características genéricas también detallará; así como consignar las advertencias hechas al interesado, especialmente la del derecho que le asiste a contrastar los resultados obtenidos en las pruebas de detección alcohólica por el aire espirado mediante análisis adecuados, acreditándose en las diligencias las pruebas o análisis practicados en el Centro sanitario al que fue trasladado el interesado.

También ha de tenerse en cuenta la aplicación del margen de error reglamentario de los aparatos de medición, pues el artículo 26 de la Orden de 27 de julio de 1994, por la que se establece el control metrológico del Estado para los instrumentos destinados a medir la concentración de alcohol en aire espirado, establece que los errores máximos tolerados en la verificación periódica serán los establecidos en el apartado 5.1.2 de la norma UNE 26.443.

El artículo 288 del Decreto de 25 de septiembre de 1934, por el que se aprueba el Código de la Circulación, precepto aún vigente, se refiere a las denuncias por infracciones cometidas por personas no residentes en territorio español, que deberán ajustarse a las siguientes normas:

a) La cuantía de la multa se fijará provisionalmente por el Agente denunciante, con sujeción a las normas de este Código y aplicando las reducciones previstas en el artículo anterior.

b) El importe de la multa deberá ser entregado en el acto, en concepto de depósito y en moneda de curso legal en España, al Agente denunciante, el cual entregará al denunciado el boletín de denuncia y el recibo correspondiente. En el primero constarán los extremos previstos en el inciso a) del artículo 282, y en el recibo, con caracteres impresos, deberá constar la cuantía de la multa percibida.

c) La cantidad entregada quedará a resultas del acuerdo que en definitiva adopte la Autoridad gubernativa, a la que se remitirá aquélla en unión del boletín original.

d) La ulterior tramitación de las denuncias a que se refiere el presente artículo se ajustará a lo previsto en el ya citado artículo 282, reservándose a los denunciados idénticos derechos que a los residentes en España.

e) En estos expedientes no se podrá imponer sanción pecuniaria que exceda del depósito hecho, pero el Gobernador civil podrá acordar, si procediere, suspender el permiso para conducir automóviles dentro del territorio nacional, conforme a las normas contenidas en el artículo siguiente.

f) Si se dejase sin efecto la denuncia o se redujera el importe de la multa, se pondrá a disposición del interesado o de su representante la cantidad que en cada caso proceda. Si el acuerdo fuera confirmatorio, el depósito se convertirá en papel de pagos al Estado o Municipal, según los casos, remitiéndose al interesado o a su representante la parte correspondiente con la notificación de aquél.

g) Transcurridos diez días desde la notificación sin que el interesado se persone en el expediente con la aportación del escrito de descargos y pruebas pertinentes, se entenderá que está conforme con la multa.

En tal caso, el acuerdo que se dicte tendrá el carácter de firme y no procederá contra el mismo recurso de alzada, a menos que al propio tiempo se imponga la suspensión del permiso de conducción.

h) Si el denunciado no hiciere efectivo el depósito del importe de la multa en el acto de la denuncia, se le permitirá que señale persona o entidad que constituya caución suficiente, y de no lograrse ésta, el Agente denunciante hará conducir el vehículo a la localidad más cercana, donde quedará depositado en el lugar que designe la Alcaldía, comunicándolo, por el medio más rápido y conducto regular, al

Gobierno Civil (Delegado del Gobierno) o Alcaldía competente para la resolución que proceda.

En cuanto a la forma que han de revestir la denuncias de tráfico, el artículo 6 del Reglamento Sancionador de Tráfico señala que “los correspondientes boletines de denuncia se extenderán por triplicado ejemplar: uno de ellos quedará en poder del denunciante, el segundo se entregará al denunciado si fuera posible y el tercero se remitirá a la Jefatura de Tráfico o Alcaldía correspondiente”.

La tramitación inicial de las denuncias es bastante sencilla. Recibida la denuncia en la Jefatura Provincial de Tráfico, Ayuntamiento, Dirección de Tráfico del País Vasco o Servicio Catalán de Tráfico, se procede seguidamente a la calificación de los hechos y a la graduación de la multa o a la verificación de la calificación y multa consignada en el boletín de denuncia por el Agente denunciante. A continuación el órgano competente deberá notificar la denuncia al presunto infractor si no se hubiere hecho con anterioridad, o si se estimase que la multa es susceptible de una calificación jurídica distinta, de mayor o menor gravedad, o que la denuncia adolecía de algún vicio formal.

El artículo 9 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico se refiere a la tramitación inicial de las denuncias ⁽³¹⁰⁾.

⁽³¹⁰⁾ Artículo 9 (RPST). Tramitación de denuncias.

“1. Recibida la denuncia en la Jefatura de Tráfico o Alcaldía, se procederá a la calificación de los hechos y graduación de la multa, o a la verificación de la calificación y multa consignadas en la misma por el agente denunciante, impulsándose la ulterior tramitación o proponiéndose por el órgano instructor a la autoridad competente la correspondiente resolución que declare la inexistencia de infracción en los casos de que los hechos denunciados no fuesen constitutivos de la misma, o la improcedencia de imponer sanción, en los supuestos en que no pueda identificarse a su autor.

2. Sin perjuicio de que los órganos competentes puedan comprobar los hechos a que se refieran, en los casos en que puedan suponer un riesgo para la seguridad vial, las denuncias de carácter anónimo serán archivadas sin que deban efectuarse ulteriores trámites al respecto.”

b.1) Notificación de las denuncias.

La notificación de la denuncia presupone poner en conocimiento del presunto responsable los motivos de la acusación que contra él se formula, así como los derechos que le asisten en orden a su defensa. Por tanto, el fundamento de la notificación consiste en hacer posible el derecho a la defensa ⁽³¹¹⁾.

«La notificación consiste en una comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquél, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración. Para aquél, en especial, porque le permite conocer exactamente el acto y le permite, en su caso, impugnarlo. La notificación no es, por tanto, un requisito de validez sino de eficacia del acto y sólo desde que ella se produce “dies a quo” comienza el cómputo de los plazos de los recursos procedentes. Como mecanismo de garantía que está sometida a determinados requisitos formales, las notificaciones defectuosas no surten, en principio, efectos, salvo que la notificación defectuosa se convalide produciendo entonces los efectos pertinentes». (STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 12 de diciembre de 1997.-Ponente: Sr. Fernández Montalvo).

El artículo 58.1 de la LRJAP-PAC establece que se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.

A propósito de la notificación de las denuncias de tráfico, el artículo 77.1 de la Ley de Seguridad Vial y el artículo 10 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico establecen una distinción entre denuncias

⁽³¹¹⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), pág. 74, y (2.ª ed.), pág. 89.

notificadas *in situ* (regla general) ⁽³¹²⁾, y denuncias notificadas *a posteriori* ⁽³¹³⁾, que puede tener lugar en tres supuestos:

a) Cuando la denuncia se formule en momentos de gran intensidad de circulación o concurriendo factores meteorológicos adversos, obras u otras circunstancias en que la detención del vehículo también pueda originar un riesgo concreto. Este tipo de denuncias no serán válidas a menos que consten en las

⁽³¹²⁾ «La notificación de la denuncia en el acto no es una formalidad vacua y sin sentido sustantivo, antes al contrario, su omisión puede dejar en indefensión al denunciado, que ante una tardía recepción del boletín fácilmente se encontrará en situación de incapacidad para memorizar la presunta infracción, confirmar su presencia en el lugar y día indicados e incluso identificar el punto kilométrico que se le dice; se le obliga a negar por sistema, o si quiere ser honesto, a tener que rechazar la imposibilidad de haberla cometido, a la par que mengua la credibilidad de los testigos de que pudiera disponer, pues no es lo mismo testificar de hechos ocurridos unos minutos antes que varias semanas atrás». (STSJ. de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 16 de marzo de 2001.-Ponente: Sr. López Keller, FJ 4.º, RJCA 2001\942).

⁽³¹³⁾ Artículo 77.1 (LSV). Notificación de denuncias.

“1. Como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por Agentes de la Autoridad, se notificarán en el acto al denunciado, haciendo constar en las mismas los datos a que hace referencia el artículo 75 y el derecho reconocido en el 79.1.

Será causa legal que justifique la notificación de la denuncia en un momento posterior, el hecho de formularse la misma en momentos de gran intensidad de circulación o concurriendo factores meteorológicos adversos, obras u otras circunstancias en que la detención del vehículo también pueda originar un riesgo concreto.

Asimismo, la notificación de la denuncia podrá efectuarse en un momento posterior cuando la Autoridad haya tenido conocimiento de los hechos a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

Procederá también la notificación de la denuncia en momento posterior a su formulación en los casos de vehículos estacionados cuando el conductor no esté presente.”

Artículo 10 (RPST). Notificación de denuncias.

“1. Como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, se notificarán en el acto a los denunciados, haciendo constar en las mismas los datos a que hace referencia el artículo 5 del Reglamento, así como que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes y, en su consecuencia, que disponen de un plazo de quince días para que aleguen cuanto consideren conveniente a su defensa y propongan las pruebas que estimen oportunas. Por razones justificadas que deberán constar en las propias denuncias, podrán notificárseles las mismas con posterioridad.

2. Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

3. Será causa legal que justifique la notificación de la denuncia en un momento posterior, el hecho de formularse la misma en momentos de gran intensidad de circulación o concurriendo factores meteorológicos adversos, obras u otras circunstancias en que la detención del vehículo también pueda originar un riesgo concreto.

Asimismo, la notificación de la denuncia podrá efectuarse en un momento posterior cuando la Autoridad haya tenido conocimiento de los hechos a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

Procederá también la notificación de la denuncia en momento posterior a su formulación en los casos de vehículos estacionados cuando el conductor no esté presente.”

Este apartado 3 fue añadido mediante el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, redactándolo de igual forma a lo dispuesto en el artículo 77.1 de la Ley de Seguridad Vial.

mismas las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

b) Cuando la Autoridad haya tenido conocimiento de los hechos a través de medios de captación (cinemómetros) y reproducción de imágenes (cámaras) que permitan la identificación del vehículo.

c) Cuando tratándose de vehículos incorrectamente estacionados el conductor no esté presente ⁽³¹⁴⁾.

Por lo tanto, de una interpretación correcta de los citados artículos se desprende que las razones justificadas para la falta de notificación de la denuncia en el acto han de ser razones concretas y específicas no siendo válido argumentar causas genéricas, ya que de lo contrario haríamos de la norma excepcional la regla general. Algo que está expresamente desterrado, ya que las garantías de la Ley no pueden convertirse en cláusula de estilo que redunde en perjuicio del administrado como acertadamente ha indicado la STSJ. de La Rioja, de 7 de abril de 1999 ⁽³¹⁵⁾.

En los tres casos mencionados la Administración deberá dirigir al titular del vehículo un requerimiento para que identifique al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación será sancionado como autor de una infracción muy grave prevista en el artículo 65.5 i) (artículo 72.3 de la LSV) ⁽³¹⁶⁾.

⁽³¹⁴⁾ Algún autor ha señalado que sólo tiene sentido la notificación posterior en el caso de estacionamiento porque no puede estar el agente denunciante aguardando al pie del vehículo la llegada del conductor infractor. Véase a MARTÍNEZ NIETO, A.: “Contra la última reforma del Procedimiento Sancionador de Tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 54 / junio 2003, pág. 3.

⁽³¹⁵⁾ ORTEGA VALLEJO, F. R.; art. cit., “La iniciación del procedimiento sancionador...”.

⁽³¹⁶⁾ La STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 22 de diciembre de 2000.-Ponente: Sr. Sastre Legido, RJ. 2001\392, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anula las Resoluciones recurridas, debido a que la Ley de Seguridad Vial no permite que la responsabilidad del conductor pueda trasladarse a persona ajena al hecho infractor.

También hay que hacer constar en este apartado que, según el párrafo 3º del artículo 58 de la LRJAP-PAC, las notificaciones defectuosas (las que no contienen el texto íntegro de la resolución, los recursos que procedan, órgano competente y plazo para interponerlos), surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 26 de mayo de 1997, R.J. 1997\4381, en su Fundamento de Derecho Segundo establece respecto a las notificaciones lo siguiente:

«Gravada la Administración con la carga procesal de acreditar la regularidad de las notificaciones –y no el imputado con la carga inversa de probar su irregularidad–, la conclusión que se obtiene es obvia:

(...)

Formalmente, el acto administrativo impugnado en el proceso de autos es nulo de pleno derecho, al haberse dictado con vulneración de garantías esenciales, constitutivas de derechos fundamentales, de necesaria observancia, también, en el procedimiento administrativo sancionador, y en concreto, con vulneración del derecho a ser informado de la acusación y del derecho de defensa proclamados en el art. 24 CE, pues tales derechos devienen cercenados de raíz cuando la primera noticia del procedimiento sancionador la recibe el imputado a través de la notificación de la resolución sancionadora que le pone término.»

Algunos Ayuntamientos, con el propósito de incentivar el pago de las multas antes de continuar con la tramitación del correspondiente expediente sancionador, prevén en sus ordenanzas que el infractor se pueda beneficiar de una reducción del 40% sobre la cuantía fijada en el boletín de denuncia por el agente o, en su defecto, en la notificación posterior de la denuncia por el instructor del expediente sancionador. Véase el artículo 88.2 de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo de 1994.

b.1.1) Notificación de denuncias en el domicilio.

Las denuncias no notificadas en el acto se podrán notificar con posterioridad, debiendo reunir una serie de requisitos para que surtan efectos. Entre ellos, deberán contener las causas concretas y específicas ⁽³¹⁷⁾ por las que la denuncia no se ha notificado al cometerse la infracción o no se ha detenido al vehículo y el requerimiento al titular del vehículo para que identifique quien era el conductor en el momento de cometerse la infracción.

Las notificaciones deberán dirigirse al lugar señalado al efecto por el interesado y, en su defecto, a su domicilio ⁽³¹⁸⁾.

⁽³¹⁷⁾ El requisito de la concreción supone que la causa debe considerarse en sí misma, con exclusión de todo lo extraño o accesorio, es decir, referida al caso concreto. Igualmente, debe entenderse que la causa debe ser precisa, determinada, sin vaguedad alguna. El segundo requisito, positivado en el adjetivo «específicas» ha de entenderse como causa especial, característica o propia del caso concreto (STSJ del País Vasco, de 5 de octubre de 2000.-Ponente: Sr. Zataráin Valdemoro, FJ. 5.º, RJCA 2001\195). DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 158.

⁽³¹⁸⁾ Artículo 78 (LSV). Domicilio de notificaciones.

“1. A efectos de notificaciones, se considerará domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto, el que figure en los Registros de Conductores e Infractores, y en el de Vehículos, respectivamente.

Tanto los titulares de vehículos como de permisos para conducir están obligados a comunicar los cambios de domicilio.

2. Las notificaciones de las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás 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 previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo.”

Artículo 11 (RPST). Domicilio de notificaciones.

“1. A efectos de notificaciones, se considerará domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto, el que figure en los Registros de Conductores e Infractores, y en el de Vehículos, respectivamente (artículo 78, apartado 1, párrafo primero, del Texto articulado). Tanto los titulares de vehículos como de permisos para conducir están obligados a comunicar los cambios de domicilio (artículo 78, apartado 1, párrafo segundo, del Texto articulado).

2. Las notificaciones de las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás 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 previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 78, apartado 2, del Texto articulado).

3. Las denuncias formuladas en materia de centros de formación de conductores y de conocimientos para conductores, se notificarán al domicilio que de dichos centros figure en los correspondientes Registros.”

El artículo 32.2 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los Servicios Postales -RPSP- entiende por domicilio, a los efectos del presente Reglamento, el conjunto de datos geográficos que permitan identificar el lugar de entrega de los envíos. Lo componen los siguientes elementos:

- Tipo y denominación de la vía pública: nombre que identifique la calle, plaza, avenida, camino o carretera u otros.
- Número de la finca: el que haya sido asignado por el Ayuntamiento de la localidad dentro de los existentes en la vía pública.

En cuanto a las notificaciones que tienen como destinatarios a Sociedades y otras Entidades: «*Las notificaciones a las personas jurídicas deben entregarse en su domicilio social, si consta declarado expresamente, o, si no consta, en otro donde se encuentran personas dependientes de la empresa que razonablemente pueda presumirse que están en condiciones de hacerlo llegar al responsable de la entidad, por lo que la notificación practicada por un Ayuntamiento en el inmueble propiedad de la sociedad, en el que ejerce sus actividades fabriles y tiene dependencias administrativas es válida, aunque no corresponda al domicilio social, no declarado por lo demás*». (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 7 de octubre de 1996.-Ponente: Sr. Rodríguez Arribas, FJ 2.^o, LA LEY 1997, 4654).

Con respecto a los cambios de domicilio, debemos tener presente que se impone una obligación al interesado de comunicar los mismos (STSJ. del País Vasco, de 14 de enero de 1994, FJ 2.^o, JT. 1994\79), lo que no impide exigir a la propia Administración una determinada diligencia en orden a la investigación y conocimiento de dichas modificaciones, como ocurre en aquellos supuestos en que tal cambio de domicilio ya se ha indicado en diversos escritos dirigidos a la propia Administración (aun cuando los mismos no vayan dirigidos expresamente a ello), o en aquellos supuestos en que el cambio procede de propias actuaciones administrativas [por ejemplo, el cambio de numeración de determinadas calles (STS., Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 12 de diciembre de 1996.-Ponente: Sr. Gota Losada, LA LEY 1997, 4657) ⁽³¹⁹⁾].

El artículo 59 de la LRJAP-PAC se refiere a la forma en que ha de practicarse las notificaciones. Así, el apartado 1.^o del precitado artículo señala que “las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y

-
- Datos de la vivienda o local: los que identifican al inmueble de forma singularizada en la inscripción existente en el Registro de la Propiedad.
 - Número de casillero domiciliario postal a continuación de las letras *CD*.
 - Localidad: nombre de la población.
 - Código postal: el asignado a cada dirección postal.

⁽³¹⁹⁾ IÑIGO FUSTER, A.: “Las Notificaciones Postales”, [on-line] <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 154 / 14 marzo 2002.

el contenido del acto notificado”⁽³²⁰⁾. Y añade que “la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente”.

El párrafo segundo del apartado 2.º del artículo 59 dispone que “cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad⁽³²¹⁾. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes”.

⁽³²⁰⁾ El artículo 68.2 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (B.O.E. 31-12-2001), añade un nuevo apartado 3 al artículo 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con la redacción que a continuación se señala, pasando los actuales apartados 3, 4 y 5 del citado artículo a numerarse como 4, 5 y 6.

“3. Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.”

⁽³²¹⁾ El artículo 32.1 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, se refiere a las normas generales sobre entrega de los envíos postales:

“Los envíos postales deberán entregarse al destinatario que figure en la dirección del envío o a la persona autorizada en el domicilio del mismo, en casilleros domiciliarios, en apartados postales, en oficina, así como en cualquier otro lugar que se determine en el presente Reglamento o por Orden del Ministerio de Fomento.

Se entenderán autorizados por el destinatario para recibir los envíos postales, de no constar expresa prohibición, las personas mayores de edad presentes en su domicilio que sean familiares suyos o mantengan con él una relación de dependencia o convivencia.

El destinatario o la persona autorizada que se haga cargo del envío postal tendrá que identificar su personalidad, ante el empleado del operador postal que efectúe la entrega, mediante la exhibición de su documento nacional de identidad, pasaporte, permiso de conducción o tarjeta de residencia, salvo notorio conocimiento del mismo.

(...).”

En el supuesto que no se hallare en su domicilio al contribuyente, y tanto si la notificación se practica por medio de agente como por correo, la correspondiente cédula puede ser entregada a cualquier persona que se encuentre en el mismo, siempre que: a) reúna las condiciones generales de capacidad para asumir la obligación jurídica derivada de la recepción; b) conste su identificación; c) se exprese el parentesco con el contribuyente o la razón de permanencia en aquel domicilio, y d) conste su aceptación o firma. (STS., Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 11 de febrero de 1998.-Ponente: Sr. Pujalte Clariana).

«La interpretación literal del artículo 59.2, apartado segundo "in fine" LPAC autorizaría que esa segunda notificación tuviera lugar con la diferencia de un minuto respecto a la primera, pero es obvio que no es esa la finalidad de la reforma. Es claro también que si la primera notificación se intentó a primeras horas de la mañana se cumpliría lo exigido en el citado precepto si la segunda se practica por la tarde, pero tampoco del precepto en cuestión se deriva que sea imprescindible observar esta diferencia horaria porque el precepto no lo exige como hubiera podido hacerlo, de la misma manera que respecto al día en que ha de tener lugar esa segunda notificación obliga a que se realice dentro de los tres días siguientes a la primera. Entre ambos extremos existe un amplio margen que es el que hemos de precisar.» (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Quinta, de 28 de octubre de 2004.-Ponente Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho, FJ. 5.º).

Con relación al párrafo segundo del apartado 2.º del artículo 59, el fallo de la citada Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 2004, fija la siguiente doctrina legal:

«Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.»

«Es criterio jurisprudencial que el art. 80.2 LPA lo que establecía era que el receptor de la notificación pudiera ser persona distinta del destinatario cuando éste no se hallara en el domicilio, pero en tal caso debía hacerse constar su relación con el destinatario, supuesto que no se produce en el caso de autos, en que practicada por correo con acuse de recibo la notificación en el domicilio de la empresa, no se hizo constar en dicho acuse de recibo, el DNI, ni la condición del receptor o el motivo de su estancia en el lugar de la notificación, lo que implica una falta de garantía de que llegase a manos de persona destinataria de la misma, no pudiendo declararse la legalidad de la notificación en tales condiciones, por lo que habrá que acudir a las reglas generales sobre la carga de la prueba en orden a la recepción de la notificación (Cfr. SSTS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 9 de diciembre 1985 [R.J. 1985\6382], 9 de mayo de 1986 [R.J. 1986\4395] y 22 de marzo de 1990 [R.J. 1990\2110]).» (STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 29 de junio de 1998.-Ponente: Sr. Fernández Montalvo, R.J. 1998\5040). Vid. en idéntico sentido la STSJ. de Canarias, Las Palmas, de 10 de marzo de 2000, FJ 4.ª, RJCA 2000\1348.

Por su parte, el artículo 41 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la Prestación de los Servicios Postales -RPSP-, prescribe respecto de las notificaciones lo ss:

“1. Los requisitos de la entrega de notificaciones, en cuanto a plazo y forma, deberán adaptarse a las exigencias de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla sin perjuicio de lo establecido en los artículos siguientes.

2. Cuando se practique la notificación en el domicilio del interesado y no se halle presente éste en el momento de entregarse dicha notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

3. Deberá constar la fecha, identidad, número del documento nacional de identidad o del documento que lo sustituya y firma del interesado o persona que pueda hacerse cargo de la notificación en los términos previstos en el párrafo anterior, en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, aviso de recibo que acompañe dicha notificación, aviso en el que el empleado del operador postal deberá hacer constar su firma y número de identificación.”

«... cuando se cursa la notificación con aviso de recibo, tanto en éste como en la libreta de entrega ha de hacerse constar la condición de firmante y, aunque pueda sostenerse que el hecho material de la recepción pueda acreditarse tanto por el aviso de recibo como por la libreta de entrega, si en aquel no constan las necesarias circunstancias de identificación, es a la parte a quien sostenga la validez de la notificación a quien incumbe acreditar, por la libreta de entrega, que aquélla tuvo lugar...». (Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1995).

Lo importante en cuanto a la forma de realizar las notificaciones es cumplir todas las formalidades necesarias para evitar la indefensión y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución (SSTS. de 9 y 25 de febrero de 1998), a la par que acreditar el conocimiento por el destinatario del contenido del acto y de todas las exigencias para su imputación desde el

momento de la notificación (SSTS. de 7 de abril y 6 de mayo de 1989, y 10 de febrero de 1998), como mecanismo para la protección de la propia buena fe y medio para impedir que el administrado pueda enervar la eficacia de los actos administrativos. Por tanto, el oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que deje constancia de los elementos exigidos legalmente, serán procedimientos válidos y, por supuesto, la vía notarial (SSTS. de 26 de febrero de 1985 y 28 de octubre de 1989) ⁽³²²⁾.

El artículo 42 del Reglamento de los Servicios Postales -RPSP- se refiere a los supuestos de notificaciones con dos intentos de entrega:

“1. Si intentada la notificación en el domicilio del interesado, nadie pudiera hacerse cargo de la misma, se hará constar este extremo en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se intentó la misma, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

2. Si practicado el segundo intento, éste resultase infructuoso por la misma causa consignada en el párrafo anterior o bien por el conocimiento sobrevenido de alguna de las previstas en el artículo siguiente, se consignará dicho extremo en la oportuna documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se realizó el segundo intento.

3. Una vez realizados los dos intentos sin éxito, el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal deberá depositar en lista las notificaciones, durante el plazo máximo de un mes, a cuyo fin se procederá a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, debiendo constar en el mismo, además de la dependencia y plazo de permanencia en lista de la notificación, las circunstancias expresadas relativas al segundo intento de entrega. Dicho aviso tendrá carácter ordinario.

⁽³²²⁾ IÑIGO FUSTER, A.; art. cit., “Las Notificaciones Postales”.

4. Si estando en el domicilio la persona que pueda recibir la notificación, se niega a aceptarla y a manifestar por escrito dicha circunstancia con su firma, identificación y fecha en la documentación del empleado del operador postal, se entenderá que no quiere hacerse cargo de la misma, haciéndose constar este extremo en la expresada documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se intentó la misma, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

5. Si practicado el segundo intento, éste resultase infructuoso por la misma causa consignada en el párrafo anterior o bien por el conocimiento sobrevenido de alguna de las previstas en el artículo siguiente, se consignará dicho extremo en la oportuna documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se realizó el segundo intento. A partir de este momento, dicha notificación tendrá el mismo tratamiento que las que hubieren sido rehusadas o rechazadas.

6. En todos los supuestos previstos en los párrafos anteriores, el empleado del operador postal deberá hacer constar su firma y número de identificación en el aviso de recibo que, en su caso, acompañe a la notificación y en el aviso de llegada si el mismo procede.”

El artículo 59.4 de la LRJAP-PAC reza que “cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento” ⁽³²³⁾.

Mientras que el artículo 43 del citado RPSP señala que “no procederá un segundo intento de entrega en los supuestos siguientes:

⁽³²³⁾ “... en tales supuestos no será necesaria la práctica de ulteriores notificaciones, ni siquiera la notificación edictal o la publicación, sin perjuicio de que la Administración pueda acudir voluntariamente a la misma. El fundamento de esta **ficción jurídica** habrá que buscarlo en las exigencias de la **buena fe** (Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de mayo de 1996)”. Vid. IÑIGO FUSTER, A.; art. cit., “Las Notificaciones Postales”.

- Que la notificación sea rehusada o rechazada por el interesado o su representante, debiendo hacer constar esta circunstancia por escrito con su firma, identificación y fecha, en la documentación del empleado del operador postal.
- Que la notificación tenga una dirección incorrecta.
- Que el destinatario de la notificación sea desconocido.
- Que el destinatario de la notificación haya fallecido.
- Cualquier causa de análoga naturaleza a las expresadas, que haga objetivamente improcedente el segundo intento de entrega.

En cualquiera de los supuestos previstos anteriormente, el empleado del operador postal hará constar en la documentación correspondiente la causa de la no entrega, fecha y hora de la misma, circunstancias que se habrán de indicar en el aviso de recibo que, en su caso, acompañe a la notificación, aviso en el que dicho empleado del operador postal hará constar su firma y número de identificación.”

El rehusé de correos sólo será válido y eficaz para continuar el trámite cuando conste la identidad de quien rehúsa (STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, de 30 de abril de 1996, FJ 3.^o, RJCA 1996\496, y STSJ. del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, de 30 de marzo de 2000.-Ponente. Sr. Alberdi Larizgoitia, FJ 3.^o, RJCA 2000\1781 ⁽³²⁴⁾), o el rehusé se acredite mediante dos testigos, haciéndose constar en el expediente las circunstancias de la notificación (Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de mayo de 1997 y STSJ. de Extremadura, de 26 de marzo de 1999, núm. 465/1999).

⁽³²⁴⁾ En esta última Sentencia se señala que al no hacerse constar la identidad de la persona que rehusó recibir las notificaciones, no cabe presumir, en perjuicio del interesado, que se entendieron con él o su representante, por lo que incumbiendo la carga de la prueba de notificación a la Administración, no sólo porque la notificación es una carga que pesa sobre ella para la eficacia ejecutiva de sus actos, sino porque le resulta más fácil dicha prueba ya que no cabe exigírsela al recurrente por tratarse de un hecho negativo ya que como afirma el TC en Sentencia 140/1994, de 9 de mayo (RTC 1994\140) «no puede imponerse con carácter necesario la prueba de los hechos negativos cuando es más simple la prueba del acto positivo contrario...».

«... el rehúse de la notificación equivale a la notificación misma». (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de mayo de 1996.-Ponente: Sr. Díaz Delgado, FJ 2.º, JT. 1996\713).

En cuanto a la validez de las notificaciones depositadas en un apartado de correos, la misma ha sido rechazada de forma expresa por la jurisprudencia. (STS. de 21 de febrero de 1975) Y «cierto es que el apartado de correos no puede considerarse domicilio, en sentido estricto, no lo cuestiona el Juzgado, pero también es cierto que el apartado de correos permite realizar, con todas las garantías de rigor las notificaciones en el procedimiento administrativo». (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, núm. 42/2001, de 13 de marzo.-Ponente: Sr. Botella y García-Lastra, FJ 3.º, RJCA 2001\567).

«En materia de notificaciones cobra especial valor lo que podemos denominar doctrina de la autorresponsabilidad, ya que la notificación tiene una evidente naturaleza recepticia en cuanto está esencialmente prevista para llegar a su destinatario, sin embargo para evitar los efectos indeseables que se derivan de aplicar las teorías de la cognición con todo rigor, han de complementarse sus principios con las presunciones judiciales, (...) que permite entender como equivalente a conocer, impedir el conocimiento o la recepción. (...) el derecho a ser notificado conlleva la carga de mantenerse receptivo a los actos de notificación...». (STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 10 de diciembre de 1998, Fundamento de Derecho Quinto, JT. 1998/1947 y STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 21 de enero de 1999.-Ponente: Sr. López de Hontanar Sánchez, FJ 4.º, RJCA 1999\599).

Unas de las principales novedades introducidas en el artículo 77.1 de la LSV, mediante la Ley 19/2001, de 19 diciembre, es la relativa a la posibilidad de poder notificar las denuncias en un momento posterior a la comisión de la infracción en el caso de que la Autoridad competente tenga conocimiento del hecho infractor a través del uso de medios de captación (cinemómetros) y reproducción de imágenes

(videocámaras) que permitan la identificación del vehículo ⁽³²⁵⁾. Y es que por primera vez en el Derecho positivo español se establece la regulación de esta técnica de control.

En estos casos la grabación se integra como parte esencial del Procedimiento Sancionador, como denuncia que lo inicia y goza de la presunción de veracidad.

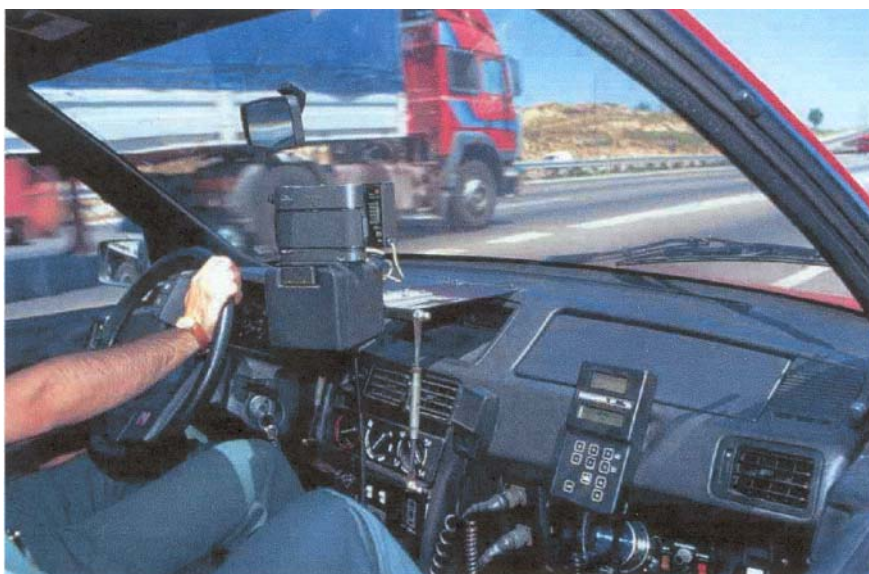
Seguidamente se muestran las imágenes de distintos tipos de radar para controlar el exceso de velocidad.



Fuente: Estudio RACE sobre Velocidad 2002
<http://www.seguridadvial.org/portada/velocidades/velocidades.html>

⁽³²⁵⁾ Respecto al uso de las videocámaras para el control de la velocidad, MARTÍNEZ NIETO se muestra especialmente crítico a la hora de señalar que el artículo 77 de la LSV no contiene ninguna alusión a la obligación de señalar su presencia. Considera dicho autor que esto vulnera el derecho a la intimidad y la imagen, ya que la imagen que capta la foto-radar puede llegar en algunos casos a comprometer el orden familiar o laboral. Por tanto, entiende este autor que la legitimación de esta forma de vigilar solo se hace compatible con los derechos fundamentales mencionados cuando se advierte, mediante la oportuna señalización, la presencia de estos instrumentos de captación de imágenes. Vid. MARTÍNEZ NIETO, A.: “La Ley de Tráfico y la Política de Seguridad Vial”, Tomo II, La Ley, Ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 5260 / 5 marzo 2001), D-58, pág. 1734.

“Con este aviso a la ciudadanía se pretende salvar la debida proporcionalidad y buscar un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales de las personas y la política de prevención de riesgos e infracciones a través de filmaciones y grabaciones”. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., “Los ciudadanos españoles y...”, pág. 1649.



Fuente: Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 146 / enero - febrero 2001, pág. 19.



Fuente: <http://www.robot.de/spain/index.html>

La Disposición Adicional Octava de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, contempla que “la instalación y uso de videocámaras y de cualquier otro medio de captación y reproducción de imágenes para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico se efectuará por la autoridad encargada de la regulación del tráfico a los fines previstos 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, y demás normativa específica en la materia, y con sujeción a lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal –derogada por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal-, y 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, en el marco de los principios de utilización de las mismas previstos en esta Ley”.

La grabación de los hechos captados con los requisitos previstos en la citada Ley Orgánica opera como una auténtica denuncia de carácter técnico o mecánico ⁽³²⁶⁾.

El artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, obliga a señalar de manera clara y permanente la existencia de videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento concreto. Mientras que el artículo 21.2 del Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, añade que “dicha información, que no especificará el emplazamiento concreto de las instalaciones fijas de videocámaras, deberá contener en todo caso una descripción genérica de la zona de vigilancia y de las autoridades responsables de la autorización y custodia de las grabaciones” ⁽³²⁷⁾.

⁽³²⁶⁾ ROCA ROCA, E.: “El valor probatorio de las denuncias obligatorias”, *XIX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2003, pág. 106.

⁽³²⁷⁾ Para obtener una información más detallada sobre el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico por medio de videocámaras, véase ROCA ROCA, E.; ob. cit., “La regulación del aparcamiento...”, págs. 12 y ss.

La señalización deberá colocarse no sólo en la vía en que se halle ubicado el radar, sino también, en su caso, las carreteras adyacentes que pudieran confluir a aquélla, debiendo hacerse constar la situación de la señal en la notificación de la denuncia ⁽³²⁸⁾.

b.1.2) Notificación de denuncias por edictos.

La notificación por edictos es una “ficción” por medio de la cual se considera enterado el ciudadano de los actos administrativos que se le dirigen cuando no es conocido su domicilio o cuando por otras causas no es posible practicar la notificación ordinaria, todo lo cual se regula en la actualidad en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios Postales ⁽³²⁹⁾.

El apartado 5º del artículo 59 de la LRJAP-PAC dispone a este respecto que “cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiere podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio, en el “Boletín Oficial del Estado”, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó”.

De acuerdo con el citado artículo 59.4 los supuestos en los que procede la notificación edictal son los siguientes:

a) Interesados desconocidos o de los que se ignora su domicilio. En estos supuestos basta con la publicación en el Boletín Oficial que corresponda con el

⁽³²⁸⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (2.ª ed.), pág. 86.

⁽³²⁹⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., Cómo evitar sanciones..., pág. 170.

ámbito competencial desde el punto de vista territorial del órgano de la Administración notificante.

b) Interesados conocidos de los que se conozca o se haya conocido un domicilio en territorio nacional. En estos supuestos el anuncio debe publicarse, no sólo en el Boletín Oficial correspondiente a la competencia territorial del órgano de la Administración notificante, sino también en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento del último domicilio conocido del interesado, o del domicilio actual del interesado donde ha resultado frustrado el intento de notificación personal.

c) Interesados cuyo último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente ⁽³³⁰⁾.

Respecto a la notificación de las denuncias por medio de edictos, la jurisprudencia ha sido unánime al decir que *«... el recurso a la notificación por edictos sólo es admisible cuando se justifique plenamente la imposibilidad práctica de conocer los datos necesarios para llevar a cabo la notificación personal, pese haberse desplegado la necesaria diligencia administrativa»*. (STS. de 27 de diciembre de 1984, R.J. 1984\6734).

«Según reiterado criterio jurisprudencial, la notificación edictal es un medio de carácter excepcional del que la Administración sólo puede hacer uso cuando los interesados en el procedimiento sean desconocidos o se ignore su domicilio, debiendo aquélla poner una especial diligencia durante toda la tramitación del expediente administrativo, a fin de lograr que la notificación personal se produzca efectiva y realmente, puntualizándose que el concepto de identidad o domicilio desconocido únicamente puede referirse al hecho de que el desconocimiento continúe, no obstante la averiguación razonablemente hecha al efecto». (TSJ de

⁽³³⁰⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), págs. 82 - 83, y (2.ª ed.), págs. 106 y 107.

Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 13 de abril de 1999.-Ponente: Sr. García Gil, FJ 3.º, RJCA 1999\986) ⁽³³¹⁾.

«(...) el recurso a la publicación de edictos solo puede ser utilizado excepcional y supletoriamente como último remedio procesal». (STC. 86/1997, de 22 de abril.-Ponente: Sr. Ruiz Vadillo, FJ 4.º).

La citación y el emplazamiento edictal son válidas constitucionalmente, pero por ser *«ficciones jurídicas con un significado más simbólico que real (...) cuya recepción por el destinatario no puede ser demostrada»* han de entenderse necesariamente como *«un último y supletorio remedio (...) subsidiario y excepcional (...) reservado para situaciones extremas, cuando la persona buscada no pueda ser habida».* (STC. 29/1997, de 24 de febrero, FJ 2.º). Vid. también en sentido similar las SSTC. 97/1992, de 11 de junio; 193/1993, de 14 de junio; y 186/1997, de 10 de noviembre.

En cuanto a la publicación de la denuncia en el Boletín Oficial de la Provincia, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 10 de noviembre de 1993, RJ. 1993\8194, invocando la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional dispone lo siguiente: *«La citación edictal requiere por su cualidad de último medio de comunicación, no sólo el agotamiento previo de las otras modalidades que aseguren el mayor grado de recepción por el destinatario de la correspondiente notificación, así como la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que el acuerdo o resolución judicial de considerar que la parte se halla en ignorado paradero se funde en criterios de razonabilidad que llevan a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios».*

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 25 de febrero de 1994, RJ. 1994\1402, también pone énfasis en el carácter excepcional de la notificación edictal al establecer que *«La notificación practicada mediante la publicación en el Boletín Oficial de los anuncios o edictos comentados, carece, en cualquier caso, de virtualidad, pues ese sistema de notificación solo es viable, excepcionalmente (...)*

⁽³³¹⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., págs. 547 y 548.

cuando los interesados en el procedimiento son desconocidos o se ignore su domicilio, y ninguna de estas dos circunstancias se dan en este caso, ya que la contribuyente está y estaba plenamente identificada y su domicilio, ya sea el señalado en la autoliquidación o en la liquidación complementaria, no era ignorado».

«La notificación administrativa por vía edictal reviste un carácter supletorio y excepcional, siendo un remedio último, al que sólo cabe acudir cuando exista la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de notificación (Cfr. SSTs. de 9 de marzo y 9 de octubre de 1987 y 30 de abril de 1993)». (STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 14 de noviembre de 1997.-Ponente: Sr. Fernández Montalvo, RJ. 1997\8336).

A pesar del carácter supletorio de la publicación edictal, la misma interrumpe el plazo de prescripción ⁽³³²⁾.

«Tras la entrada en vigor de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59.4, la Administración cumple utilizando para sus notificaciones el medio de "carta certificada con aviso de recibo"; por otra parte al Servicio de Correos se le obliga a intentar dos veces la entrega de la carta certificada, y en caso de no lograrlo a entregar el Aviso de Llegada, como correspondencia ordinaria, debiendo consignar el cartero en su libreta de entrega estos hechos, para su debida constancia, y así pueda la Administración Postal certificarlos a la Administración remitente de la carta que contiene la notificación, gozando en principio, los actos de la Administración Postal de la presunción de legalidad; por último el contribuyente queda sometido a la notificación edictal, ficción legal más que notificación real, como consecuencia de la responsabilidad que asume por no haber actuado con la diligencia que la vida moderna exige para la recepción efectiva de la correspondencia postal, o lo que es lo mismo, por la obligación de recibir las notificaciones administrativas, aspecto en el que reside la modificación esencial de artículo 59.4 citado». (Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 1997, FJ 8º, RJ. 1998\2264). Vid. también la STSJ. de Castilla y

⁽³³²⁾ “Tráfico Viario - Procedimiento Administrativo Sancionador”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* N.º 24 / diciembre 1999, Consulta n.º 344, pág. 3781.

León, Burgos, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 27 de octubre de 2000.-
Ponente: Sra. García Vicario, FJ 3.º, JUR 2000\278320.

La STSJ. de Canarias, Las Palmas, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 21 de julio de 2000.-Ponente: Sr. Gómez Cáceres, declara improcedente la notificación edictal formulada, en tanto no consta en el expediente el doble intento de entregar, las causas impeditivas o la fecha de depósito del “aviso de llegada”, por todo lo cual la resolución incoando el procedimiento sancionador no fue debidamente notificada ⁽³³³⁾.

Es obvio que en todos los casos en que la Administración ha procedido a dar publicidad a la denuncia de tráfico mediante su inserción en el Boletín Oficial correspondiente y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento respectivo, deberá constar en el expediente sancionador una copia de las respectivas publicaciones.

La STC., Sala 2.ª, 54/2003, de 24 de marzo.-Ponente: Sr. Conde Martín de Hijas, pronunciada en el Recurso de Amparo n.º 727/2000, otorga el amparo solicitado a la empresa recurrente al estimar que la falta de emplazamiento personal de la entidad demandante de amparo tiene relevancia constitucional por resultar vulnerados los derechos de la recurrente a la defensa y a ser informada de la acusación, pues, *«la Administración, al no emplazar personalmente a la demandante de amparo en el procedimiento administrativo sancionador pese a tener conocimiento, o, al menos, evidente posibilidad de adquirirlo, del verdadero domicilio de aquélla, no ha actuado con la diligencia que le era exigible y ha generado a la recurrente en amparo, al impedirle ejercer el derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionador, una situación de indefensión constitucionalmente relevante»* (FJ 4.º).

⁽³³³⁾ El texto de esta sentencia se puede ver íntegro en *Canarias de Derecho*, Jurcom Legiscom, S.L. 2001, 438.

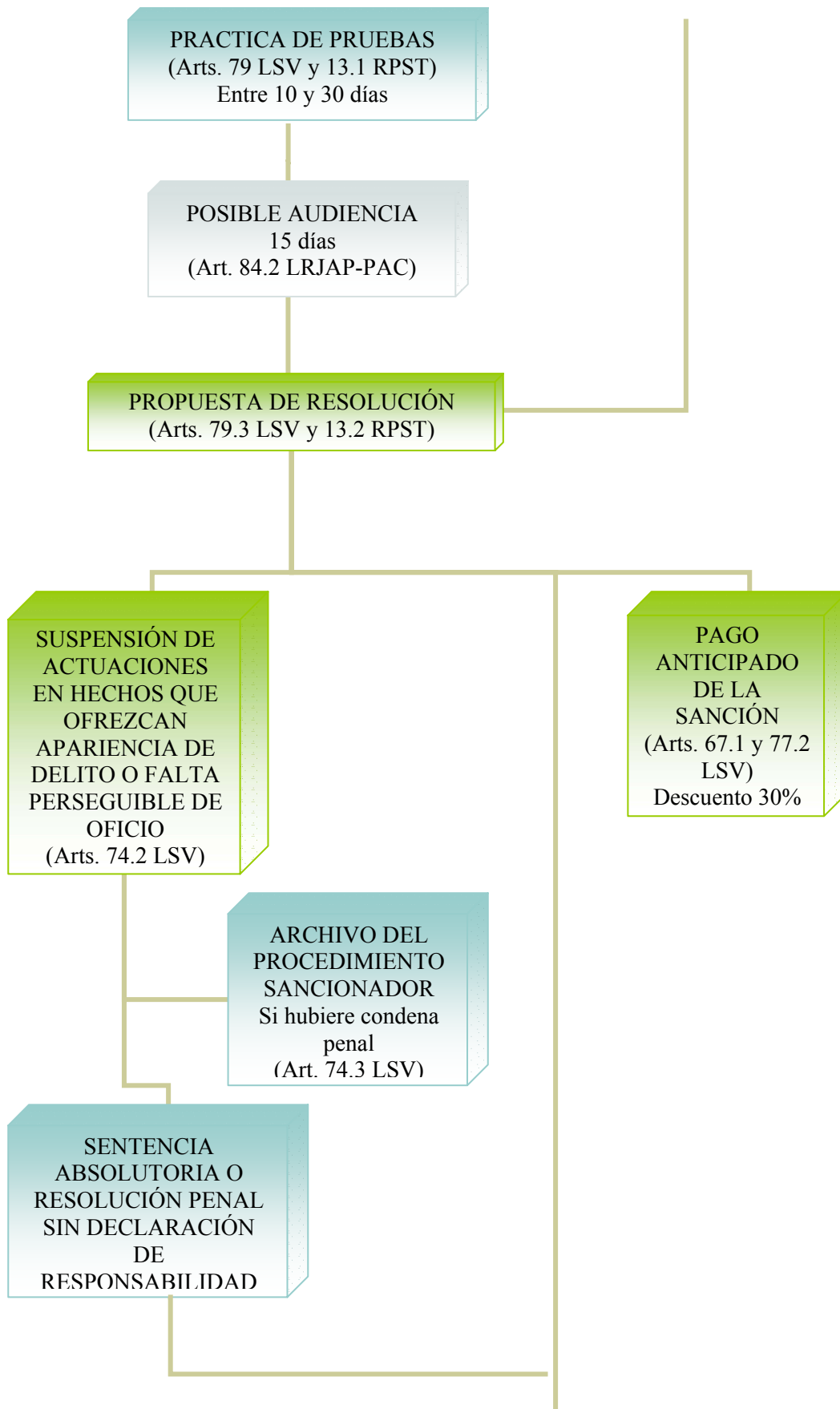
Y es que el Ayuntamiento de Madrid había emplazado en el procedimiento administrativo sancionador a la entidad demandante de amparo por medio de edictos, sin intentar notificarla en su actual domicilio social que figura en el Registro Mercantil, que era conocido por el Ayuntamiento de Madrid, como pone de relieve que se dirigiera a dicho domicilio la providencia de apremio, momento en el que por vez primera tuvo conocimiento, a través de su administradora única, del expediente sancionador que le había sido incoado.

En sentido similar a la Sentencia anterior se pronuncia también la STC., Sala 2.ª, 145/2004, de 13 de septiembre.-Ponente: Sr. Vicente Conde Martín de Hijas, con ocasión del Recurso de Amparo número 6737/2002, por su semejanza entre este caso y el supuesto que ha sido objeto de la STC 54/2003, de 24 de marzo, en aplicación de cuya doctrina concluye que a la recurrente en amparo se le ha impuesto una sanción en un procedimiento administrativo llevado a efecto sin contradicción, y sin habersele dado la oportunidad de ejercitar su derecho de defensa.

En este caso la entidad demandante de amparo también había sido emplazada mediante edictos en el procedimiento administrativo sancionador, a pesar que su actual domicilio social era conocido por el Ayuntamiento de Madrid, pues le había notificado el cambio del mismo, así como a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, figurando además inscrito en el Registro Mercantil. No obstante las notificaciones del procedimiento administrativo sancionador se intentaron practicar en su anterior domicilio social, recurriéndose a los edictos, al resultar infructuosas por ser desconocida la demandante de amparo en dicho domicilio, salvo la providencia de apremio, que se notificó en su actual domicilio social, momento en el que por primera vez tuvo conocimiento del expediente sancionador que se le había incoado. Además las notificaciones no contenían datos esenciales, como la identificación del vehículo objeto de sanción.

«La notificación por edictos es un mecanismo formal que no garantiza el efectivo conocimiento por el interesado del acto o resolución que le afecta por lo que sólo cabe aceptar su empleo como último recurso, cuando han resultado fallido los dos intentos previos de notificación en el domicilio del interesado y cuando aquellas notificaciones se han practicado según lo preceptuado legalmente. Entre los requisitos de dichas notificaciones en el domicilio del interesado se encuentran, cuando la notificación se haya entregado a la entidad pública empresarial Correos, y Telégrafos, los establecidos en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre: que en el envío conste la palabra "Notificación" y, debajo de ella y en caracteres de menor tamaño, el acto a que se refiere (citación, requerimiento, resolución) y la indicación del número del expediente o cualquier otra expresión que identifique el acto a notificar (art. 40), así como, si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación en el domicilio del interesado, que se haga constar este extremo en la documentación del operador postal y, en su caso en el aviso de recibo que acompaña a la notificación, junto con el día y hora en que se intentó la misma y que, una vez realizados dos intentos, el citado operador deposite en lista la notificación durante el plazo de un mes, a cuyo efecto deberá dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario». (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Quinta, de 28 de octubre de 2004.-Ponente Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho, FJ. 4.º).





II. Instrucción

La instrucción tiene como objeto determinar el contenido fáctico y jurídico de la acusación que se formula contra el automovilista, y ello se logra por medio de los tres típicos actos de la instrucción de expedientes que son las alegaciones, los informes y las pruebas ⁽³³⁴⁾.

La instrucción del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico comprende una serie de trámites, a saber: a) Alegaciones; b) Prueba; c) Audiencia; d) Propuesta de resolución.

a) Alegaciones.

El derecho de defensa contemplado en el artículo 24 de nuestra Constitución se ejercita en el período de alegaciones, existente en todos los procedimientos sancionadores. Es en el período de alegaciones donde el denunciado puede alegar cuanto convenga a su derecho, a través del denominado pliego o escrito de descargos, pudiendo además proponer o aportar en él las pruebas que considere pertinentes para demostrar sus alegaciones.

Las alegaciones vertidas por el denunciado en el pliego de descargos deberán ir encaminadas a desvirtuar la acusación realizada por el agente denunciante y su correspondiente calificación jurídica y propuesta de sanción ⁽³³⁵⁾.

⁽³³⁴⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 67.

⁽³³⁵⁾ Las alegaciones que efectúe el presunto infractor en su “escrito de descargo” pueden ser:

1. Reconoce su culpabilidad, aceptando como ciertos los hechos, discutiendo la calificación jurídica o la sanción impuesta por desproporcionada: continuará el procedimiento.
2. Reconoce su culpabilidad, alegando defectos formales del procedimiento: continuará el procedimiento.
3. No reconoce su culpabilidad, alegando defectos materiales y/o formales: continuará el procedimiento.
4. Alega solamente la terminación del procedimiento (como la prescripción, caducidad, pago, etc.): terminará el procedimiento si la Administración comprueba que procede el archivo de las actuaciones.

Vid. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., *El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico...*, pág. 225.

Para ello podrá solicitar que se le dé vista del expediente incoado y comprobar la correcta instrucción del mismo.

El derecho a formular alegaciones se contempla de forma genérica en los artículos 35 e), 79 y 135 de la LRJAP-PAC, proclamando este último artículo que los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable su derecho a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes ⁽³³⁶⁾.

En la materia específica de tráfico, el artículo 79.1 de la Ley de Seguridad Vial y los artículos 10.1 y 12.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico fijan un plazo de 15 días para que el denunciado pueda formular alegaciones. Mientras que el apartado 2 de los artículos 79 y 12 de las respectivas normas conceden al agente denunciante otro plazo de 15 días para que informe ⁽³³⁷⁾.

⁽³³⁶⁾ Artículo 35 (LRJAP-PAC). Derechos de los ciudadanos.

“e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.”

Artículo 79 (LRJAP-PAC). Alegaciones.

“1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que puedan ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.”

⁽³³⁷⁾ Artículo 79 (LSV). Tramitación.

“1. Los órganos competentes de la Jefatura Central de Tráfico y los Ayuntamientos serán los instructores del expediente y deberán notificar las denuncias, sino se hubiere hecho por el denunciante, al presunto infractor, concediéndole un plazo de quince días para que alegue cuanto considere conveniente a su defensa y proponga las pruebas que estime oportunas. (Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de octubre de 1996, RJ. 1996\7413, Sala 3.ª, Sección 1ª, Fundamento de Derecho Sexto).

2. De las alegaciones del denunciado se dará traslado al denunciante para que informe en el plazo de quince días.”

Artículo 12 (RPST). Instrucción del procedimiento.

“1. Los órganos competentes de las Jefaturas de la Dirección General de Tráfico y de los Ayuntamientos serán los instructores del expediente y deberán notificar las denuncias, si no se hubiere hecho por el denunciante, al presunto infractor, concediéndole un plazo de quince días para que alegue cuanto considere conveniente a su defensa y proponga las pruebas que estime oportunas.

2. ...

3. De las alegaciones del denunciado salvo que no aporten datos nuevos o distintos de los inicialmente constatados por el denunciante, se dará traslado a éste, para que informe en el plazo máximo de quince días.”

A tenor de lo dispuesto por el artículo 70.1 de la LRJAP-PAC, el pliego de descargos deberá contener los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos del denunciado y, en su caso, de la persona que le represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- b) Los hechos y razones aducidos por la persona denunciada en favor de su pretensión, tales como omisiones o inexactitudes en el boletín de denuncia, disconformidad con la denuncia, etc.
- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del denunciado
- e) Órgano al que se dirige el pliego de descargos

Además de los datos reseñados, en el pliego de descargos deberá hacerse constar el DNI, NIE o NIF del interesado, así como hacer mención expresa al número del expediente sancionador, sin perjuicio de que junto con el pliego de descargos se aporte una copia de la denuncia o notificación recibida.

Si el denunciado no hace uso del derecho a formular alegaciones al contenido de la iniciación del procedimiento, la iniciación será considerada propuesta de resolución ⁽³³⁸⁾.

Dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2000, que «la falta de presentación de alegaciones por el denunciado implica: a) que éste ha renunciado a ejercitar la facultad de alegar; b) que esa facultad está configurada como una carga procesal puesto que la no presentación de las alegaciones conlleva la consecuencia de tener por efectuada los trámites subsiguientes de propuesta de resolución y de audiencia.

⁽³³⁸⁾ “(...) se privilegia procedimentalmente con expreso y fehaciente respaldo normativo la omisión alegatoria del eventual infractor a la notificación *in situ* o postal de la correspondiente denuncia vial, presumiéndose entonces *ex lege* evacuado el imprescindible trámite de audiencia contradictoria del interesado y otorgándosele a dicha primera y provisoria imputación circulatoria el carácter de propuesta resolutoria”. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 21.

Estamos, pues, ante un supuesto de ficción jurídica, unidad jurídica a la que recurre el ordenamiento jurídico en ocasiones muy diversas para solucionar problemas, también muy diferentes, que de otra manera no podrían quizá resolverse. (STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 19 de diciembre de 2000.-Ponente: Sr. González Navarro, FJ 4.º B), RJ. 2001\2617).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la no presentación de alegaciones por el denunciado no supone reconocimiento de los hechos, ya que es un derecho fundamental reconocido por el artículo 24.2 de la Constitución el de no prestar declaración contra sí mismo, ni confesarse culpable ⁽³³⁹⁾.

En relación con los expedientes administrativos sancionadores, por su similitud sustancial con el proceso penal, y a diferencia de otro tipo de expedientes administrativos, la jurisprudencia viene admitiendo la aplicación del art. 24 CE y la necesidad de ajustar al mismo su tramitación, y ello tiene que ver con las posibilidades de defensa en el expediente, con la contradicción en él, con la posibilidad de presentación de pruebas y con la fundamentación de la resolución sancionadora, únicos elementos a analizar en el proceso desde la perspectiva del referido precepto constitucional. (STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 4 de marzo de 1997.-Ponente: Sr. Martí García).

«La potestad sancionadora sólo puede ser ejercida a través de un procedimiento con todas las garantías. Por ello, en el procedimiento administrativo sancionador no pueden faltar, por exigencias de la CE, ninguno de los siguientes requisitos: la determinación del hecho constitutivo de la infracción administrativa --a concretar en el pliego de cargos--; la audiencia del interesado --expresión del derecho de defensa--; la propuesta de resolución --expresión del principio acusatorio--, y que exista separación entre la actividad administrativa de instrucción y la actividad administrativa sancionadora propiamente dicha». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 27 de mayo de 1997.-Ponente: Sr. Escusol Barra).

⁽³³⁹⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.^a ed.), pág. 93, y (2.^a ed.), pág. 125. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 144.

b) Prueba.

El Tribunal Constitucional ha venido entendiendo que el derecho a la prueba es un mandato que va dirigido a todos los poderes públicos y que no puede limitarse exclusivamente al Poder Judicial. (STC. 178/1993, de 31 de mayo).

En el escrito de alegaciones el perjudicado puede proponer o aportar al expediente las pruebas que en defensa de su derecho considere favorables. A la vista de las alegaciones efectuadas por el denunciado, el instructor podrá acordar el recibimiento del expediente a prueba, cuyo trámite será necesario cuando lo solicite el interesado y la prueba propuesta por éste sea pertinente, así como cuando no aparezca suficientemente acreditada su responsabilidad o la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados.

Por tanto, la declaración de improcedencia del medio de prueba propuesto por el expedientado en el seno del procedimiento sancionador corresponde adoptarla al instructor y, naturalmente, antes de que el expediente sea resuelto. Por consiguiente, ni es el órgano resolutor quien puede decidir respecto de la improcedencia de la prueba propuesta, ni el órgano superior en vía de recurso, ya que no es momento para hacerlo ⁽³⁴⁰⁾.

Si bien el instructor del procedimiento sancionador puede rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, la legislación vigente exige que dicha denegación se haga constar mediante resolución motivada (artículos 80.3 de la Ley 30/1992, 17.2 del RPPS y 13.1 del RPST) ⁽³⁴¹⁾.

⁽³⁴⁰⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 469.

⁽³⁴¹⁾ La Administración no es libre de rechazar las pruebas solicitadas por el presunto responsable, sino que deberá concurrir una manifiesta improcedencia o innecesariedad para que puedan denegarse, conceptuándose como tal la falta de relevancia en la resolución final y debiendo, en todo caso, dictarse una resolución motivada que exprese los motivos de la denegación, la cual se comunicará al interesado. DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), pág. 98, y (2.ª ed.), págs. 131 y 132. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 149.

El artículo 17.2 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora hace referencia a la necesidad de motivación cuando se trate de la denegación de pruebas propuestas, al decir que “en el acuerdo, que se notificará a los interesados, se podrán rechazar de forma motivada la práctica de aquéllas pruebas que, en su caso, hubiesen propuesto aquéllos, cuando sean improcedentes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

En relación con la denegación inmotivada de una determinada prueba, la doctrina constitucional ha venido reiterando que dicha denegación vulnera los derechos contenidos en el artículo 24.2 de la CE, concretamente, el derecho a la defensa y el derecho a utilizar los medios de prueba necesarios para tal defensa (SSTC. 97/1995, de 20 de junio; 39/1997, de 27 de febrero; y 3/1999, de 26 de enero.-Ponente Sr. Cruz Villalón, FJ. 4.º) ⁽³⁴²⁾.

El apartado 4º del artículo 137 de la LRJAP-PAC establece que “se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades.

Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto culpable.”

Esto es, la Ley considera que son medios de prueba impertinentes aquellos que no guardan relación con los hechos o no sean significativos para alterar, modificar o influir en la resolución final del expediente sancionador.

⁽³⁴²⁾ En los casos en que los denunciados tienen una versión contradictoria de los hechos respecto a la que la Administración les ofrece, y proponen una serie de pruebas en su defensa, dicha Administración tiene la obligación de pronunciarse necesariamente sobre ellas, ya sea practicando esos elementos de prueba, ya sea notificando y motivando al interesado la no necesidad de su práctica, pero lo que nunca puede hacer es fijar unilateralmente los hechos prescindiendo del principio de contradicción, pues en ese caso resulta ocioso o innecesario todo el procedimiento, cuyo estricto cumplimiento es ineludible en el ámbito sancionador. CUADRADO ZULOAGA, D.: “Los Procedimientos Sancionadores en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: urgente necesidad de un cambio de actitud en los responsables de su tramitación y resolución”, *Actualidad Administrativa*, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 47 / 17 - 23 diciembre 2001, LX, págs. 1460 y 1461. Idem *Revista de Derecho de la Circulación*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, págs. 7 y 8.

Ahora bien, el derecho garantizado por el artículo 24.2 de la CE no es un derecho absoluto e incondicionado a que se practiquen todas las pruebas propuestas, sino tan sólo las que sean pertinentes y necesarias ⁽³⁴³⁾, ya que sólo

⁽³⁴³⁾ «El art. 24.2 CE ha constitucionalizado el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes como un derecho fundamental, ejercitable en cualquier tipo de proceso e inseparable del derecho mismo de defensa que garantiza, a quien está inmerso en un conflicto que se dilucida jurisdiccionalmente, la posibilidad de impulsar una actividad probatoria acorde con sus intereses, siempre que la misma esté autorizada por el ordenamiento. No comprende, sin embargo, un hipotético derecho de llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada, en virtud del cual las partes estuvieren facultadas de exigir cualesquiera pruebas que tuvieran a bien proponer». (STS., Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 23 de octubre de 1996.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret). (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 26 de septiembre de 1997.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret, FJ 3º., RJ. 1997\6902).

«Existiendo un derecho genérico a la prueba, no se traduce sin embargo en un derecho absoluto y automático a ella, en todos los procesos y en cualquiera de sus grados, sea cual fuere el medio propuesto y lo que se pretenda probar (STC, Sala 2.ª, 116/1997, de 23 de junio.-Ponente: Sr. De Mendizábal Allende). Ahora bien, desde una perspectiva formal, el litigante tiene la carga, en su acepción procesal, de explicar razonadamente no sólo la conexión de cada prueba con el objeto procesal sino su importancia para la decisión del pleito, en cuyo doble aspecto reside la pertinencia, por venir a propósito y concernir a lo que está en tela de juicio. Una exigencia simétrica impone al juzgador la obligación de razonar también, en su caso, la inadmisión o la impertinencia, sin cuya motivación tales decisiones podrían incurrir en arbitrariedad y, por tanto, quebrantar el derecho fundamental en cuestión». (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 26 de septiembre de 1997.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret).

«El art. 24.2 CE, al garantizar el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, no comprende un hipotético derecho de llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada en virtud del cual las partes estuvieren facultadas para exigir cualesquiera pruebas que tuvieran a bien proponer, ni implica un desapoderamiento de las facultades que, sobre el examen de la necesidad y pertinencia de la prueba propuesta, corresponde a los jueces y Tribunales ordinarios. Por ello, el TC no puede sustituir o corregir la actividad desarrollada por los órganos judiciales como si de una nueva instancia judicial se tratase, antes al contrario, sólo es competente para controlar las decisiones judiciales dictadas en el ejercicio de dicha función cuando se hubieran inadmitido pruebas relevantes para la decisión final sin motivación alguna o mediante una interpretación y aplicación de la legalidad carente de razón, o cuando la falta de práctica de la diligencia probatoria admitida fuera imputable al órgano judicial». (STC., Sala 1.ª, 170/1998, de 21 de julio.-Ponente: Sr. Gimeno Sendra).

«La prohibición de indefensión es la cláusula de cierre del sistema de garantías del ciudadano en el procedimiento administrativo sancionador, acogiendo el conjunto de derechos del artículo 24 de la Constitución, entre otros, el derecho a proponer y practicar las pruebas convenientes para salvaguardar las posibilidades reales de defensa en el ámbito del mismo.

Ciertamente, no se trata de un derecho absoluto e incondicionado a que se lleven a cabo en el procedimiento administrativo todas aquellas pruebas que se propongan, de manera que el instructor del expediente no se encuentra desapoderado para enjuiciar la pertinencia de las mismas y ordenar la forma en que han de practicarse, pero por encima de todo, debe procurar la efectividad del principio de igualdad de armas en el procedimiento, sin que quepa que cualquier irregularidad en ese sentido tenga que repararse en el proceso judicial.

En ese sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1990 (RJ 1990\774) pone de relieve la independencia del procedimiento administrativo y del proceso contencioso-administrativo, de modo que la indefensión que en aquél se causa no siempre cabrá subsanarla en la vía judicial, señalándose que: «La resolución administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida ante la Administración, so pena de confundir los papeles de ésta y aquélla. No le corresponde a la Jurisdicción imponer las sanciones; de ahí que las garantías legales para su imposición no pueden cumplirse ante ella, cuya misión se reduce a controlar si tales garantías se observaron o no por la Administración».

La Ley 30/1992 (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993, 246) ha retenido el derecho constitucional de defensa –artículo 24– como derecho a alegar y probar en el marco del procedimiento administrativo sancionador –artículo 136–.

tiene relevancia constitucional por provocar indefensión la denegación de pruebas que, siendo solicitadas en el momento y en la forma oportunas, no resultase razonable y privase al solicitante de hechos decisivos para su pretensión. (SSTC. 149/1987, de 30 de septiembre, y 212/1990, de 20 de diciembre.- Ponente: Sr. Leguina Villa, FJ. 3.º).

En relación con el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa que se recoge en el art. 24.2 CE, es reiterada doctrina constitucional que *«tal derecho, soporte esencial del derecho de defensa, exige que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas, sin desconocimiento ni obstáculos, resultando vulnerado el mencionado derecho fundamental en aquellos supuestos en los que el rechazo de la prueba propuesta carezca de toda motivación o la motivación que se ofrezca pueda tacharse de manifiestamente arbitraria o irrazonable. No obstante, no toda irregularidad u omisión procesal en materia de prueba conlleva una lesión del citado derecho fundamental, pues para que se produzca esa lesión constitucional es necesario que la irregularidad u omisión procesal en materia de prueba haya causado indefensión, en sentido real y efectivo, al recurrente en amparo. De modo que la garantía constitucional contenida en el art. 24.2 CE cubre únicamente aquellos supuestos en los que la prueba es decisiva en términos de defensa y, por ende, constitucionalmente trascendente. Tal situación de indefensión debe de ser justificada por el propio recurrente en amparo en su demanda, pues la tarea de verificar si la prueba es decisiva en términos de defensa y, por tanto, constitucionalmente trascendente, no puede ser emprendida por este Tribunal Constitucional mediante un examen de oficio de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, sino que exige que el solicitante de amparo haya alegado y fundamentado adecuadamente dicha indefensión material en la*

*Por tanto, en dicho marco, el instructor del expediente ha de permitir la práctica de los medios de prueba que el presunto responsable crea conveniente, siempre, claro está, que no sean ilícitos y sí **adecuados** – término de la Ley 30/1992– o **pertinentes** –término empleado en el artículo 24 de la Constitución–, no siéndolo únicamente en aquellos casos en que no guarden relación con los hechos o no sean significativos para alterar, modificar o influir en la resolución final del expediente sancionador.*

Ahora bien, en todo caso, cuando se declare la improcedencia de la prueba propuesta deberá efectuarse mediante resolución motivada –artículo 137,4, párrafo 2º, en relación con el artículo 80.3 de la Ley 30/1992–». (STSJ. de Andalucía, Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 14 de mayo de 2001, FJ 2.ª, RJCA 2001\1068).

demanda, habida cuenta de que, como es notorio, la argumentación recae sobre el recurrente en amparo.

Esta carga de la argumentación se traduce en la doble exigencia de que el demandante de amparo acredite tanto la relación entre los hechos que se quisieron, y no se pudieron probar, y las pruebas inadmitidas o no practicadas, como el hecho de que la resolución judicial final podría haberle sido favorable, quedando obligado a probar la trascendencia que la inadmisión o la ausencia de la práctica de la prueba pudo tener en la decisión final del proceso, ya que sólo en tal caso, comprobando que el fallo pudo, acaso, haber sido otro, si la prueba se hubiera admitido o practicado, podrá apreciarse también un menoscabo efectivo del derecho de defensa. De no constatarse la circunstancia de que la prueba inadmitida o no practicada fuese decisiva en términos de defensa, resultaría ya evidente ab initio, sin necesidad de ulterior análisis, que no habría existido la lesión denunciada, puesto que, como hemos señalado en el recurso de amparo, el ámbito material protegido por el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes no abarca las meras infracciones de la legalidad procesal, que no hayan generado una real y efectiva indefensión (SSTC. 1/1996, de 15 de enero, FFJJ 2 y 3; 170/1998, de 21 de julio, FJ 2; 101/1999, de 31 de mayo, FJ 5; 183/1999, de 11 de octubre, FJ 4, por todas)». [STC. 81/2000, de 27 de marzo.-Ponente: Sr. Conde Martín de Hijas, FJ. 2.º c)].

De todo cuanto se ha dicho se desprende que el contenido del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa comporta lo siguiente: a) el derecho a proponer pruebas; b) el derecho a que la prueba pertinente sea admitida, y c) el derecho a que la prueba admitida sea practicada⁽³⁴⁴⁾.

⁽³⁴⁴⁾ AGUADO I CUDOLÁ, V.; art. cit., “La prueba en el procedimiento administrativo sancionador”, pág. 109.

La jurisprudencia es constante y uniforme al considerar que el rechazo de las pruebas propuestas por los interesados en la vía administrativa no es, por sí sólo, motivo de anulación de la resolución sancionadora, al no producir indefensión, ya que aquél puede reproducir en sede jurisdiccional todo el material probatorio que no hubiera podido ser considerado en la vía administrativa. Vid. STSJ. de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 24 de enero de 2000.

El período de prueba que rige para el procedimiento administrativo general es el mismo que el establecido que en materia de tráfico. Así, el artículo 13.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico ateniéndose a lo que dispone el artículo 80.2 de la LRJAP-PAC y el artículo 17.1 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, se refiere a la apertura del período de prueba, que oscilará entre 10 y 30 días ⁽³⁴⁵⁾.

La vigencia en materia sancionadora vial del ya comentado principio de presunción de inocencia impide la sanción administrativa sin pruebas de culpabilidad que ineludiblemente han de ser practicadas en el seno del procedimiento administrativo sancionador ⁽³⁴⁶⁾. (STC. 23/1995, de 30 de enero.-Ponente: Sr. Díaz Eimil).

⁽³⁴⁵⁾ Artículo 13.1 (RPST). Período de prueba.

“1. Cuando fuera necesario para la averiguación y calificación de los hechos o para la determinación de las posibles responsabilidades, el instructor acordará la apertura de un período de prueba, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas sean adecuadas.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por los interesados, cuando sean improcedentes.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.”

⁽³⁴⁶⁾ «La presunción de inocencia es una verdad interina que puede quedar destruida con la aportación de actividad probatoria contraria que resulte mínima, suficiente e idónea para formar la convicción del juzgador, la estimación en conciencia de las pruebas a que alude, para el proceso penal, el art. 741 LECrim., que no ha de entenderse ni hacerse equivalente a cerrado e inabordable criterio personal e íntimo del juzgador, sino una apreciación lógica de la prueba, no exenta de pautas o directrices de rango objetivo, fiel a los principios del conocimiento y de la conciencia, a las máximas de experiencia y a las reglas de la sana crítica (Cfr. STS. de 4 de abril de 1989, RJ. 1989\3014)». (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 21 de mayo de 1997.-Ponente: Sr. Movilla Álvarez, FJ 4.º, RJ. 1997\4375).

«... la presunción de inocencia ha de primar en todas aquellas situaciones, en las que por falta de los elementos probatorios necesarios para integrar lo que el Tribunal Constitucional ha configurado como “mínima prueba de cargo”, se plantee la duda sobre la posible responsabilidad». (STS. de 13 de febrero de 1995 [RJ. 1995\2670]).

Como ya se señaló en el capítulo 3 al tratar la presunción de inocencia y en el capítulo 5 respecto de las denuncias obligatorias, “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 administrados” (artículo 137.3 de la Ley 30/1992). Y en el mismo sentido se manifiesta el artículo 17.5 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, correspondiendo, por tanto, al infractor cuestionar esas actuaciones y probar, si se diera el caso, que los hechos ocurrieron de modo diferente.

AGUADO I CUDOLÁ ⁽³⁴⁷⁾, al estudiar el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, distingue tres tipos de elementos: a) Un **elemento subjetivo**, que hace referencia a la persona sobre quien recae la autoría de la redacción del documento (funcionario público). Esta persona debe ser además, quien constata los hechos que se recogen en el mismo. b) Un **elemento objetivo o material**, que requiere que tal funcionario sea competente, es decir, que esté dentro de su ámbito material de actuación. Y c) un **elemento formal**, que exige que este tipo de documentos se formalice observando los requisitos legales pertinentes. A continuación el citado autor hace mención a los principales requisitos que deben reunir los documentos públicos:

- Deben quedar identificados los funcionarios que han participado en la elaboración de estos documentos.

⁽³⁴⁷⁾ AGUADO I CUDOLÁ, V.; art. cit., “La prueba en el procedimiento administrativo sancionador”, págs. 101 y ss.

La necesidad de identificar a los autores del documento supone una exigencia de transparencia que permite verificar al órgano jurisdiccional si la apreciación realizada por el funcionario es correcta. Estos agentes o funcionarios deben venir perfectamente identificados por su nombre o por el número de identificación correspondiente, de manera que se conozca directamente quiénes son y puedan ser citados ulteriormente en el procedimiento administrativo o, en su caso, en el judicial.

- Deben recogerse no sólo los hechos en sí, sino las circunstancias que los rodean.

- Deben consignarse tanto la fecha como el lugar en el que se produjeron los hechos constatados.

- Deben incluirse las fuentes utilizadas para acreditar el contenido del acta o denuncia.

- Deben ser ratificados en el caso que el imputado niegue los hechos.

La ratificación de la denuncia por parte del agente denunciante convierte a ésta en una indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar el presunción de inocencia.

«... la omisión de la ratificación del agente denunciante (...) sólo será determinante de nulidad cuando dicho informe fuera preciso y ocasionara indefensión al actor o determinara la insuficiencia de la prueba de cargo idónea para desvirtuar la presunción de inocencia». (STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, de 25 de julio de 2001, FJ 3.^o [JUR 2001\273386]).

En materia de tráfico vial, los artículos 76 de la LSV y 14 del RPST hacen referencia al valor probatorio de las denuncias al mencionar que “las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe (presunción de veracidad), salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las

pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados”⁽³⁴⁸⁾.

De la dicción de ambos preceptos se deduce que la presunción de veracidad exige para su validez los siguientes requisitos:

- Que la denuncia haya sido formulada por un Agente de la Autoridad -elemento subjetivo o personal-.

- Que los hechos hayan sido presenciados directamente por el Agente denunciante en el ejercicio de sus funciones -elemento objetivo o material-⁽³⁴⁹⁾.

- Que la denuncia reúna todos los requisitos exigidos por la normativa vial (artículos 75.3 de la LSV y 5 del RPST) -elemento formal-.

En cuanto al deber de aportar todas las pruebas que sean posibles sobre el hecho denunciado, es importante destacar que la presunción de veracidad de las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad no exime a los mismos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado⁽³⁵⁰⁾.

⁽³⁴⁸⁾ El artículo 283 del Código de la Circulación atribuía presunción de certeza a lo manifestado en la denuncia una vez ésta era ratificada. Sin embargo, con la LSV la denuncia posee carácter probatorio *ab initio*. BATET JIMÉNEZ, M.^a P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”.

⁽³⁴⁹⁾ El valor probatorio de las denuncias únicamente se referirá a los hechos comprobados directamente por los agentes de la autoridad, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones. Su actividad consiste en recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento al órgano competente. BATET JIMÉNEZ, M.^a P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”. Al respecto puede verse también la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1991, RJ. 1991\3313.

«En este mismo sentido, como recuerda la Sentencia 56/1998 (RTC 1998, 56), es preciso tener en cuenta también que «...ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias (STC 76/1990 [RTC 1990, 76], fundamento jurídico 8º; también, ATC 974/1986 RTC 1986, 974 AUTO], en relación con las actas de la Inspección de Trabajo, ATC 7/1989 [RTC 1989, 7 AUTO]; en general, STC 169/1994 [RTC 1994, 169])». (RTC 1998, 56). Es por tanto en este sentido en el que debe entenderse la específica fuerza probatoria que a las actas y denuncias reconoce el artículo 137.3º de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) y en este concreto ámbito material, el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990 (RCL 1990, 578, 1653)». (STSJ. de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 9 de octubre de 2003, FJ 3.º, JUR 2004\26119).

⁽³⁵⁰⁾ «En un procedimiento sancionador debe ser la Administración quien pruebe la conducta reprochable, ya que 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». (STS., Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 7 de julio de 1989.- Ponente: Sr. Barrio Iglesias).

«La presunción de veracidad de la denuncia presentada por el Agente de la autoridad, recogida en el art. 57 de la Ley 30/1992, no exime en los casos de exceso de velocidad de la incorporación al expediente o a los autos de otras pruebas objetivas, razón por la que procede estimar el recurso y anular la sanción impuesta». (STSJ. de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 17 de diciembre de 2003, FJ 4.º, JUR 2004\30235).

Con respecto a la condición de Agente de la Autoridad, de la jurisprudencia dimanante del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia se extrae que las multas de aparcamiento impuestas en las vías públicas sin más medios de prueba que la denuncia del controlador de zona no tienen “base legal”, en la medida en que carecen de “presunción de veracidad”. Ello obedece al hecho de que los controladores no ostentan la condición de Agentes de la Autoridad ⁽³⁵¹⁾.

El Tribunal Supremo prescribe que para que la denuncia sea efectiva se precisa fundamentalmente:

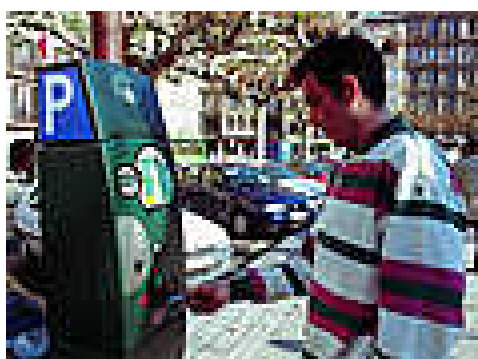
“Justamente por ello, la presunción de veracidad de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico no puede convertirse, sin más, en argumento definitivo a efectos sancionadores, ni mucho menos en *presunción de culpabilidad del denunciado*, ya que a éste le asiste, al tiempo, su presunción de inocencia”. JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “Derecho sancionador en materia de tráfico...”, pág. 417.

«La promulgación de la CE ha producido en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, como en otros sectores del ordenamiento, modificaciones profundas que suponen un cambio en las recíprocas situaciones de Administración y administrado en lo que respecta a la carga de la prueba y a la relación de ésta con la presunción de inocencia, habiendo mantenido la jurisprudencia que el desplazamiento de la carga de accionar derivada de la posición de privilegio de la Administración que recae sobre el sancionado, no supone también el desplazamiento de la carga de probar, ya que aquélla, al imputar un comportamiento reprochable en las relaciones de sujeción generales o especiales, tiene que aportar al expediente los medios probatorios que prueben los hechos imputados y la calificación jurídica de los mismos, a fin de destruir la presunción de inocencia garantizada constitucionalmente (Cfr. STS. de 13 de febrero de 1990 [RJ. 1990\965])». (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 21 de mayo de 1997.-Ponente: Sr. Movilla Álvarez, LA LEY, 1997, 6547). Vid. en el mismo sentido la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (Núm. 5), de 17 enero 2001.-Ponente: Sr. Quintana Carretero, FJ 3.º, RJCA 2001\969.

⁽³⁵¹⁾ «Los empleados de una empresa privada, por más que éstos reproduzcan miméticamente la apariencia indumentaria de los verdaderos agentes, 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 extensivo perjudicial para los administrados». (STSJ. de Cantabria, de 7 de abril de 1994). Esta Sentencia puede verse en el artículo de MARTÍNEZ NIETO, A.: “En el caso de denuncias formuladas por agentes de la Ordenanza Limitadora del Aparcamiento mencionadas en la cuestión anterior, ¿qué relación existe entre sus actuaciones y el principio de presunción de inocencia que asiste a los ciudadanos en los expedientes sancionadores?, Tráfico y Seguridad Vial, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 16 / abril 2000, pág. 23. También, en MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., Cómo evitar sanciones..., pág. 124.

1.º – Que la realice un Agente de la Autoridad el cual posee lo que denominamos «presunción de veracidad» y seguirá el trámite expediente y descargo preceptivo del procedimiento administrativo.

2.º – Que en el caso de que estas denuncias sean realizadas por un vigilante de parquímetro se han de someter al procedimiento perteneciente a las denominadas denuncias voluntarias que todo ciudadano tiene derecho a efectuar, y no como un trámite de la instrucción de un procedimiento que sólo la Autoridad por si puede realizar.



Fuente: <http://www.elmundomotor.com>
“Las multas de antes del 97 son ilegales”

En el procedimiento para las denuncias voluntarias efectuadas por los particulares se precisa una ratificación del denunciante, en este caso vigilante, y la aportación de las pruebas pertinentes con el fin de acreditar que el hecho denunciado es cierto. No olvidemos que rige el Principio de Inocencia en favor del denunciado del artículo 24.2 de nuestra Carta Magna y no el polémico Pseudo Principio de Presunción de Veracidad de la denuncias de los Agentes de la Autoridad⁽³⁵²⁾.

⁽³⁵²⁾ «... 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». (STS., Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 1 de octubre de 1991.-Ponente: Sr. García Estartús, RJ. 1991\7639). Para un comentario sobre la mencionada sentencia vid., GARCÍA ÁLVAREZ, G.: “Presunciones de veracidad y procedimiento administrativo sancionador. Comentario a la STS (Sala 3.ª, Sección 1.ª) de 1 de octubre de 1991”, Tomo II, La Ley, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 2918 / 16 enero 1992), págs. 690 – 697.

Todas las denuncias que emanen de un vigilante ORA, conforme a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, y que no hayan sido probadas y ratificadas en el procedimiento administrativo pertinente están viciadas de nulidad por infracción del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que dispone que serán nulos de pleno Derecho los actos de la Administración que se produzcan "... prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Según lo expuesto, el vigilante debería ratificarse en la denuncia y aportar pruebas y argumentos lo suficientemente convincentes para que el supuesto infractor pueda ser sancionado ⁽³⁵³⁾.

En relación a la anterior sentencia, GARCÍA ÁLVAREZ entiende que se trata de un progreso meritorio, que añade un poco de seguridad jurídica a las relaciones del ciudadano con la Administración. Pero se trata de un progreso insuficiente: Puesto que es preciso admitir las presunciones de certeza, al menos debe exigirse que no sean una cualidad inherente a la condición de funcionario público, o de «agente de la autoridad», sino que estén previstas por norma jurídica con rango de ley para cada caso concreto, que además las rodee de las cautelas formales imprescindibles. GARCÍA ÁLVAREZ, G.; art. cit., "Presunciones de veracidad y...", pág. 696 *in fine*.

Vid., en idéntico sentido que la sentencia de 1 de octubre, la STSJ. de Madrid, de 3 de abril de 1997, RJCA 1997\808; la STSJ. del País Vasco, de 11 de julio de 1997; y la STSJ. Comunidad Valenciana, de 11 de septiembre de 1998, FJ 2.º, RJCA 1998\3166.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 22 de septiembre de 1999.-Ponente: Sr. Soto Vázquez, RJ. 1999\6728, FJ 6. dispone respecto a la denuncia de los Controladores de Tráfico lo siguiente:

«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 aparcamiento 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 del Controlador denunciante-, concluyen con la imposición de la sanción correspondiente sobre la base de apreciar la presunción de veracidad que el art. 76 RDLeg. 2 marzo 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 funda en la incorrecta aplicación del art. 76, con evidente quebrantamiento del principio de presunción de inocencia que recoge el art. 24 CE».

Esta última Sentencia se puede ver en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 410 / octubre 1999, págs. 1, 12 y 13 (Ref. 410/1), en *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, N.º 7 / abril 2000. Y también en el anexo de legislación del Cd-rom Abogado para Multas de tráfico.

⁽³⁵³⁾ Vid. CHAPARRO CÁCERES, L.: "El Supremo ratifica la ilegalidad de las multas impuestas por los vigilantes de parquímetros sin más pruebas que la denuncia del controlador", [on-line] <http://www.bosch.es>, *Noticias Jurídicas*, diciembre 1999.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha indicado en varias de sus sentencias que en las infracciones relativas a estacionamientos prohibidos es perfectamente posible aportar otras pruebas, tales como una fotografía. En estos casos, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1248 del Código Civil, ha de negarse el carácter de prueba plena a la sola declaración testifical, bien se trate de un agente o bien de un controlador. (STSJ. de Madrid, de 7 de septiembre de 2000, FJ 4.º, RJCA 2000\1768).

En lo referente al valor probatorio de las denuncias, entiende el Tribunal Supremo (Sentencia de 4 de octubre de 1996, RJ 1996\7413), que la ratificación del denunciante en el procedimiento sancionador regulado en la Ley de Seguridad Vial constituye prueba de cargo cuya valoración corresponde al órgano sancionador. O sea, que ni siquiera esa ratificación por parte del denunciante actúa como lo que denominamos los juristas presunción «iuris et de iure», es decir, que la presunción del vigilante puede ser destruida por prueba en contrario y ha de ser valorada por el Órgano Administrativo ⁽³⁵⁴⁾.

⁽³⁵⁴⁾ «No es admisible el criterio de reputar carente de todo valor la denuncia efectuada por un Controlador de Tráfico a los efectos de como 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 art. 75 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 del 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 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 art. 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 (SS. de 23 de noviembre de 1993 [RJ. 1993\8883] y 20 de diciembre de 1998, entre otras), y ninguna duda acerca del particular pueda plantearse sobre este tema, por otra parte, totalmente preferido por parte de la Corporación recurrente en su escrito de interposición». (STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 22 de septiembre de 1999.-Ponente: Sr. Soto Vázquez, FJ 6.º, RJ. 1999\6728). La STS., Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 6 de noviembre de 2001.-Ponente Sr. Martí García, recoge en su FJ 6.º la doctrina citada, RJ. 2002\1759.

«... el testimonio-denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también que ha de ser valorado racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios». (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 17 de enero de 2002, FJ 3.^o [R.J. 2002\894]; dos de 23 de enero de 2002, FJ 3.^o [R.J. 2002\752] y FJ 4.^o [R.J. 2002\1846]; de 16 de abril de 2002, FJ 6.^o [R.J. 2002\6834]; de 20 de diciembre de 2002, FJ 4.^o [R.J. 2003\713]; y 24 de julio de 2003, FJ 7.^o [R.J. 2003/6952]).

Vista la trascendencia que la ratificación de la denuncia posee en el procedimiento, no debe obviarse que siempre que resulte posible deben aportarse cuantos elementos probatorios sean posibles, si bien en la materia en que nos movemos, y máxime en lo concerniente a las denuncias por estacionar sin tique o en exceso del tiempo contratado, práctica totalidad de las denuncias voluntarias, resulta extremadamente difícil aportar más pruebas que la propia denuncia y en su caso, posterior ratificación. De todos modos, y siempre que sea posible, se deberán aportar aquellos elementos probatorios tales como fotografías, especialmente útiles en las infracciones relativas a estacionamientos en doble fila, sobre pasos de peatones, etc...,: adveración, ratificación o como queramos llamarle, llevada a cabo por agente de la Policía local, procedimiento éste que siempre debe ser realizado “in situ”; refrendo de la denuncia por otro vigilante que firme como testigo de los hechos denunciados; en fin, todos aquellos medios que la imaginación y los avances técnicos nos puedan permitir acreditar en la medida de lo posible los hechos objeto de sanción ⁽³⁵⁵⁾.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 23 de enero de 1998, R.J. 1998\1688, en su Fundamento de Derecho Tercero establece respecto de la prueba lo siguiente:

⁽³⁵⁵⁾ SARASA ASTRÁIN, V.: po. cit., “Las denuncias voluntarias y procedimiento sancionador en materia de tráfico: soluciones y futuro”.

«Los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE en materia de procedimiento han de ser aplicados a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Norma Fundamental. Por ello, la imposición de las sanciones administrativas ha de verificarse a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el mencionado art. 24, esto es, un procedimiento en que el presunto inculpado tenga oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga y proponer las pruebas que estime pertinentes». (STS., Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 23 de enero de 1998.-Ponente: Sr. Goded Miranda).

En términos similares se manifiesta la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1999, de 26 de enero, FJ 4.º.

En cuanto a los medios de prueba que se pueden utilizar en el procedimiento sancionador, ni la Ley de Seguridad Vial ni su Reglamento, ni la LRJAP-PAC, contienen una regulación al respecto, por lo que hay que remitirse a la regulación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en concreto al artículo 299 LEC), a saber; interrogatorio de las partes, documental pública o privada, dictamen de peritos, reconocimiento personal por el instructor, testifical y medios de reproducción de la palabra, imágenes y sonidos.

De las pruebas anteriormente mencionadas cobran especial relevancia en materia de tráfico la prueba documental, por parte del denunciado, y la prueba de informes y la foto-radar, en lo que a la Administración se refiere. La prueba de informes, esto es, el informe del agente denunciante ratificándose en la denuncia, es preceptivo en todos los casos en que el denunciado niegue la descripción de los hechos constitutivos de la infracción, bien de forma expresa o mediante una relación fáctica de los mismos que deduzca la negativa o suponga la aportación de datos nuevos, distintos, o la inclusión de circunstancias que puedan variar los hechos denunciados y su posterior calificación jurídica, así como cuando impugne el resto de los datos obrantes en el boletín de denuncia.

Si la multa es por exceso de velocidad puedes solicitar la homologación tanto del cinemómetro empleado como de la cámara fotográfica utilizada y de las pertinentes verificaciones efectuadas por el Servicio de Metrología, y el certificado de aceptación del cinemómetro ⁽³⁵⁶⁾. Si la revisión del aparato está fuera de fecha o si en la foto no se distingue bien el coche o aparecen dos turismos, entonces la medición del radar no sería válida.

En las denuncias sancionadas a través de radar el informe debe emitirlo el agente que se observa la infracción, no el que entrega el boletín de denuncia (Dirección General de Tráfico, de 16 de marzo de 1987), no bastando con remitir la fotografía, sino que es preciso la ratificación expresa ⁽³⁵⁷⁾.

⁽³⁵⁶⁾ *«En este caso la denuncia no está ratificada, después de ponerse en duda los hechos, y además no consta en el expediente el correcto funcionamiento del aparato de medición de la velocidad utilizado en el expediente y si estaba oficialmente homologado, por lo que con independencia de la impertinencia de alguno de los medios de prueba solicitados ello debe llevar a la estimación del recurso tanto por la deficiencia procedimental como por la vulneración del derecho de presunción de inocencia que ello supone. Aunque en el boletín de denuncia se indica que se entregó copia de la verificación de cinemómetro la solicitud es pertinente ya que el denunciado tiene derecho si pone duda la copia a que se expida la certificación y conste auténticamente la fiabilidad del aparato».* (STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 13 de octubre de 2003.-Ponente: Sr. Rouco Rodríguez, FJ 1.º, JUR 2004\48657).

«En el presente caso, si se examina el expediente administrativo tramitado, no consta la ratificación del agente denunciante que a la vista de la denuncia y de los términos de la misma se considera necesaria y que había sido solicitada de manera expresa por el recurrente, resultando precisa a fin de asegurar el derecho a la defensa del actor, sin que por otra parte conste, a pesar de haberlo solicitado, la acreditación de la fiabilidad y adecuado funcionamiento del aparato utilizado, debiéndose significar que por consiguiente no existe a la vista de los datos aportados en el expediente prueba de cargo acreditativa de la comisión del hecho sancionado, carga que incumbe a la Administración, por lo que debe de mantenerse la presunción de inocencia, no siendo suficiente para desvirtuarla en el caso que nos ocupa los datos que se contienen en la denuncia del agente actuante, dada la naturaleza de la infracción sancionada, por lo que debe de procederse a la estimación del recurso y a la anulación de la resolución impugnada». (STSJ. de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 28 de octubre de 2003.-Ponente: Alvariño Alejandro, FJ 3.º, JUR 2003\265280).

«Ahora bien, si se examina el expediente administrativo, la recurrente solicitó en vía administrativa de manera expresa que se aportara la documentación acreditativa del correcto funcionamiento del aparato utilizado, sin que se procediera a ello por parte de la Administración, a quién le correspondía la carga de la prueba, por lo que en este caso, al no haber constancia del adecuado funcionamiento y fiabilidad del aparato utilizado, dada la naturaleza de la infracción sancionada, no puede ratificarse la presunción de certeza del contenido del acta del agente denunciante, no constituyendo prueba de cargo, cuando además solicitada la ratificación de dicho agente en el expediente no se ha producido, por lo que a la vista de los datos que se ofrecen no resulta probada la comisión del hecho denunciado y posteriormente sancionado, debiendo de prevalecer pues el principio de presunción de inocencia, que no ha sido desvirtuado». (STSJ. de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 28 de octubre de 2003, FJ 3.º, JUR 2003\265843).

⁽³⁵⁷⁾ En los supuestos en que la denuncia tenga lugar por exceso de velocidad y la detención y notificación de la misma al infractor se haga por un agente distinto del que ha observado la infracción, el informe de «ratificación» de la denuncia únicamente puede realizarlo el agente denunciante que observó la denuncia y no el compañero que practicó la notificación deteniendo al vehículo. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 66. Vid. en igual sentido al autor DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., *El Procedimiento Sancionador...*, (1.ª ed.), pág. 101, y (2.ª ed.), pág. 136.

Cuando el interesado pretenda hacer una prueba económicamente costosa deberá sufragar los gastos que ocasione su práctica, siempre y cuando se trate de gastos que no deba soportar la Administración (artículo 13.1, párrafo 3º RPST).

Una vez practicadas las pruebas y antes de redactar la propuesta de resolución, el instructor deberá llevar a cabo una valoración de todas las pruebas que obren en el expediente.

A modo de conclusión, hay que resaltar que para que la denegación de una prueba en vía administrativa pueda conducir a la nulidad del expediente es necesario que efectivamente se produzca una situación de indefensión.

c) Audiencia.

El derecho de audiencia está consagrado constitucionalmente en el artículo 105 e) al establecer que “la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

La función del trámite de audiencia no se limita a asegurar la mera posibilidad de formular alegaciones, sino que va más allá, en la medida en que se pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle, consiguientemente, realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses en base a lo actuado en el procedimiento ⁽³⁵⁸⁾.

⁽³⁵⁸⁾ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 2000 (7.ª ed.), pág. 495.

Es preciso distinguir dos tipos de audiencia: la “audiencia previa”, o inicial, aquélla en la que el interesado se persona en el expediente y alega lo que a su derecho conviene, proponiendo asimismo las pruebas de que intente valerse. Y la “audiencia ulterior”, que es aquella que se otorga discrecionalmente a los interesados a la vista del informe que haya evacuado el Agente denunciante ⁽³⁵⁹⁾.

En la normativa de tráfico, la dicción del artículo 79.3 de la Ley de Seguridad Vial y del artículo 13.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico se limitan únicamente a mencionar la existencia de dicho trámite ⁽³⁶⁰⁾, por lo que será necesario acudir a la regulación general contenida en el artículo 84 de la LRJAP-PAC y en el artículo 19 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, para conocer algo más de su regulación.

En cuanto al momento en que tiene lugar el trámite de audiencia en los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico, dicho trámite viene a coincidir con el ya aludido período de alegaciones, esto es, antes de redactarse la propuesta de resolución. Y aunque dicho trámite se incardina dentro de los principios generales del Derecho de que nadie puede ser condenado sin ser previamente oído, no obstante, se podrá prescindir de dar audiencia al interesado cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en el resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, al formular el pliego de descargos. (Vid. artículos 84.4 LRJAP-PAC y 19.2 del RPSS).

⁽³⁵⁹⁾ PELÁEZ DEL ROSAL, M.: “Desarrollo reglamentario de los procedimientos en la nueva Normativa de Tráfico, *VII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1991, pág. 96.

⁽³⁶⁰⁾ Artículo 79.3 (LSV). Tramitación.

“3. Transcurridos los plazos señalados en los números anteriores, a la vista de lo alegado y probado por el denunciante y el denunciado, ultimada la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no sea necesaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84.4 de la Ley 30/1992, éste elevará propuesta de resolución al órgano que legal o reglamentariamente tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda.”

(Este párrafo ha sido modificado por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del 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).

El trámite de audiencia se practica por medio de una comunicación al interesado manifestándole que ha terminado la instrucción del expediente y comunicándole que puede venir a verlo y solicitar los documentos de su interés, así como presentar alegaciones en su defensa a la vista de las pruebas, informes y demás actuaciones en que haya consistido la fase de instrucción. Sin embargo, el trámite de audiencia no será necesario cuando no existan en el expediente otros documentos o alegaciones que los aportados por el interesado y eventualmente, la ratificación de la denuncia, lo que en la práctica conduce a que el trámite de audiencia no se practicará casi nunca ⁽³⁶¹⁾.

A pesar de que el apartado 2º del artículo 13 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico fue modificado por el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero, para ajustarlo al artículo 84.4 de la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) ⁽³⁶²⁾, lo cierto es que el legislador se olvidó u omitió incluir en el precepto reglamentario, ahora objeto de estudio, la referencia al plazo de quince días que dispone el interesado para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones pertinentes ante el instructor del procedimiento, plazo al que hace alusión el artículo 84.2 del referido cuerpo legal y el artículo 19.1 del RPPS, y que ya se encontraba comprendido en la redacción anterior a la reforma del precepto reglamentario.

⁽³⁶¹⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 69.

⁽³⁶²⁾ La redacción original del artículo 13.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico establecía el carácter imperativo y obligatorio del trámite de audiencia en los procedimientos sancionadores que se tramitan a su amparo en contraste con lo establecido en el artículo 19.2 del Real Decreto 1398/1993 y el artículo 84.4 de la Ley 30/1992 que prevén la posibilidad de omitir el trámite de audiencia y por tanto la notificación de la Propuesta de Resolución. Vid. SÁNCHEZ ADSUAR, M.: “La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico. Comentario a propósito de la STS. 19 diciembre 2000”, *Actualidad Administrativa*, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 34 / 16 - 22 septiembre 2002, XLIV, pág. 989.

Hay que decir que después de las últimas modificaciones efectuadas en la normativa vial, concretamente las del año 2000 y 2001, que afectaron al Reglamento Sancionador de Tráfico y a la Ley de Seguridad Vial, respectivamente, el trámite de audiencia deja de cobrar la importancia que hasta este momento tuvo, y ello debido a que en la mayoría de los nuevos expedientes sancionadores que se tramiten solamente nos vamos a encontrar con la denuncia, la correspondiente ratificación y el escrito de alegaciones ⁽³⁶³⁾.

En cuanto a las consecuencias de la omisión del trámite de audiencia, el TS ha señalado lo siguiente:

La omisión del trámite de audiencia, cuando ello sea obligado, constituye un vicio esencial del procedimiento, determinando la nulidad de actuaciones. *«Y es que al principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído, debe añadirse que el trámite de audiencia del interesado es la esencia del derecho de defensa, contemplada ésta en términos jurídicos, que no debe faltar nunca, salvo en el supuesto previsto en el art. 19.2 RD 1398/1993, de 4 agosto (Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora), porque se produce una vez formulada la propuesta de resolución del procedimiento sancionador con propuesta de sanción. Queda, pues, precisado que el trámite de audiencia del interesado es un derecho esencial de defensa garantizado por la CE, de suerte que de prescindirse del mismo el acto administrativo será nulo»*. (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 12 de mayo de 1998.-Ponente: Sr. Escusol Barra, FJ 3.^o, LA LEY 1998, 5663).

⁽³⁶³⁾ “Se configura en cualquier caso la audiencia –aún presunta– del eventual infractor como elemento capital de su contradictoria defensa y como soporte del sistema de garantías tramitacionales del expediente administrativo sancionador-circulatorio, privilegiándose en cualquier caso como pauta de aceleración tramitacional la inicial notificación de la correspondiente imputación circulatoria al interesado –bien *in situ* o aún por vía postal en preliminar fase instructora– en cuanto ya no resultará imprescindible la efectiva notificación de la propuesta resolutoria antes de la Resolución sancionatoria *a quo* si no se formularan alegaciones de descargo; si no se practicasen pruebas *ex officio* y *ex novo* diferentes de aquellas que ya constasen en las actuaciones administrativas o aun fuesen aportadas por aquel mismo promovente antes referenciado”. Vid. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 23.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha matizado la exigencia de este trámite en los siguientes supuestos; a) ausencia de indefensión, b) posible subsanación en vía de recurso y c) razones de economía procesal.

a) Ausencia de indefensión.

«Si bien es cierto que el trámite de audiencia, exigido en el art. 91 LPA constituye, por lo general, un requisito esencial de validez del procedimiento, cuyo fundamento hay que buscar en el indeclinable principio de contradicción que debe presidir toda clase de actuaciones, cualquiera sea la naturaleza procesal o administrativa de las mismas, no es menos cierto que su observancia es innecesaria --por exigencias de dicho principio--, cuando su omisión no produce indefensión a los interesados, y de aquí que el propio art. 91, en su ap. 3, autorice a prescindir del referido trámite cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, lo que acontece justamente en el procedimiento administrativo seguido en el caso de autos (Cfr. STS. de 20 de febrero de 1992)». (STS., Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 16 de junio de 1997.-Ponente: Sr. Conde Martín de Hijas FJ 3.^o, LA LEY 1997, 8155).

Por tanto, la ausencia del trámite de audiencia por sí solo no ha de producir la ilegalidad de la resolución, pues lo determinante es que se haya producido indefensión ⁽³⁶⁴⁾.

b) Posible subsanación en vía de recurso y c) Razones de economía procesal.

⁽³⁶⁴⁾ SÁNCHEZ ADSUAR, M.: “La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, antes y después del Real Decreto 137/2000”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N.º 5 / 15 marzo 2001, pág. 872. Vid también del mismo autor el art. cit., “La propuesta de resolución...”, *Actualidad Administrativa*, pág. 991.

«En el supuesto de autos, es cierto que no se cumplimentó el trámite de audiencia, debiendo hacerse, pues así lo dispone el art. 91 LPA. Ahora bien, lo cierto es que a nada conduciría una retroacción de actuaciones a fin de que se cumpliera tal trámite, siendo así que en la vía contencioso-administrativa la parte demandante ha discutido a sus anchas, por activa y por pasiva, sobre la razón en que el alcalde basó la denegación de la licencia, y que no es otra que la disconformidad del uso pretendido con la normativa urbanística, de suerte que retrotraer las actuaciones sería contrario al más elemental principio de racionalidad y de economía procesal. La auténtica indefensión por la omisión del trámite se le habría producido a la parte actora si entonces hubiera podido alegar o probar algo que no le fuera posible en esta vía judicial, lo que ni siquiera es alegado». (STS., Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 6 de febrero de 1997.-Ponente: Sr. Yagüe Gil, FJ 4.^o, LA LEY 1997, 3638).

La audiencia del interesado señalándole plazo para formular alegaciones, no decide directa ni indirectamente el asunto y constituye un mero acto de trámite no susceptible de recurso, no incardinable por tanto en el art. 113.1 LPA. (STS., Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 16 de julio de 1997.-Ponente: Sr. Esteban Álamo, FJ 3.^o, LA LEY 1997, 9460).

d) La propuesta de resolución.

La propuesta de resolución es el acto por medio del cual se perfecciona y culmina la fase de instrucción del expediente. Dicha actuación se plasma en un documento elaborado por el instructor a la vista de la denuncia y de las alegaciones que el inculpado haya formulado contra la misma. Y es en este documento donde se concretan los términos de la acusación y las consecuencias jurídicas que a juicio del instructor corresponde imponer al inculpado por la infracción de tráfico que haya cometido ⁽³⁶⁵⁾.

⁽³⁶⁵⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 211. Vid. también del mismo autor, art. cit., “El nuevo Procedimiento Sancionador...”, págs. 81 y 82.

O como dice DE LA GUARDIA RIVERA, la propuesta de resolución contiene la imputación formal de los hechos de los que se acusa al presunto infractor, la tipificación de los mismos y la posible sanción a imponer, así como la persona o personas responsables ⁽³⁶⁶⁾.

Por otro lado, la propuesta de resolución garantiza la debida separación entre la fase de instrucción del expediente y la fase de resolución. Por ello, la propuesta de resolución se ha configurado como un trámite esencial que forma parte del núcleo de las garantías del artículo 24 de la CE.

En la regulación actual del procedimiento sancionador de tráfico han desaparecido las referencias clásicas de la propuesta de resolución como trámite y garantía para el administrado que son propias del procedimiento administrativo común. La propuesta de resolución es la acusación formal del órgano instructor del expediente en la que se contienen los hechos definitivamente fijados, las personas responsables o imputadas y las responsabilidades que dan lugar los hechos. Ahora bien, esta ventaja procesal no puede ser tomada por la Administración (DGT o Ayuntamientos) a menos que la denuncia esté bien formulada y contenga todos los elementos que permitan ser considerada como esa «propuesta de resolución» tan *sui generis* que rige en materia de tráfico.

La consecuencia es que el órgano instructor, una vez que recibe la denuncia, en caso de que compruebe que está mal formulada, deberá proceder a calificar los hechos, graduar las sanciones e impulsar la tramitación ulterior del expediente (artículo 9 del Reglamento Sancionador de Tráfico). Lo que comporta notificar un documento acusatorio completo (acuerdo de inicio) o varios trámites entre los que se incluya, en función de las alegaciones y pruebas del expediente, cuando sea necesario, una propuesta de resolución específica ⁽³⁶⁷⁾.

⁽³⁶⁶⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 250.

⁽³⁶⁷⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.: “Cuando el boletín de denuncia es notificado en el acto al conductor del vehículo pero carece de los datos necesarios para que pueda ser considerado también propuesta de resolución ¿es correcto notificar de nuevo al conductor el acuerdo de iniciación del procedimiento en el que sí se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 95 / noviembre 2006, pág. 30.

El artículo 13.2 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora se refiere de forma indirecta a este trámite al mencionar que “el acuerdo de iniciación se comunicará al instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará al denunciante, en su caso, y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. En la notificación se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto en el artículo 16.1, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con los efectos previstos en los artículos 18 y 19 del Reglamento”.

Ahora bien, es en el artículo 18 del citado Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora donde se regula expresamente la propuesta de resolución estableciéndose como característica principal de la misma su motivación ⁽³⁶⁸⁾. Del precepto citado se extrae que la propuesta de resolución ha de recoger los siguientes elementos:

a) Los hechos; b) Los hechos declarados probados; c) La calificación jurídica de los hechos; d) La determinación de la infracción o, en su caso, la declaración de que no existe infracción; e) La persona responsable; f) La sanción que proceda; y g) Las medidas provisionales si se hubieran adoptado.

En cuanto se refiere a la normativa vial, tanto el artículo 79.3 de la LSV -modificado por la Ley 19/2001, de 19 diciembre-, como el artículo 13.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico -modificado por el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero-, aluden de forma indirecta a este trámite (al igual que sucede en el artículo 13.2 del RPPS), señalando este último que “una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por

⁽³⁶⁸⁾ Artículo 18 (RPPS). Propuesta de resolución.

“Concluida, en su caso, la prueba, el órgano instructor del procedimiento formulará propuesta de resolución en la que se fijarán de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que propone que se imponga y las medidas provisionales que se hubieran adoptado, en su caso, por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el instructor del mismo; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.”

el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, el instructor elevará la propuesta de resolución al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda” ⁽³⁶⁹⁾.

El Real Decreto 137/2000 vino a dar un tratamiento jurídico diferente a la propuesta de resolución volviendo al sistema sancionador establecido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/1992. A partir de ahora, la propuesta de resolución ya no se concibe como un documento dirigido al interesado para que se defienda de la acusación formulada por el instructor, sino como un documento dirigido al órgano competente para resolver ⁽³⁷⁰⁾.

⁽³⁶⁹⁾ Comparto con el profesor AMOEDO SOUTO que la anterior redacción, además de ser mucho más clara, mantenía con toda corrección constitucional y legal, y con excelente criterio de oportunidad, la obligatoriedad de la «segunda» audiencia, es decir, de la audiencia tras la redacción de la propuesta de resolución, con sus correspondientes plazos máximo y mínimo, y la necesidad de vista del expediente. *La nueva redacción, al contrario, pierde claridad sintáctica, en precisión normativa y, lo que es más trascendente, en garantías para el ciudadano*: pues lo que antes era un trámite preceptivo, con un plazo cierto y con una garantía de acceso al expediente, ahora pasa a ser un trámite inexistente. Vid. AMOEDO SOUTO, C. A.: “Los «atajos» de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico ante el Tribunal Supremo. La Sentencia de 19 de diciembre de 2000 y su doctrina legal sobre el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, de procedimiento sancionador en materia de tráfico”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 156 / septiembre - diciembre 2001, págs. 321 y 322. Idem *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, N.º 113 / enero - marzo 2002, pág. 106.

MARTÍNEZ NIETO entiende que la redacción actual del artículo 13.2 del Reglamento Sancionador de Tráfico es harto confusa, ya que, por un lado, se suprime la obligación de notificar (en todo caso) al interesado la propuesta de resolución, pero, por otro, se mantiene la obligación del trámite de audiencia. De este modo cualquier intérprete del precepto ve que el trámite de audiencia sólo se puede practicar (de forma correcta y respetuosa con los derechos constitucionales) mediante el traslado de la propuesta de resolución, y que este documento debe notificarse al interesado en los supuestos generales establecidos en el procedimiento sancionador común. (...) Además señala este autor que ésta es la única solución que tiene el citado Reglamento para ser conforme con los principios constitucionales y con la legalidad ordinaria que ha recogido tales principios en los artículos 127 a 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Vid. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 95.

FUENTES GARCÍA sostiene que la propuesta de resolución tendría que notificarse al interesado concediéndole el trámite de audiencia, cuando en la instrucción del expediente aparezcan hechos o circunstancias distintos de los reflejados en el inicio del procedimiento o pruebas diferentes a las aducidas por el interesado y que se vayan a tener en cuenta al dictar la resolución. Véase FUENTES GARCÍA, J.: “¿Qué relación existe entre la propuesta de resolución y el trámite de audiencia en el procedimiento sancionador en materia de tráfico? ¿Son preceptivos ambos trámites? ¿En qué plazo ha de emitirse la resolución desde la recepción de la propuesta de resolución por el órgano competente?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 55 - 56 / julio - agosto 2003, pág. 21.

⁽³⁷⁰⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., *Manual...*, pág. 227. Vid., en el mismo sentido, y también del mismo autor, el art. cit., “El nuevo Procedimiento Sancionador...”, pág. 93.

Tanto el Tribunal Constitucional (sentencias de 29/1989, de 6 de febrero y 145/1993, de 26 de abril), como el Tribunal Supremo (sentencia de 27 de abril de 1998) han mantenido una doctrina muy clara con respecto a la obligación de notificar la propuesta de resolución al interesado cuando éste formula alegaciones en el expediente para que pueda exponer sus alegaciones conclusivas y decidir la última palabra antes de ser sancionado. Y en el mismo sentido se manifiestan los Tribunales Superiores de Justicia de las respectivas CCAA (SSTSJ. de Murcia, de 31 de julio de 1999 [RJCA 1999\2299] y 5 de abril de 2000, FJ 2.º, [RJCA 2000\704]; STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 16 de junio de 2000, FJ 3.º, RJCA 2000\2013; STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 15 de marzo de 2002, FJ 3.º, JUR 2002\106431, entre otras muchas). Los diferentes Tribunales imponen esta exigencia al amparo del artículo 24.2 de la Constitución, por lo cual, tanto la Ley 19/2001 como el Real Decreto 137/2000, no son operativos en lo que se refiere al intento de impedir la notificación de la propuesta de resolución al interesado cuando éste ha formulado alegaciones en el expediente, pues en otro caso se produce indefensión determinante de la nulidad de la sanción por aplicación de los principios constitucionales ⁽³⁷¹⁾.

La autora FUENTES GARCÍA (profesora del Instituto de Tráfico y Seguridad Vial, Técnico de Administración General y Jefe del Servicio de Tráfico, Transportes y Sanciones del Ayuntamiento de Murcia) «no cree que sea afortunada esta nueva regulación en un procedimiento especial como el sancionador, puesto que en la propuesta de resolución se recoge el resultado de la instrucción del expediente, fundamentalmente los hechos que pueden considerarse probados y lo que es más importante, la valoración de las pruebas existentes y que permiten al instructor realizar un pronunciamiento preciso sobre la existencia de la infracción y de responsabilidad por la comisión de la misma.

Con la nueva regulación, el interesado podrá acceder al expediente que, una vez instruido, consistirá en una sucesión cronológica de documentos a la que faltará un elemento muy importante para que el interesado conozca el verdadero alcance de la responsabilidad que se le puede llegar a imputar, esto es, la valoración que de los hechos y de las pruebas existentes pueda hacer el instructor del expediente, limitando así la posibilidad de que el presunto infractor pueda rebatir con nuevos documentos, alegaciones, pruebas, etc., esa valoración, de la que ya, en teoría, no tendrá conocimiento.

En definitiva, la propuesta de resolución pasa así a convertirse en un mero acto interno de la Administración, en perjuicio del ciudadano, y para mayor comodidad de los órganos encargados de la resolución del procedimiento, quedando sutilmente desvirtuada la premisa de separación entre las fases de instrucción y resolución del procedimiento sancionador». Vid. FUENTES GARCÍA, J.: “El procedimiento sancionador por infracciones de tráfico en los Ayuntamientos: algunos aspectos prácticos y recursos en vía administrativa”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 22 / octubre 2000, pág. 5.

⁽³⁷¹⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, págs. 69, 70 y 108.

Es decir, la propuesta de resolución tendrá que notificarse al interesado concediéndole el trámite de audiencia cuando en la instrucción del expediente aparezcan hechos, o circunstancias distintos de los reflejados en el inicio del procedimiento o pruebas diferentes a las aducidas por el interesado y que se vayan a tener en cuenta al dictar la resolución. FUENTES GARCÍA, J.: “Incidencia del RD 137/2000, de 4 de febrero, por el que se modifica el RD 320/1994, de 25 de febrero (Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico,

«La propuesta de resolución, en cuanto expresión del principio acusatorio, no puede faltar en el procedimiento administrativo sancionador por exigencias del propio texto constitucional (Cfr. STS., Sala 3.^a, de 27 de mayo de 1997 [RJ. 1997\4447])». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 6 de junio de 1997.-Ponente: Sr. Menéndez Pérez).

«El derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el art. 24.2 CE, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta en donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso (Cfr. SSTs., Sala 3.^a, de 21 de abril [RJ. 1997\3335], 2 de junio [RJ. 1997\5434], 6 de junio [RJ. 1997\5437] y 30 de julio de 1997 [RJ. 1997\6331], 9 de marzo [RJ. 1998\2137], 16 de marzo [RJ. 1998\2848] y 7 de abril 1998 [RJ 1998\3449, 3451])». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 27 de abril de 1998.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret, FJ 2.^o, RJ. 1998\3646). Vid. también la STSJ. de Canarias, Las Palmas, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 20 de noviembre de 1998.-Ponente: Sr. Gómez Cáceres, FJ 2.^o; la STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 26 de mayo de 1999, FJ 3.^o, RJ. 1999\3949; la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.^a, de 7 de junio de 1999.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 3.^o, RJCA 1999\2541; la STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 22 de junio de 1999, FJ 2.^o, RJ. 1999\5109; la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.^a, de 31 de julio de 1999.-Ponente: Sr. Espinosa de Rueda

Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), en la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 31 - 32 / julio - agosto 2001, pág. 25.

Entendemos que en los casos en que exista ratificación o informe del Agente denunciante, siempre será necesaria la propuesta de resolución y el ulterior trámite de audiencia, ya que en caso contrario se estarían vulnerando los principios de contradicción y defensa del interesado, así como su derecho a un proceso con todas las garantías, recogido en el artículo 24.2 de la Const. Vid. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 257.

Jover, FJ 2.º, RJCA 1999\2299; la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, de 10 de noviembre de 1999.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 3.º, RJCA 1999\3813; la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, de 5 de abril de 2000, FJ 2.º, RJCA 2000\704; la STSJ. de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de enero de 2001.-Ponente: Sr. Fresneda Plaza, FJ 4.º, RJCA 2001\431; y la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 14 de marzo de 2001.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 3.º, RJCA 2001\501).

«Sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento administrativo, forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 CE, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento; la calificación de la falta y la consecuencia punitiva son elementos indispensables de toda acusación sobre los que debe versar el ejercicio del derecho de defensa». (SSTS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 7 de abril de 1998.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret, FJ 2.º, RJ 1998\3449, 3451).

La STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 31 de julio de 1999.-Ponente: Sr. Espinosa de Rueda Jover, RJCA 1999\2299, estima el recuso interpuesto y anula los actos impugnados al no notificarse la propuesta de resolución al interesado, una vez que éste presentó en el expediente sancionador sus alegaciones.

Por su parte, las SSTSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de enero ⁽³⁷²⁾, 30 de abril, FJ 2.º [RJCA 2001\934], 24 de julio FJ 2.º [JUR 2001\289755] y 25 de julio de 2001, FJ 3.º [JUR 2001\273386] disponen que la falta de traslado de la propuesta resolución en materia de tráfico puede tener distinta trascendencia, dependiendo de que ocasione o no verdadera indefensión, según establece el artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre.

⁽³⁷²⁾ El contenido de esta primera Sentencia puede verse en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 27 / marzo 2001, págs. 49 y 50.

«... la notificación de la propuesta de resolución tiene como objeto dar traslado al expedientado o denunciado de la determinación de los hechos una vez practicada, en su caso, la prueba correspondiente, así como de la opinión del instructor acerca de la calificación de los mismos y sanciones procedentes, en su caso. De modo que, si no se ha efectuado prueba alguna y, además, entre el primer traslado que se le da al interesado, y a la vista del cual formula las alegaciones, y la resolución que se dicta, no hay una divergencia ni en la descripción de los hechos, ni en la tipificación de los mismos, ni en la sanción que pueda imponerse, de modo que la propuesta de resolución nada añade a tales extremos, entonces no puede decirse que la ausencia de ésta ocasione indefensión alguna, pues no consistiría sino en una pura reproducción del trámite ya conferido antes. Sin embargo, en otro caso sí puede producirse la mencionada vulneración del derecho de defensa, con efectos anulatorios». (SSTSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 30 de abril, FJ 2.º [RJCA 2001\934] y 24 de julio de 2001, FJ 2.º [JUR 2001\289755]).

La STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 22 de mayo de 2001.-Ponente: Sr. Lecumberri Martí, FJ 3.º, RJ. 2001\6228, señala que «el artículo 13.2 del RPST debe interpretarse en el sentido de que la notificación de la propuesta de resolución que corresponda dictar en el procedimiento no es preceptiva, ni tiene, por tanto, que notificarse al interesado, siendo también innecesario el trámite de audiencia en cualquiera de estos dos casos:

- cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del boletín de denuncia que inicia el procedimiento, y
- cuando, habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado». Véase en idéntico sentido la STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 19 de diciembre de 2000.-Ponente: Sr. González Navarro, FJ 5.º B), RJ. 2001\2617.

Finalmente, la Ley de Seguridad Vial señala que la propuesta de resolución se cursará inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento,

junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el mismo.

d.1) Infracciones y sanciones.

A continuación haré mención expresa a los diferentes tipos de infracciones y sanciones por ser, por un lado, la determinación de la infracción y, por otro, la sanción impuesta, dos de los contenidos esenciales a los que debe hacer referencia la propuesta de resolución. La Ley de Seguridad Vial dedica el capítulo I del título V (artículos 65 a 67) a regular los diferentes tipos de infracciones y sanciones.

d.1.1) Infracciones.

Lo primero que llama la atención del artículo 65 de la LSV es que no dispone de un listado o relación exhaustiva de conductas típicas, sino que simplemente establece un «cuadro general de infracciones» ⁽³⁷³⁾.

⁽³⁷³⁾ Artículo 65 (LSV). Cuadro general de infracciones.

“1. Las acciones u omisiones contrarias a esta ley o a los reglamentos que la desarrollan, tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ella se determinan, a no ser que puedan constituir delitos o faltas tipificadas en las leyes penales, en cuyo caso la Administración pasará el tanto de culpa al Ministerio Fiscal y proseguirá el procedimiento sancionador absteniéndose de dictar resolución mientras la Autoridad Judicial no pronuncie sentencia firme o dicte otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad y sin estar fundada en la inexistencia del hecho.

2. Las infracciones a que hace referencia el número anterior se clasifican en leves, graves y muy graves.

3. Tendrán la consideración de infracciones leves las cometidas contra las normas contenidas en esta Ley que no se califiquen expresamente como graves o muy graves en los números siguientes.

4. Son infracciones graves las conductas tipificadas en esta Ley referidas a:

- a) Incumplir las disposiciones de esta Ley en materia de: limitaciones de velocidad, salvo que supere el límite establecido en el apartado 5.c), prioridad de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido y marcha atrás.
- b) Paradas y estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculicen gravemente la circulación constituyendo un riesgo u obstáculo para la circulación, especialmente de peatones, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- c) Circular sin el alumbrado reglamentario en situaciones de falta o disminución de visibilidad o produciendo deslumbramiento a otros usuarios de la vía y en aquellos supuestos en los que su uso sea obligatorio.
- d) Realización y señalización de obras en la vía sin permiso, y retirada o deterioro de la señalización permanente u ocasional.

-
- e) Conducir utilizando dispositivos incompatibles con la obligatoria atención permanente a la conducción en los términos que se determinen reglamentariamente.
 - f) Conducir utilizando cascos o auriculares conectados a aparatos receptores o reproductores de sonido, el uso durante la conducción de dispositivos de telefonía móvil, así como cualquier otro medio o sistema de comunicación que implique su uso manual, en los términos que se determine reglamentariamente, con las excepciones por motivos específicos relacionados con la seguridad, higiene o prevención laboral.
 - g) Conducir vehículos que tengan instalados mecanismos o sistemas encaminados a eludir la vigilancia de los agentes de tráfico, o que lleven instrumentos con la misma intención, así como la utilización de mecanismos de detección de radar.
 - h) Conducir un vehículo o circular sus ocupantes sin hacer uso del cinturón de seguridad, el casco y demás elementos de protección o dispositivos de seguridad de uso obligatorio en las condiciones y con las excepciones que se establezcan reglamentariamente.
 - i) Circular con menores de 12 años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas con las excepciones que se determinen reglamentariamente.
 - j) No respetar las señales de los agentes que regulan la circulación.
 - k) No respetar la luz roja de un semáforo.
 - l) No respetar una señal de stop.
 - m) Que el adquirente de un vehículo no solicite la renovación del permiso o licencia de circulación, cuando varíe su titularidad registral, en el plazo que se establezca reglamentariamente
 - n) Conducir un vehículo siendo titular de una autorización de conducción que carece de validez por no haber cumplido los requisitos administrativos exigidos reglamentariamente.
 - ñ) Conducción negligente.
 - o) Arrojar a la vía o en sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios, accidentes de circulación o perjudicar al medio natural.
 - p) No facilitar su identidad ni los datos del vehículo solicitados por los afectados en un accidente de circulación, estando implicado en el mismo.
 - q) Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas reglamentariamente establecidas, salvo que pudieran estimarse incluidas en el apartado 5.l) siguiente, así como las infracciones relativas a las normas que regulan la inspección técnica de vehículos.

5. Son infracciones muy graves, cuando no sean constitutivas de delito, las siguientes conductas:

- a) La conducción por las vías objeto de esta Ley habiendo ingerido bebidas alcohólicas con tasas superiores a las que reglamentariamente se establezcan, y, en todo caso, la conducción bajo los efectos de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes y cualquier otra sustancia de efectos análogos.
- b) Incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos de someterse a las pruebas que se establezcan para detección de posibles intoxicaciones de alcohol, estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes y otras sustancias análogas, y la de los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de circulación.
- c) Sobrepassar en más de un 50 por ciento la velocidad máxima autorizada, siempre que ello suponga superar, al menos, en 30 km por hora dicho límite máximo.
- d) La conducción manifiestamente temeraria.
- e) La ocupación excesiva del vehículo que suponga aumentar en un 50 por ciento el número de plazas autorizadas, excluida la del conductor con excepción de los autobuses de líneas urbanas e interurbanas.
- f) La circulación en sentido contrario al establecido.
- g) Las competiciones y carreras no autorizadas entre vehículos.
- h) El exceso en más del 50 por ciento en los tiempos de conducción o la minoración en más del 50 por ciento en los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transporte terrestre.
- i) El incumplimiento por el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción de la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello y no exista causa justificada que lo impida.
- j) La conducción de un vehículo sin ser titular de la autorización administrativa correspondiente.
- k) Circular con un vehículo no matriculado o careciendo de las autorizaciones administrativas correspondientes, o que éstas carezcan de validez por no cumplir los requisitos exigidos reglamentariamente.
- l) Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas que afecten gravemente a la seguridad vial, establecidas reglamentariamente.

En segundo lugar, hay que decir que el artículo 65 de la LSV no ha pasado desapercibido por las últimas reformas efectuadas en la Ley de Seguridad Vial. Así, la reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial como consecuencia de la Ley 5/1997, de 24 de marzo (esta reforma estaba dirigida a clarificar las competencias municipales en las zonas de estacionamiento restringido), supuso, entre otras cosas, que las infracciones de alcoholemia pasaran a considerarse de graves a muy graves (artículo 65.5.2 a) y b)), llevando implícita la suspensión de la licencia de conducción por un tiempo máximo de tres meses.

Por su parte, la Ley 19/2001, de reforma de la LSV, optó por descomponer el conjunto de tipos que se contenía en el anterior artículo 65.4.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en varias infracciones a las que calificó de diversa forma: a) Infracciones en materia de tiempos de conducción; b) Infracciones relativas a la transgresión de las limitaciones de velocidad, que se escinden en función del porcentaje en que sea superado ese límite; c) Las relativas a la prioridad de paso, adelantamientos y cambios de sentido; y d) Circulación en sentido contrario (374).

m) Incumplir las normas, reglamentariamente establecidas, sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación, sobre conocimientos y técnicas necesarios para la conducción.

n) Incumplir las normas, reglamentariamente establecidas, sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de reconocimiento de conductores.

ñ) Incumplir las normas, reglamentariamente establecidas, que regulan las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial.

o) Circular por autopistas o autovías con vehículos expresamente prohibidos para ello.

p) Circular en posición paralela con vehículos prohibidos expresamente para ello por esta Ley.

6. Las infracciones derivadas del incumplimiento de la obligación de asegurar los vehículos a motor y de presentación de la documentación acreditativa de la existencia del seguro obligatorio se regularán y sancionarán con arreglo a su legislación específica.”

Nota: El artículo ha sido redactado de conformidad con la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica 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.

Indica a este respecto BACIGALUPO ZAPATERO que “el artículo 65 del Real Decreto establece una definición totalmente abierta de las infracciones administrativas en materia de tráfico (...). En este punto es indudable que en nada se ha progresado respecto de la definición del artículo 276.1 del Código de la Circulación, que también remitía a la «infracción de los preceptos de este Código» de una manera genérica”. Vid. BACIGALUPO ZAPATERO, E.; ob. cit., Sanciones administrativas..., pág. 55.

(374) FUENTES LÓPEZ, F. J.: “La «esperada» reforma de la Ley de Tráfico”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 517 / 24 enero 2002, pág. 5.

Una nueva reforma, esta vez efectuada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, que regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, amplió notablemente el catálogo de infracciones graves y muy graves a diferencia de la anterior regulación y modificó al alza la calificación de una serie de infracciones y sus correspondientes sanciones. El cuadro general de infracciones queda modificado, elevando algunas leves a graves y otras graves a muy graves, en atención al «reproche social» que generan y la «peligrosidad» que conllevan, así como a su relación directa con la seguridad vial.

A partir de la reforma efectuada en el año 2005 son consideradas infracciones graves no utilizar el cinturón, el casco o los sistemas de retención infantil, además de conducir utilizando auriculares o dispositivos de telefonía móvil. También pasan a considerarse infracciones graves conducir con el carné caducado, utilizando mecanismos de detección de radar y otros incompatibles con la atención al volante, o circular con un vehículo que no ha pasado la Inspección Técnica (ITV).

Asimismo, la Ley 17/2005 eleva de infracción grave a muy grave el incumplimiento por parte del titular o arrendatario del vehículo de identificar verazmente al conductor que haya cometido una infracción, caso de no ser él mismo (artículo 65.5 i) de la LSV)⁽³⁷⁵⁾. Otras infracciones reclasificadas, que pasan a ser muy graves, son circular con un vehículo sin el carné correspondiente, o que no esté matriculado o incumpla las condiciones técnicas, así como ir por autovías o autopistas con vehículos expresamente prohibidos para ello.

⁽³⁷⁵⁾ “Al amparo de la legislación anterior, el autor de una infracción muy grave (por ejemplo conducción temeraria o exceso de velocidad) no identificado, al que podían sancionar con multa de hasta 600 euros y tres meses de retirada, esperaba el trámite previo de la identificación al conductor que se le dirigía al propietario del vehículo. Éste, siendo el mismo conductor, o su hij@, herman@, compañer@ del propietario, decía: ¡no identificamos y la sanción será sólo de 300 euros!, es decir, nos evitamos la retirada del carné. Fraude de Ley.

Ahora esta operación de desconocimiento del conductor que sufren muchos propietarios en este país será sancionada y esta sanción, podría llegar a ser de hasta 1.500 euros y en todo caso la sanción de suspensión por el tiempo mínimo de un mes y máximo de tres meses.

Por tanto, ya tenemos que el reproche punitivo que se origina por el incumplimiento del art. 72.3 es más grave o de mayor trascendencia que en la anterior versión.

La segunda reflexión gira en torno al apartado 5 del citado artículo 65, pues como señaló MARTÍNEZ NIETO, la expresión «cuando no sean constitutivas de delito» está de más o era innecesaria, ya que toda conducta que sea delito no puede ser imputada como infracción administrativa por el principio de preferencia y superioridad de la autoridad penal sobre la autoridad administrativa. Lo que debe hacerse es limitar para el Código Penal las conductas más reprochables y dejar como infracciones administrativas muy graves los restantes hechos que tengan una especial trascendencia para la seguridad del tráfico ⁽³⁷⁶⁾. Así ha sucedido con la omisión del deber de socorro, que ha dejado de pertenecer al catálogo de infracciones graves por tratarse de una conducta tipificada y penada por el Código Penal.

La Ley de Seguridad Vial también dedica un precepto (el artículo 66) a las infracciones en materia de publicidad para únicamente señalar que las infracciones de este tipo se sancionarán de acuerdo con lo previsto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios ⁽³⁷⁷⁾.

Seguidamente se muestran los distintos límites de velocidad existentes en Europa (en Km/hora).

Pero esta nueva reforma vuelve a errar, si yo no identifico al conductor, la sanción podrá ser de hasta 1.500 euros y retirada de carné de uno a tres meses, pero esta infracción no llevará, en ningún caso, aparejada retirada de puntos”. Véase a ORTEGA VALLEJO, F. R.: “¿Quién conduce mi coche? Identificar al conductor infractor”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 84 / diciembre 2005, págs. 17 y 18.

En efecto, considerando el indudable efecto punitivo y disuasorio que la retirada de puntos implica, el hecho de que el incumplimiento del deber de identificación no lleve aparejada minoración alguna en el crédito de puntos atribuido a los conductores, va a originar, con toda probabilidad, un crecimiento exponencial de aquellos supuestos en los cuales, cuando la denuncia se formule en un momento posterior a la comisión de la infracción, el procedimiento finalice con la imposición de una sanción al propietario o arrendatario del vehículo en cuestión por incumplimiento de aquel deber. GARCÍA LÓPEZ, R.; comunicación cit., “El deber de identificación del conductor...”, pág. 122.

⁽³⁷⁶⁾ “...el problema principal de las infracciones muy graves de tráfico es la doble tipificación de estas conductas en el Código Penal (como delitos o faltas) y en la Ley de Tráfico y Seguridad Vial como infracciones administrativas”. MARTÍNEZ NIETO, A.: “Los ciudadanos españoles y la Administración de Tráfico”, Tomo IV, La Ley, Ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4841 / 16 julio 1999), D-194, págs. 1646 y 1647.

⁽³⁷⁷⁾ Artículo 66 (LSV). Infracciones en materia de publicidad.

“Las infracciones a lo previsto en el artículo 52 se sancionarán en la cuantía y a través del procedimiento establecido en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios.”

ALEMANIA	Ciudad:	50
	Carretera:	100
	Autopista:	130 (recomendado)
AUSTRIA	Ciudad:	50
	Carretera:	100
	Autopista:	130
BÉLGICA	Ciudad:	50
	Carretera:	90
	Autopista:	120
BULGARIA	Ciudad:	60
	Carretera:	80
	Autopista:	120
CROACIA	Ciudad:	60
	Carretera:	90 / 100
	Autopista:	130
CHIPRE	Ciudad:	50
	Carretera:	80
	Autopista:	100
DINAMARCA	Ciudad:	50
	Carretera:	80
	Autopista:	110
ESLOVENIA	Ciudad:	60
	Carretera:	80 / 100
	Autopista:	120
ESPAÑA	Ciudad:	50
	Carretera:	90 / 100
	Autopista:	120
ESTONIA	Ciudad:	50
	Carretera:	90 / 110
	Autopista:	NO EXISTEN

Límites de velocidad en Europa (en Km/hora)

FINLANDIA	Ciudad:	50
	Carretera:	80 / 100
	Autopista:	120
FRANCIA	Ciudad:	50
	Carretera:	90 / 110
	Autopista:	130
GRAN BRETAÑA	Ciudad:	48
	Carretera:	96
	Autopista:	112
GRECIA	Ciudad:	50
	Carretera:	110
	Autopista:	120
HOLANDA	Ciudad:	50
	Carretera:	80 / 100
	Autopista:	120
HUNGRÍA	Ciudad:	50
	Carretera:	80 / 100
	Autopista:	120
IRLANDA	Ciudad:	48
	Carretera:	64 / 80
	Autopista:	112
ISLANDIA	Ciudad:	50
	Carretera:	80 / 90
	Autopista:	NO EXISTEN
ITALIA	Ciudad:	50
	Carretera:	90 / 110
	Autopista:	130
LETONIA	Ciudad:	50
	Carretera:	90 / 110
	Autopista:	NO EXISTEN

Límites de velocidad en Europa (en Km/hora)

LITUANIA	Ciudad:	60
	Carretera:	90 / 110
	Autopista:	NO EXISTEN
LUXEMBURGO	Ciudad:	50
	Carretera:	90
	Autopista:	120
MALTA	Ciudad:	40
	Carretera:	64
	Autopista:	NO EXISTEN
NORUEGA	Ciudad:	50
	Carretera:	80 / 90
	Autopista:	90
POLONIA	Ciudad:	60
	Carretera:	90
	Autopista:	110
PORTUGAL	Ciudad:	50
	Carretera:	90 / 100
	Autopista:	120
REPÚBLICA CHECA	Ciudad:	50
	Carretera:	90
	Autopista:	130
REPÚBLICA ESLOVACA	Ciudad:	60
	Carretera:	90
	Autopista:	130
RUMANÍA	Ciudad:	60
	Carretera:	70 / 90
	Autopista:	70 / 90
RUSIA	Ciudad:	60
	Carretera:	90
	Autopista:	110

Límites de velocidad en Europa (en Km/hora)

SUECIA	Ciudad:	50
	Carretera:	70
	Autopista:	90 / 110
SUIZA	Ciudad:	50
	Carretera:	80
	Autopista:	100 / 120
TURQUÍA	Ciudad:	50
	Carretera:	90
	Autopista:	90
YUGOSLAVIA	Ciudad:	60
	Carretera:	80 / 100
	Autopista:	120

Fuente: *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 70 / octubre 2004, pág. 97.

Dentro de las infracciones muy graves cobra especial relevancia el incumplimiento de la obligación de someterse a las pruebas de alcoholemia, infracción ésta tipificada en el artículo 65.5 b) de la LSV y en el artículo 21 del Reglamento General de Circulación ⁽³⁷⁸⁾.

Conducir un vehículo habiendo ingerido previamente alcohol puede dar lugar, o bien a una sanción administrativa que podrá imponerse tras la tramitación del correspondiente expediente sancionador si se prueba que se rebasaban las tasas establecidas reglamentariamente, o bien a una sentencia condenatoria penal por delito contra la seguridad del tráfico, si finalmente se acredita que se conducía con las facultades psico-físicas significativamente mermadas como consecuencia de aquella ingestión de alcohol, lo que ha de tener lugar en un procedimiento judicial penal.

⁽³⁷⁸⁾ La regulación en la legislación de tráfico respecto de la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas viene recogida en los arts. 12 y 65.5 a) de la Ley de Seguridad vial y en los artículos 20 a 26 del Reglamento General de Circulación.

Las tasas de alcoholemia toleradas en nuestro país en la actualidad son las siguientes (art. 20 RGC) ⁽³⁷⁹⁾:

CONDUCTOR	TASA EN AIRE	TASA EN SANGRE
GENERAL	0,25 mg/l	0,5 g/l
NOVEL	0,15 mg/l	0,3 g/l
PROFESIONAL	0,15 mg/l	0,3 g/l

¿Qué cantidad de alcohol representan estas tasas?

En un **hombre** de aproximadamente 70 Kg de peso:

Hombre de 70 kg.	0.3 gr./l. de sangre	0.5 gr./l. de sangre
Cerveza	1 lata (33 cl)	2 latas
Vino	1.5 vasos (45 cl)	2.5 vasos
Whisky	1 vaso (45 cl)	2 vasos

En una **mujer** de aproximadamente 60 Kg de peso:

Mujer de 60 kg.	0.3 gr./l. de sangre	0.5 gr./l. de sangre
Cerveza	0.5 a 1 lata (33 cl)	2 latas
Vino	1 vaso (45 cl)	2.5 vasos
Whisky	0.5 a 1 vaso (45 cl)	2 vasos

⁽³⁷⁹⁾ Antecedentes. En el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, se articuló por vez primera el desarrollo reglamentario de las tasas de alcohol en sangre. Posteriormente, el Real Decreto 1333/94, de 23 de octubre, mantenía la tasa de alcohol en sangre, pero procedía a determinar las tasas de alcohol en aire expirado que se correspondían con las tasas de alcohol en sangre. Finalmente, la reforma introducida por el Real Decreto 2282/1998, de 23 de octubre, redujo las tasas de alcoholemia a los límites actuales, pasando de los 0,8 gramos por litro de sangre a los 0,5 gramos.

Son importantes las consecuencias de la negativa a someterse a la realización de las pruebas de alcoholemia, pues dicha negativa puede dar lugar a dos tipos de responsabilidades: administrativa o penal. Para saber cuándo nos encontramos ante una u otro tipo de responsabilidad hemos de acudir a la Sentencia de la Sala Segunda del **Tribunal Supremo** de fecha **9 de diciembre de 1999**, FJ 2.º, RJ. 1999\8576, en la cual dicho Tribunal ha procedido a elaborar una **nueva interpretación jurisprudencial del delito de desobediencia por negativa a someterse a controles de alcoholemia**.

La trascendencia de esta nueva interpretación jurisprudencial es que **a partir de ahora la negativa a someterse a dichas pruebas no siempre será delito penal**, sino que en determinadas ocasiones sólo será considerado sanción administrativa.

Así el Alto Tribunal manifiesta que «... *la dependencia del art. 380 CP respecto del art. 379 CP permite establecer, en orden a fijar los límites entre la sanción penal y la administrativa, los siguientes **criterios orientativos***:

a) la negativa a someterse al control del alcoholemia en cualquiera de los supuestos previstos en los números 1 y 2 del art. 21 del reglamento de Circulación debe incardinarse dentro del tipo penal del art. 380 CP; y b) dicha negativa, en los supuestos de los números 3 y 4 del mismo precepto del Reglamento de Circulación, precisa la siguiente distinción: b.1) si los agentes que pretenden llevar a cabo la prueba advierten en el requerido síntomas de estar conduciendo bajo los efectos de bebidas alcohólicas, y se lo hacen saber así al requerido, la negativa de éste debe incardinarse también en el delito de desobediencia del citado art. 380 CP; y b.2) cuando no se adviertan tales síntomas, la negativa del requerido no rebasa los límites de la sanción administrativa (arts. 65.5.2 b) y 67.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial)».

El artículo 380 del Código Penal castiga como delito de desobediencia grave el hecho de negarse a someterse a las pruebas de alcoholemia, delito de desobediencia que está castigado con penas de 6 meses a 1 año de prisión (artículo 556 CP).

País	Tasa de alcoholemia gr/litro (en sangre)	Sanciones
ALEMANIA	0,5	Hasta 0,8 gramos, retirada carnet y sanción.
AUSTRIA	0,5	3.500 € máximo.
BÉLGICA	0,5	1.500 € máximo.
DINAMARCA	0,5	11.000 coronas danesas, mínimo
ESPAÑA	0,5 La tasa permitida se reduce a 0,3 para conductores de vehículos de PMA superior a 3,5 Tm., Transportes Especiales y Mercancías Peligrosas	Retirada de carnet y sanción.
FRANCIA	0,5	4.800 € máximo.
GRAN BRETAÑA	0,8	De 300 a 2.500 libras esterlinas
GRECIA	0,5	60.000 € mínimo.
HOLANDA	0,5	90 € mínimo
HUNGRÍA	0,0	Hasta 0,8 gramos, multa o retirada del carnet de conducir. Superior a esa cantidad, posible cárcel.
IRLANDA	0,8	1.100 libras irlandesas, máximo
ITALIA	0,5	Hasta 350 €.
LUXEMBURGO	0,8	Hasta 125 €.
NORUEGA	0,5	Multa variable y posible cárcel
PORTUGAL	0,5	120 € hasta 3 años de prisión.
SUECIA	0,2	De 1,33 a 4 meses de nómina y cárcel de seis meses a un año
SUIZA	0,8	2.000 francos suizos, máximo

Fuente: <http://www.multaauto.es>
 “Tasas de alcohol permitidas en Europa” ⁽³⁸⁰⁾.

La medición del alcohol por aire expirado se realiza mediante unos aparatos denominados **etilómetros**. Si tras la primera prueba, el resultado es positivo, el conductor tiene derecho a realizar una segunda prueba, debiendo mediar entre una y otra un lapso mínimo de 10 minutos, siendo necesario que los agentes también le informen que tiene derecho a contrastar los resultados positivos mediante análisis de sangre o análogos (por ej. orina), así como a formular cuantas alegaciones y observaciones tenga por conveniente.

⁽³⁸⁰⁾ Vid. también la Recomendación de la Comisión de 17 de enero de 2001 sobre la tasa máxima de alcoholemia permitida para los conductores de vehículos de motor, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas DOCE de 14.02.2001 (C 48/02).

Es aconsejable que si se observa alguna anomalía o irregular funcionamiento del aparato (error al imprimir los tickets, no se refleja el resultado a pesar de soplar correctamente, la hora del ticket no coincide con la real, etc.), el propio conductor exija y solicite a los agentes que se haga constar tal anomalía. De la misma forma, si se está acompañado de alguien, conviene que ello se haga constar en el atestado y que figuren sus datos personales.

Es preciso también hacer constar en ese momento, para el caso de que se hayan tomado fármacos o medicamentos con motivo de alguna enfermedad, el nombre de los mismos así como la hora aproximada en que se tomaron, puesto que algunos medicamentos, por su composición, pueden alterar el resultado de la prueba. Tampoco conviene fumar antes de la prueba, o en el intervalo entre la primera y la segunda de las pruebas ya que el humo del tabaco en el aliento puede dañar el sistema de medida de los aparatos.

Como tanto el hecho de dar resultado positivo en estas pruebas de alcoholemia, como el hecho de negarse a realizarlas, implica que el Agente pueda proceder a la inmediata inmovilización del vehículo (que en la mayoría de los casos será retirado por la grúa), ha de tenerse en cuenta que cualquier otra persona que se encuentre en condiciones (que no rebase la tasa) puede hacerse cargo del vehículo, por lo que si viaja con algún o algunos acompañantes, tiene la oportunidad de solicitar a los agentes que uno de sus acompañantes realice también las pruebas para que, en caso de no rebasar la tasa reglamentaria, pueda él conducir y llevarse el vehículo evitando el posterior pago de la tasa por el traslado de la grúa ⁽³⁸¹⁾.

Los gastos que se deriven de la inmovilización del vehículo, su traslado o su depósito, corren por cuenta del conductor del vehículo.

⁽³⁸¹⁾ <http://www.multaauto.es>
“Sanciones por alcoholemia”.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 1 de León, de 3 de marzo de 2003.-Ponente: Sra. Valbuena Cuervo, FJ 2.º, RJCA 2003\57, estimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Tráfico que imponía al recurrente la sanción de 300,51 euros de multa y dos meses de retirada del permiso de conducir por conducir con una tasa de alcohol superior a la permitida (0,29 mgr./l y 0,26 mgr./l en aire expirado, siendo el máximo permitido 0,25 mgr./l), por no haberse tenido en cuenta los márgenes de error establecidos en el apartado 5.1.2 de la norma UNE 26.443.

Atendiendo a los diferentes criterios clasificatorios de las infracciones podemos encontrar los siguientes grupos ⁽³⁸²⁾:

A) Por su gravedad.

a) **Leves**. La mayor parte de las conductas contrarias a la regulación de tráfico tienen la consideración de infracción leve. Tan alto es el número de infracciones leves que podemos «encontrar» en las normas de tráfico que no resulta exagerado afirmar que con tal extensión de infracciones el legislador ha colocado a todos los usuarios de las vías públicas fuera de la ley, siendo muy difícil hallar algún conductor o peatón que no cometa a diario alguna infracción de esta naturaleza ⁽³⁸³⁾.

⁽³⁸²⁾ En relación a los diversos criterios clasificatorios de las infracciones vid. MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 111 a 117. El autor CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 669 y ss., ofrece una clasificación diferente de las infracciones de tráfico, en atención: a) a la materia a que se refieren; b) a las modalidades de la acción o del comportamiento realizado; c) a la realización con el bien jurídico protegido; y c) a la gravedad. Así, dentro del primer grupo distingue entre infracciones a las normas de comportamiento y a la señalización, infracciones al régimen de autorizaciones en el sector, infracciones en materia de publicidad de vehículos a motor, infracciones por incumplimiento de las condiciones técnicas de los vehículos que garantizan la seguridad vial, infracciones a las normas sobre la Inspección Técnica de Vehículos, infracciones a las normas relativas a las autoescuelas y las infracciones a las normas de aseguramiento obligatorio. Mientras que en el grupo b), el referido autor diferencia, por un lado, las infracciones de acción y omisión, y, por otro, las infracciones de mera actividad y de resultado. Dentro del grupo c) alude a las infracciones de lesión y de peligro. Y, por último, en el grupo d) contempla la típica clasificación de las infracciones, es decir, infracciones leves, graves y muy graves.

⁽³⁸³⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “La reforma de la Ley...”, pág. 1865.

b) **Graves.** Las infracciones graves constituyen comportamientos del conductor -y otros usuarios de la vía pública- que comprometen la seguridad vial de forma significativa. La principal característica de las infracciones graves es que siguen descritas en su formato tradicional, es decir, que el listado ofrecido por el artículo 65.4 de la LSV no está cerrado, sino que contiene una tipificación indirecta y abierta, al considerar infracciones graves las conductas «referidas a» una serie de materias que luego enumera y no las infracciones «consistentes en» el incumplimiento de las normas citadas ⁽³⁸⁴⁾.

c) **Muy Graves.** Las infracciones muy graves de tráfico son los comportamientos del conductor que más rechazo social conllevan por afectar de manera intensa a la seguridad vial y a sus objetivos básicos. Se trata de conductas muy próximas al delito, de tal manera que sólo se tramitan como infracción administrativa muy grave cuando no revistan características delictivas ⁽³⁸⁵⁾. Este tipo de infracciones son las que ocasionan riesgos para la circulación de carácter muy grave, llegando a comprometer la integridad de las personas y sus bienes. Estadísticamente las infracciones muy graves representan los casos más frecuentes y de consecuencias más desastrosas en los accidentes de circulación. La reforma efectuada en la Ley de Tráfico en diciembre del 2001 vino a configurar las infracciones muy graves como infracciones con sustantividad propia, dejando de ser elementos constitutivos de las mismas las circunstancias concurrentes de peligro, las cuales pasan a ser circunstancias de graduación de las sanciones ⁽³⁸⁶⁾.

B) Por razón del bien jurídico protegido.

- a) Infracciones que conculcan la seguridad vial.
- b) Infracciones que vulneran la fluidez de la circulación.
- c) Infracciones contra el orden administrativo.

⁽³⁸⁴⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., Cómo evitar sanciones..., pág. 32.

⁽³⁸⁵⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., Cómo evitar sanciones..., pág. 34.

⁽³⁸⁶⁾ GEMMA PRIETO, M.^a y otros; ob. cit., Ley de Tráfico..., pág. 41.

“Se configuran pues las infracciones circulatorias muy graves como contravenciones viales previstas de sustantividad propia y aún fronteras con los correspondientes delitos circulatorios de mera actividad o peligro y se introducen como circunstancias comunes de graduación de las sanciones aquellos extremos fácticos que anteriormente se configuraban como elementos de peligro (...)”. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJERO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 9.

d) Infracciones que atacan el derecho a recibir una información veraz.

C) Por el ámbito territorial.

a) Urbanas.

b) Interurbanas.

D) Por el tipo de norma conculcada.

a) Infracciones a normas de comportamiento en la circulación. Son básicamente las encuadradas en el título II de la LSV.

b) Infracciones al régimen jurídico de autorizaciones administrativas. Se encuentran comprendidas en el título IV de la Ley. Este tipo de infracciones pueden clasificarse, a su vez, en las siguientes categorías:

b.1) Referentes a la obtención y titularidad de la autorización.

b.2) Referentes al ejercicio de la actividad objeto de autorización.

b.3) Referentes a la documentación.

d.1.2) Sanciones.

Las sanciones por infracciones a las normas de tráfico están tipificadas en el artículo 67 de la LSV ⁽³⁸⁷⁾.

⁽³⁸⁷⁾ Artículo 67 (LSV). Sanciones.

“1. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 90 euros; las graves, con multa de 91 a 300 euros; y las muy graves, de 301 a 600 euros. En el caso de infracciones graves podrá imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir por el tiempo mínimo de un mes y máximo de hasta tres meses, y en el supuesto de infracciones muy graves se impondrá, en todo caso, la sanción de suspensión por el tiempo mínimo de un mes y máximo de tres meses, todo ello sin perjuicio de las excepciones que se establecen en este artículo. dicha sanción por el período de hasta tres meses como máximo.

El cumplimiento de la sanción de suspensión de la autorización para conducir podrá realizarse fraccionadamente, a petición del interesado, en periodos que en ningún caso serán inferiores a 15 días naturales. Se podrá establecer un fraccionamiento inferior al antes indicado en el caso de los conductores profesionales, siempre que éstos lo soliciten y el cumplimiento íntegro de la sanción se realice en el plazo de doce meses desde la fecha de la resolución de la suspensión.

Las sanciones de multa podrán hacerse efectivas con una reducción del 30 por ciento sobre la cuantía correspondiente que se haya consignado correctamente en el boletín de denuncia por el agente o, en su defecto, en la notificación posterior de dicha denuncia realizada por el instructor del expediente, siempre que dicho pago se efectúe durante los 30 días naturales siguientes a aquel en que tenga lugar la citada notificación. El abono anticipado con la reducción anteriormente señalada, salvo que proceda imponer además la medida de suspensión del permiso o de la licencia de conducir, implicará únicamente la renuncia a formular alegaciones y la

Con anterioridad a la reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial efectuada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo reforma, el artículo 67 de la LSV indicaba que en el caso de infracciones graves y muy graves podría imponerse, además de la sanción pecuniaria, la suspensión del permiso de circulación. Con arreglo a la Ley del 97 el carácter potestativo de la sanción consistente en la suspensión del permiso de conducción queda circunscrito a las infracciones muy graves, mientras que en las muy graves se impone siempre.

terminación del procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos correspondientes.

Cuando el infractor no acredite su residencia habitual en territorio español, el agente denunciante fijará provisionalmente la cuantía de la multa y, de no depositarse su importe, inmovilizará el vehículo. En todo caso, se tendrá en cuenta lo previsto en el párrafo anterior respecto a la reducción del 30 por 100 y el depósito o el pago de la multa podrá efectuarse en moneda de curso legal en España o de cualquier otro país con quien España mantenga tipo oficial de cambio.

El incumplimiento de las medidas reeducadoras dará lugar a la obligación de pago inmediato de la parte de la multa sustituida junto a los recargos que procedan con arreglo a lo establecido en el Reglamento General de Recaudación.

2. Las infracciones muy graves previstas en los párrafos i), j), k), l), m), n) y ñ) del **artículo 65.5** podrán ser sancionadas con multa de 301 hasta 1.500 euros.

En el supuesto de la infracción contemplada en el párrafo j), la conducción de un vehículo sin ser titular de la autorización administrativa correspondiente, la sanción que se imponga llevará aparejada la imposibilidad de obtener el permiso o la licencia durante dos años.

En el supuesto de la infracción muy grave contemplada en el párrafo m) del **artículo 65.5**, la sanción de suspensión de la correspondiente autorización de los centros de enseñanza y formación, sobre conocimientos y técnicas necesarios para la conducción, podrá ser de hasta un año, y durante el tiempo que dure la suspensión su titular no podrá obtener otra autorización para las mismas actividades. Todo ello sin perjuicio de que pueda ser declarada la pérdida de vigencia de la autorización en los términos establecidos reglamentariamente, sin que pueda obtener otra nueva autorización durante el año siguiente al que se haya notificado el acuerdo por el que se ha declarado la pérdida de vigencia.

Los mismos efectos se producirán respecto a la infracción muy grave contemplada en el **artículo 65.5.n)**, por el incumplimiento de las normas reguladoras de la actividad de los centros de reconocimiento de conductores en cuanto a la eficacia de su inscripción en las Jefaturas de Tráfico.

3. El que en un periodo de dos años hubiera sido sancionado en firme en vía administrativa como autor de dos infracciones muy graves que lleven aparejada la suspensión del permiso o licencia de conducción deberá cumplir el periodo de suspensión que le correspondiese por la última infracción sin posibilidad de fraccionamiento.

4. La realización de actividades correspondientes a las distintas autorizaciones durante el tiempo de suspensión de las mismas llevará aparejada una nueva suspensión por un año al cometerse el primer quebrantamiento, y de dos años si se produjese un segundo o sucesivos quebrantamientos.

5. El Gobierno, mediante Real Decreto, podrá actualizar la cuantía de las multas previstas en esta Ley, atendiendo a la variación que experimente el índice de precios al consumo.”

Nota: Este artículo ha sido modificado por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del 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. Posteriormente, por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Y más recientemente, por la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica 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.

Dentro de lo que es la clasificación de las sanciones en materia de tráfico, contenida en el artículo 67 de la LSV, interesa destacar la obligación de depositar el pago de la multa para el caso de que el sujeto infractor no acredite su residencia en territorio español (artículo 67.1, penúltimo párrafo). Esto sucede también en la mayoría de los países de la Unión Europea, es decir, los ciudadanos no residentes en el país donde se ha cometido la infracción deberán pagar la multa directamente a la policía o se procederá a inmovilizar el vehículo.

LAS CUANTÍAS DE LAS MULTAS EN EUROPA

País	Cinturón de seguridad	Casco	Velocidad	Alcoholemia	Móvil
Alemania	30 €	15 €	10/400 €	250 €	30 €
Bélgica	52 €	25 €	200/375 €	25/1.700 €	25/2.480 €
España	91 €	91 €	92/602 €	302/602 €	91 €
Francia	35 €	135 €	135/1.500 €	135 €	35/150 €
Italia	33/131 €	33/131 €	33/1.312 €	328/1.312 €	33/131 €
Luxemburgo	49 €	49 €	49/145 €	-	-
Reino Unido	-	30 €	274/838 €	274/6.098 €	-
Portugal	120 €	60 €	60/1.200 €	120/1.800 €	120/600 €

Fuente: Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 161 / julio - agosto 2003, pág. 37.

Al igual que las infracciones, también existen diferentes criterios clasificatorios de las sanciones:

A) Por su gravedad.

a) **Leves.** Se corresponden con las infracciones leves y consisten en multa de cuantía no superior a 90 €

b) **Graves:**

- Multa de hasta 300 €
- Suspensión del permiso de conducción y restantes suspensiones de autorizaciones por plazo de hasta tres meses.

c) **Muy Graves:**

- Multa de hasta 600 €
- Multa de hasta 1.500 €
- Suspensiones de autorizaciones administrativas por plazo de hasta un año.

B) Por su naturaleza.

- a) La multa. En la Ley de Seguridad Vial el importe de la sanción pecuniaria no se aumenta por ser reincidente, sino que se impone atendiendo exclusivamente a la gravedad y trascendencia del hecho concreto y al peligro potencial creado, no a los “antecedentes” del conductor ⁽³⁸⁸⁾.
- b) La suspensión del permiso de conducir. La sanción de suspensión en las infracciones graves es potestativa, a diferencia de lo que ocurre en las muy graves en que es obligatoria.
- c) La suspensión de otras autorizaciones administrativas. Por ej., las autorizaciones relativas a la actividad de las Escuelas de conductores y Centros de reconocimiento.
- d) La revocación. Es una sanción establecida para los conductores reincidentes.

A continuación se muestran dos gráficos donde se muestran las sanciones por exceso sobre límites de velocidad:

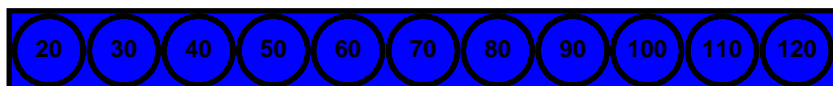
A)

SANCIONES	EXCESOS SOBRE LOS LIMITES										
	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120
Sin sanción	35	45	55	65	80	90	100	110	120	130	140
Infracción grave De 15.001 hasta 50.000 pts. Posible suspensión del carné: Hasta 3 meses	36	46	56	66	81	91	101	111	121	131	141
Infracción muy grave De 50.001 hasta 100.000 pts. Suspensión <u>inevitable</u> del carné: Hasta 3 meses	50	60	70	80	91	106	121	136	151	166	181

Fuente: “Especial nueva Ley de Tráfico”, Diario de Noticias La Ley, enero 2002.

⁽³⁸⁸⁾ GEMMA PRIETO, M.^a y otros; ob. cit., Ley de Tráfico..., pág. 48.

B)



											Mínimo	Máximo
36	46	56	66	81	91	101	111	121	131	141	92 €uros	
42	52	62	72	85	98	110	123	135	148	160	105 €uros posible suspensión	
49	59	69	79	90	105	120	135	150	165	180		300 €uros posible suspensión
50	60	70	80	91	106	121	136	151	166	181	301 €uros + 1 mes suspensión	
60	70	80	91	106	121	136	151	166	181	196	377 €uros + 1 mes suspensión	
70	80	91	106	121	136	151	166	181	196	211	452 €uros + 2 mes suspensión	
80	91	106	121	136	151	166	181	196	211	236	527 €uros + 2 meses suspensión	
91	106	121	136	151	166	181	196	211	236	251		600 €uros + 3 meses suspensión

Un estudio del Real Automóvil Club de España (RACE) ha comprobado cómo existen limitaciones de velocidad, tanto genéricas como específicas, que únicamente son respetadas por el uno por ciento de los automovilistas. Casi lo más paradójico de esta realidad es que los pocos vehículos que respetan el límite de velocidad están expuestos a un riesgo más elevado que los que lo infringen, ya que la diferencia de velocidad entre vehículos o, en otras palabras, circular más despacio o más rápido que la media, está asociada con un mayor riesgo de accidente. De hecho, las menores tasas de siniestros se dan precisamente en aquellos conductores que circulan con la “corriente” de vehículos. Y esta relación no es un descubrimiento reciente, ya que fue demostrada en varios estudios realizados en los Estados Unidos en la década de los sesenta. ¿Sería entonces el mensaje que hay que extraer de todo esto que no queda más remedio que infringir para ir más seguro? Pues evidentemente no: el mensaje es que algo debe hacerse para reducir el número de infracciones, pero no sólo poner más multas ⁽³⁸⁹⁾.

⁽³⁸⁹⁾ Estudio RACE sobre Velocidad 2002.

Al margen de los preceptos ya citados de la Ley de Seguridad Vial, también hay que hacer mención al apartado III del artículo 279 del Código de la Circulación, precepto aún en vigor, ya que no ha sido expresamente derogado, y cuyo contenido es el que sigue; “las sanciones señaladas en el presente Código no serán acumuladas cuando una infracción sea medio necesario para cometer otra, o cuando un mismo hecho constituya dos o más infracciones, imponiéndose en estos casos únicamente la sanción más grave de las que corresponda”.

Fuera del ámbito normativo de la Ley de Seguridad Vial, los artículos 2.1 y 3 del Decreto 632/1968, de 21 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor -modificada por la Disposición Adicional Octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, por el artículo tercero de la Ley 34/2003, de 4 de noviembre, de modificación y adaptación a la normativa comunitaria de la legislación de seguros privados, y por el artículo 89 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre -, y los artículos 1 y 29 del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, se refieren a la obligación de suscripción del contrato de seguro obligatorio y a las consecuencias de dicho incumplimiento ⁽³⁹⁰⁾.

<http://www.seguridadvial.org/portada/velocidades/velocidades.html>

⁽³⁹⁰⁾ Artículo 2 (Ley Resp. Civil). De la obligación de asegurarse.

”1. Todo propietario de vehículos a motor que tenga su estacionamiento habitual en España vendrá obligado a suscribir un contrato de seguro por cada vehículo de que sea titular que cubra, hasta la cuantía de los límites del aseguramiento obligatorio, la responsabilidad civil a que se refiere el artículo 1 anterior. (...).”

Artículo 3 (Ley Resp. Civil). Incumplimiento de la obligación de asegurarse.

“c) Sanción pecuniaria de 601 a 3.005 euros de multa graduada según que el vehículo circulase o no, la categoría del mismo, el servicio que preste, la gravedad del perjuicio causado, en su caso, la duración de la falta de aseguramiento y la reiteración de la misma infracción.»

Asimismo, se acordará el depósito del vehículo por el tiempo de un mes, que en caso de reincidencia será de tres meses y en el supuesto de quebrantamiento del depósito, será de un año, debiendo demostrar, al final del depósito, que se dispone del seguro correspondiente. Los gastos que se originen como consecuencia del depósito del vehículo serán por cuenta del propietario, que deberá abonarlos o garantizar su pago como requisito previo a la devolución del vehículo”.

Artículo 29 (Regl. Ley Resp. Civil). Consecuencias del incumplimiento.

“1. El incumplimiento de la obligación de asegurarse en los términos previstos en este Reglamento determinará:

Por otro lado, el incumplimiento de la obligación de llevar en el vehículo la documentación acreditativa de la vigencia del seguro de responsabilidad civil de suscripción obligatoria está sancionado con 60 euros de multa (artículo 3, párrafo b), último inciso, de la Ley sobre Responsabilidad Civil y artículo 22 del Real Decreto 7/2001). Un problema que se ha planteado en repetidas ocasiones es qué ocurre cuando, vencido el plazo del seguro y ya pagada su renovación a través del banco, no tenemos en nuestro poder, durante un período de tiempo, el recibo de haber pagado la prima correspondiente al seguro en vigor. La Dirección General de Tráfico (DGT) no sanciona la falta de este documento hasta transcurridos 30 días de la fecha de vencimiento, tiempo más que razonable para que la entidad bancaria haya hecho llegar el recibo o el usuario lo haya reclamado. Además, esos 30 días coinciden con el período en el que se está cubierto por él, incluso a pesar de no haber hecho frente al pago de la prima correspondiente ⁽³⁹¹⁾.

Además, el artículo 636 del Código Penal de 1995, reformado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, indica que “los que realizaren actividades careciendo de los seguros obligatorios de responsabilidad civil que se exigieran legalmente para el ejercicio de aquéllas, serán castigados con la pena de multa de uno a dos meses.

-
- a) La prohibición de circular con el vehículo no asegurado por el territorio nacional.
 - b) La retirada y depósito del vehículo, con cargo a su propietario, en dependencias de la autoridad competente, si no se justificase ante ella, en el plazo de cinco días desde aquel en que se produjo la denuncia, la existencia de seguro.”

Nota: La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 5.^a, de 23 de noviembre de 2005, declaró nulo de pleno derecho el inciso primero del apartado 1 del artículo 29 del Reglamento sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto 7/2001, de 12 de enero (“Además de la sanción que corresponda en el ámbito penal a quien condujere un vehículo conociendo que carece de seguro”), así como el apartado c) del mencionado apartado 1 y los apartados 2 y 3 del mismo artículo, en cuanto no contienen el trámite del archivo obligatorio de las actuaciones administrativo-sancionadoras, una vez producida una condena penal por los mismos hechos. (BOE n.º 37, de 13 de febrero de 2006).

⁽³⁹¹⁾ Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 158 / enero - febrero 2003, pág. 41.

No se considerará comprendida entre las actividades a las que se refiere el párrafo anterior la conducción de vehículos a motor y ciclomotores”. Con la despenalización de la conducción sin seguro se suprime la doble ubicación administrativa y penal del incumplimiento de la obligación de asegurarse ⁽³⁹²⁾.

De lo expuesto se deduce que el ámbito sistemático de la infracción no se circunscribe únicamente a la vulneración de las normas contenidas en la Ley de Seguridad Vial.

Para finalizar con el apartado de las sanciones mostraré una tabla y un gráfico comprensivo de la evolución de las sanciones en España desde el año 1987 hasta el año 2000.

⁽³⁹²⁾ “... tras varios intentos de hacer realidad esta despenalización de la conducción sin seguro vemos concedida una petición de la Dirección General de Tráfico ante las ventajas que otorgaban trato preferente a la consideración del ilícito penal de esta conducta.

... cuando se tramitó la reforma del 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, en virtud de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, en el Parlamento se anunció ya la necesidad de incluir esta modificación.

Sin embargo, se comprobó que en esa tramitación parlamentaria no era posible acometer la reforma del art. 636 del Código Penal, ya que se precisaba el rango de una ley orgánica para modificar el Código Penal en donde estaba ubicado el art. 636 y este rango no lo tenía, y si el de ley ordinaria, la reforma en materia de tráfico, circulación y seguridad vial.

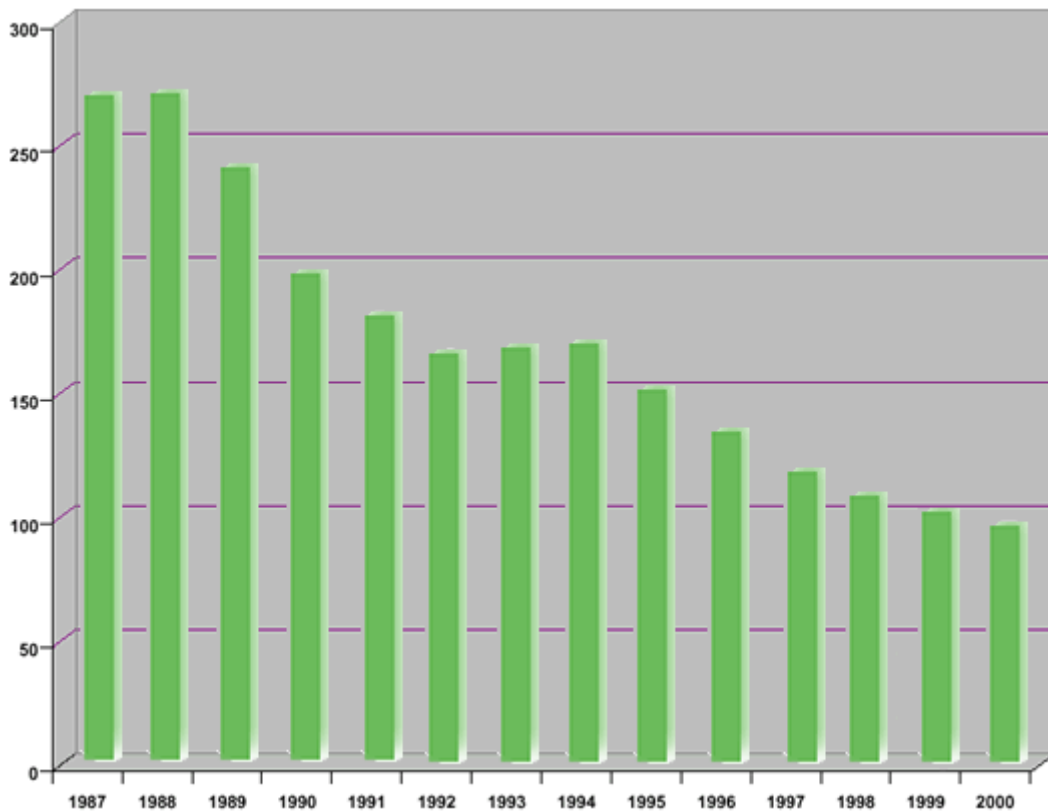
....

Se planteó, de todas maneras, que dado que en ese momento se estaba tramitando una reforma del Código Penal en materia de delitos contra la libertad sexual se podía aprovechar la misma para incluir esta despenalización, pero finalmente no se decidió el parlamento mezclar cuestiones distintas.

...

... era preciso resolver el injusto beneficio que la vía penal otorgaba a estos conductores incumplidores al resultar mucho más «barata» la sanción penal que la administrativa, ya que en condiciones normales se impondrían 180 euros en la vía penal por 601,01 en la vía administrativa”. MAGRO SERVET, V.: “La despenalización de la conducción de vehículos de motor y ciclomotores sin seguro en la reforma del Código Penal”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 60 / diciembre 2003, págs. 7 y 14.

AÑOS	Denuncias formuladas	Denuncias por mil vehículos
1987	3.523.368	269,60
1988	3.748.453	270,04
1989	3.565.905	239,80
1990	3.088.850	196,78
1991	2.984.524	180,57
1992	2.867.795	165,32
1993	2.953.530	165,84
1994	3.076.415	168,85
1995	2.818.415	149,54
1996	2.585.696	132,31
1997	2.366.621	116,66
1998	2.272.862	106,67
1999	2.261.140	100,89
2000	2.224.775	95,55



Fuente: <http://www.multaauto.es>
 “Evolución de las sanciones de tráfico”

FASES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE TRÁFICO

FASE I I I TERMINACIÓN

RECEPCIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD DECISORA DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN ELABORADA POR EL INSTRUCTOR:

- Delegado del Gobierno; infracciones graves y muy graves.
 - Subdelegado del Gobierno; infracciones leves.
 - Alcalde.
 - Responsable de los Servicios Territoriales de Tráfico (País Vasco).
 - Delegados Territoriales del Gobierno de la Generalitat de Cataluña
- Posibilidad de delegación: Jefes Provinciales de Tráfico.

FORMULACIÓN DE LA RESOLUCIÓN (Arts. 42.1 LRJAP-PAC, 79.3 LSV y 15.1 RPST)

- Motivada.
- Contenido: (arts. 89.1 y 138.1 LRJAP-PAC, 20.2 RPPS y 15.1 RPST)
- Forma: escrita o verbal.
- Plazo: 1 año.

NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

PAGO Y CUMPLIMIENTO DE LA SANCIÓN

- 15 días
(Arts. 84.1 LSV y
12.2 y 21.1 RPST)
- Reducción 30% por cursos de formación
 - Fraccionamiento suspensión permiso de conducir (arts. 67.1 LSV)

PARALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN EN LOS CASOS DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO:

- Alzada o reposición
Interposición: 1 mes
(Arts. 80 LSV y 17.1 RPST)

EJECUCIÓN FORZOSA (Arts. 83 y 84 LSV, 20 y 21 RPST)

III. Terminación

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 79 de la Ley de Seguridad Vial una vez concluidas las actuaciones instructoras se procederá a dictar la resolución, que es el acto administrativo que pone fin al procedimiento sancionador.

Se trata de una fase procedimental en la que los interesados prácticamente no tienen intervención, corriendo su desarrollo y dirección a cargo del órgano de la administración competente en materia sancionadora.

La fase decisoria del expediente sancionador puede ser esquematizada en los siguientes trámites ⁽³⁹³⁾:

1.- Recepción por parte de la autoridad decisora de la propuesta de resolución elaborada por el instructor, así como de todos los documentos obrantes en el expediente (artículo 79.3 de la LSV y artículo 13.2 del RPST).

2.- Formulación y formalización por parte de órgano competente de la resolución definitiva del procedimiento sancionador (artículo 42.1 de la LRJAP-PAC, artículo 20.2 del RPPS).

3.- Notificación a los interesados de la resolución definitiva del expediente administrativo sancionador (artículo 42.1 de la LRJAP-PAC, artículo 20.5 del RPPS y artículo 15.1 del RPST).

4.- Posibilidad de interponer frente a la resolución definitiva del expediente el recurso de alzada o de reposición, según los casos, suspendiéndose así la posible vigencia de la plena ejecutividad de la resolución e iniciando el procedimiento de impugnación (artículo 21.2 RPPS y artículo 17.1 del RPST).

5.- Resolución firme en vía administrativa, poniendo término a la fase decisoria y dando paso al procedimiento de ejecución (artículo 138.3 de la LRJAP-PAC, artículo 20 del RPST y artículo 83 LSV).

⁽³⁹³⁾ GARBERÍ LLOBREGAT, J.; ob. cit., El procedimiento..., págs. 679 y 680.

a) Pago voluntario de la multa.

Tanto en el párrafo 3.º del artículo 67 de la Ley de Seguridad Vial, como en el apartado 2.º del artículo 77 del mismo cuerpo legal ⁽³⁹⁴⁾, ambos redactados de conformidad con la Ley 17/2005, de 19 de julio, se dice que “el abono del importe de la multa indicado en la notificación de la denuncia, tanto si es señalado por el agente en el acto de la denuncia, como en la notificación enviada posteriormente por el instructor, implicará únicamente la renuncia ⁽³⁹⁵⁾ a formular alegaciones y la terminación del procedimiento sin necesidad de que se dicte resolución expresa, salvo que proceda acordar la suspensión del permiso o la licencia de conducción y sin perjuicio de la posibilidad de interponer los correspondientes recursos”. Por lo expuesto, este precepto no es de aplicación en aquellos casos en que la sanción lleva aneja la suspensión de permiso de conducir, ya que en tales supuestos deberá continuar la tramitación del expediente sancionador.

Obviamente, el hecho de pagar voluntariamente una multa no significa que se esté conforme con ella, pudiendo el conductor sancionado recurrir dicha multa si lo cree conveniente para sus intereses ⁽³⁹⁶⁾. Y puesto que ahora no hay necesidad de

⁽³⁹⁴⁾ El apartado 2º del artículo 77 de la LSV, añadido *ex novo* mediante la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, introdujo una novedad que perjudicaba al conductor, ya que el abono de la multa bien en el momento de entrega del boletín de denuncia o en el momento de la notificación de la denuncia posterior suponía el archivo del expediente si no se presentaban alegaciones. Vid. GÓMEZ VISEDO, D.; ob. cit., Nueva Ley sobre Tráfico..., pág. 13.

⁽³⁹⁵⁾ Con anterioridad a la reforma efectuada por la Ley 17/2005 esta claridad en cuanto a la renuncia no se contemplaba en el artículo 77.2 de la LSV, aunque también contenía una referencia confusa a que el pago anticipado implicaba la terminación del procedimiento una vez concluido el trámite de alegaciones sin que el interesado las haya formulado.

“La anterior redacción sin ser brillante, conjugaba dos elementos: el pago anticipado y que el infractor no realizase en el trámite oportuno alegaciones. De esta forma sí que evidenciaba su no deseo de hacer alegaciones (porque no ejercía ese derecho) y, por tanto, se podía entender que asumía su responsabilidad.

Pero ahora es más demoledor e inconstitucional -en mi opinión- si cabe. Si pagas eres responsable. Ya no tienes opción a no realizar alegaciones, simplemente porque no existe. Han cercenado ese derecho, el de recurrir.

Por tanto, si tenemos derecho a recurrir ¿por qué nos lo cercenan? Y lo peor de esto es que esta reforma no tenía precedentes en nuestro ordenamiento jurídico y nadie ha dicho nada”. Véase ORTEGA VALLEJO, F. R.: “Poder defenderse en Tráfico, ya no es posible: nos quedamos sin derechos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 85 / enero 2006, págs. 79 – 80.

⁽³⁹⁶⁾ “La reforma introducida por la Ley 17/2005 en el artículo 77.2 de la Ley de Seguridad Vial implica varios problemas de orden práctico, con independencia de su eventual concordancia con derechos constitucionales. Y es que el derecho de alegar se elimina (por renuncia tácita del que paga por anticipado) pero el derecho a recurrir como es lógico se mantiene. Y esto significa que todas las alegaciones, informes o pruebas

dictar resolución expresa, deberá notificarse previamente al infractor esta posibilidad de interponer el correspondiente recurso, bien en el boletín del agente en el acto de la denuncia, o bien en la notificación enviada posteriormente por el instructor.

Por tanto, el ciudadano sancionado podrá interponer los recursos procedentes (reposición o alzada, según corresponda) para revisar la legalidad de la multa ya ingresada, que debe considerarse una especie de depósito o consignación cautelar y no un auténtico pago ⁽³⁹⁷⁾.

Ha de reseñarse que el ya aludido principio de presunción de inocencia impide considerar el pago espontáneo como confesión de culpabilidad ⁽³⁹⁸⁾, aunque la reforma efectuada por la Ley 17/2005 lo equipara a responsabilidad en la comisión de infracción sin dar opción a presentar alegaciones.

El período de pago voluntario comprende desde el mismo instante en que se notifica la denuncia al presunto infractor hasta el momento en que finaliza el plazo de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la firmeza de la multa (artículos 84.1 de la LSV y 21.1 del RPST). No obstante lo anterior, hay que matizar que dicho

que el interesado quiera manejar como argumentos a su favor se trasladan a la fase de recurso, lo que perturba el sistema de recursos que está establecido para revisar jurídicamente la actuación del órgano inferior... Por otra parte se elimina la obligación administrativa de dictar resolución expresa en todo caso, por cuanto ahora en los supuestos de pronto pago, ni el interesado puede presentar alegaciones ni la administración está obligada a dictar resolución. Con lo cual se abre la vía de recurso contra una resolución sancionadora presunta que se entiende producida automáticamente por el hecho de pagar anticipadamente en los casos en que el expediente únicamente comporte sanción pecuniaria. ... El nuevo sistema es contrario a los más elementales principios administrativos que permitirían al interesado presentar alegaciones para tenerlas en cuenta y no trasladar el problema de su estudio al órgano que deba resolver el recurso". Véase MARTÍNEZ NIETO, A.; "¿Se pueden presentar alegaciones en el procedimiento sancionador de tráfico al mismo tiempo que se anticipa el pago para obtener la reducción del 30% de la multa?", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 82 / octubre 2005, págs. 22 y 23.

⁽³⁹⁷⁾ CABALLERO SÁNCHEZ, R.: "Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa", *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, N.º extraordinario 2001, pág. 122.

⁽³⁸⁸⁾ "Ese abono anticipado, no puede confundirse con un reconocimiento de la responsabilidad del imputado (previsto en el art. 8.1 REPS) ni siquiera a falta de protesta en tal sentido de las alegaciones. En estos casos, aún cuando el procedimiento queda finalizado, lo es "sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso correspondiente" (art. 12 RPST; 77.2 LT).

Interpuesto el recurso el principio de interdicción de la reformatio in peius, impedirá que caso de desestimarse, se pierda la reducción". Vid. GONZÁLEZ SALINAS, J.: "Interrupción del procedimiento sancionador en materia de tráfico y efectos sobre la caducidad", *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, pág. 77.

período de tiempo comporta dos momentos diferenciados; un primer momento, que abarca los *30 días naturales siguientes* a la notificación de la denuncia (pago anticipado con descuento); y un período siguiente, que va desde que finaliza el plazo de 30 días hasta que se consuma el plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la firmeza.

Por tanto, una vez que ya son firmes, las multas habrán de pagarse o consignarse voluntariamente ante la Administración recaudadora dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de su firmeza.

a.1) Pago anticipado con descuento o reducción.

La posibilidad de pago con descuento fue introducida, por vez primera, en el Código de la Circulación de 1934, con motivo de la reforma efectuada por el Decreto 3268/1998, de 26 de diciembre. Posteriormente, el artículo 67 de la Ley de Tráfico de 1990, en su redacción original, dio entrada a la figura del pago anticipado con reducción (20%), que sólo era aplicable a los procedimientos que impusiesen multas exclusivamente, sin ninguna otra sanción aneja como sería la privación del permiso de conducir.

En la actualidad y con el propósito de incentivar el pago de las multas antes de dictarse la resolución sancionadora, la Ley de Seguridad Vial prevé en el artículo 67.1, párrafo 2.º, que el interesado se pueda beneficiar de una reducción del 30% sobre la cuantía fijada en el boletín de denuncia por el agente o, en su defecto, en la notificación posterior de la denuncia por el instructor del expediente sancionador, siempre que dicho pago se efectúe durante los 30 días naturales siguientes a aquel en que tenga lugar la citada notificación.

Esta medida incentivadora está basada en criterios de economía procesal y persigue descargar de trabajo a los órganos instructores, a fin de que puedan prestar la atención y dedicación que requieren los restantes asuntos, en los que la

controversia no sea algo artificioso o forzado ⁽³⁹⁹⁾. O dicho con otras palabras, su objetivo no es otro que la agilización de los procedimientos y la evitación de los litigios ⁽⁴⁰⁰⁾.

Hay que matizar, como sostiene la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Quinta, de fecha de 27 de octubre de 2004, que la reducción del treinta por ciento de la cuantía de la multa debe serlo de la que se haya consignado *correctamente* en el boletín de denuncia por el agente o en la notificación posterior del instructor del expediente, de manera que, si la cantidad consignada en aquel boletín o en esta notificación no fuese la correcta, es decir la que corresponde a la infracción cometida, la reducción del treinta por ciento, a que tiene derecho el denunciado por abonarla antes de que se dicte resolución en el expediente sancionador, no debe ser calculada sobre la incorrectamente señalada por el agente o el instructor sino sobre la cuantía de la multa que proceda imponer a la infracción cometida, razón por la que dicho pago anticipado no permite prescindir de una resolución que ponga fin al expediente sancionador, en la que se habrá, lógicamente, de fijar, si procede, la sanción pecuniaria ajustada a derecho y su

⁽³⁹⁹⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., pág. 212.

La Ley 19/2001, de 19 de diciembre, amplía la bonificación en la imposición de semejantes multas pecuniarias tanto conceptual como cuantitativamente en cuanto por una lado se abandona la preexistente y restrictiva noción del pronto pago al posibilitarse inclusive su voluntario abono por el eventual infractor antes de que se dicte la correspondiente resolución sancionatoria, mientras que por otro su reducción asciende ahora al TREINTA (30%) POR CIENTO de su importe pero condicionada siempre al extremo de que sea correcto aquel monto que se hubiese reflejado en el correspondiente boletín de denuncia *in situ* por el Agente de la Autoridad en su caso actuante o en su notificación posterior por el Instructor del expediente sancionatorio-circulatorio. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., págs. 14 y 15.

⁽⁴⁰⁰⁾ “Para hacer realidad ese objetivo de la evitación de litigios a un nivel real y no puramente hipotético, sería preciso articular un mecanismo en el que ambas partes, Administración y administrado, cediesen algo de sus posiciones iniciales, o sea, renunciasen a algunos de los poderes o facultades que tendrían en circunstancias normales.

El modelo ideal de este mecanismo vendría constituido por las premisas siguientes: a) el interesado paga anticipadamente, obtiene un ahorro económico y renuncia a los recursos; b) la administración renuncia al cobro de una parte de la multa, consigue imponer rápidamente su autoridad, abrevia el procedimiento y renuncia a empeorar para el interesado a posteriori esa especie de pacto tácito”. Véase a LÓPEZ MENUDO, FCO.: “Pago anticipado de la multa con reducción de su importe. Consecuencias jurídicas”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, pág. 25.

“A primera vista, parece que en el pronto-pago subyace la idea de que el interesado reconoce su culpabilidad y se conforma pagando anticipadamente menos de lo que le corresponde a cambio de renunciar a derechos y garantías procesales que de ejercitarse alargan los trámites pero conducen al mismo sitio, es decir, a la sanción por una conducta infractora”. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit. “¿Se pueden presentar alegaciones...”, pág. 22.

cuantía total es la que deberá quedar reducida, a efectos de pago, en un treinta por ciento.

La redacción del párrafo 2º del 12.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, tras la modificación efectuada por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, disponía que “la resolución que se dicte una vez que se haya anticipado el pago de la multa y luego que se hayan formulado las alegaciones oportunas, lo será por el importe total de la multa que proceda imponer, aunque en la misma se tendrá en cuenta dicho pago efectuado con anterioridad. En todo caso, el importe total de la multa impuesta podrá ser objeto de impugnación en el correspondiente recurso que se formule, cuya resolución no quedará vinculada por el pago anticipadamente realizado”. Sin embargo, este párrafo 2º fue objeto de recurso contencioso-administrativo número 82/2003, promovido por la asociación Automovilistas Europeos Asociados, y estimado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Quinta, que dicta Sentencia, con fecha de 27 de octubre de 2004, en la que declara nulo de pleno derecho el apartado 2, párrafo segundo, del mencionado Reglamento, por vulnerar lo dispuesto en los artículos 67.1, párrafo segundo, y 77.2 de la Ley de Seguridad Vial (BOE núm. 20, de 24-01-2005).

Dispone el Fundamento de Derecho Quinto de la citada Sentencia que *«la posible reacción inconformista del denunciado con la sanción pecuniaria impuesta no le priva del beneficio de la reducción con arreglo a lo dispuesto en los dos preceptos legales transcritos, mientras que la ambigua redacción del precepto reglamentario cuestionado, al realizar las precisiones «en cuanto se refiere a la terminación del procedimiento» y «cuya resolución no quedará vinculada por el pago anticipadamente realizado», no tendría sentido sino para advertir al alegante o recurrente que en tal caso puede verse privado de la reducción del treinta por ciento de la multa procedente».*

En cuanto a la naturaleza jurídica de la reducción del importe de la multa con motivo de su pago anticipado, se trata de una condonación o remisión de la deuda, aunque en este caso parcial ⁽⁴⁰¹⁾.

Con anterioridad a la reforma efectuada en el año 2005, la Ley de Seguridad Vial permitía que el interesado pudiera voluntariamente sustituir en un 30% las multas que se le impongan por medidas reeducadoras, tales como cursos formativos de comportamiento en materia de seguridad vial o módulos de concienciación sobre las consecuencias de los accidentes de tráfico (artículo 67.1 de la LSV). Y el artículo 12.2, párrafo 3º, del RPST añadía que “cuando se haya minorado la cuantía de la sanción pecuniaria por pago anticipado efectuado con anterioridad a la resolución que se dicte, no será posible aplicar a la cantidad resultante ninguna otra reducción basada en la realización de medidas reeducadoras. No obstante, la minoración de la sanción pecuniaria por pago anticipado será compatible con la reducción por el desarrollo de las medidas reeducadoras de la sanción de suspensión de la autorización para conducir o con el fraccionamiento de esta última sanción” ⁽⁴⁰²⁾.

En cuanto a los efectos del pago en este período voluntario, tal y como señalan los artículos 77.2 de la LSV y 12.2 del RPST, se ciñen básicamente a la renuncia a formular alegaciones y a la terminación inmediata del procedimiento sin necesidad de dictar resolución, salvo que se acuerde la suspensión del permiso o licencia para conducir y sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso correspondiente.

En sentido similar a lo previsto por la Ley de Seguridad Vial, el apartado 1º del artículo 8.2 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPPS), establece que “cuando la sanción tenga carácter pecuniario, el pago voluntario por el imputado, en cualquier momento anterior a la resolución

⁽⁴⁰¹⁾ LÓPEZ MENUÑO, FCO.: po. cit., “Pago anticipado de la multa...”, pág. 19.

⁽⁴⁰²⁾ “La reducción por pronto-pago es una especie de premio (*llamémosle así*) que recibe la persona que decide pagar sin pleitear ahorrando a la Administración todo el papeleo que supone tramitar sus alegaciones y recursos. Pero este premio no se puede tornar en castigo al quitarle a este infractor la posibilidad de acogerse a las medidas reeducadoras (pues esto se hace al no concederle la opción de conmutar la parte de la multa por el curso)”. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit. “Contra la última reforma...”, pág. 4.

podrá implicar igualmente la terminación del procedimiento sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos procedentes”.

b) La resolución.

Es el modo normal de finalización del procedimiento sancionador y mediante ella se deciden por el órgano competente todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sea imponiendo una sanción, sea declarando la no existencia de responsabilidad, sea apreciando la concurrencia de un vicio de forma que obligue a decretar la nulidad del expediente en todas o parte de sus actuaciones ⁽⁴⁰³⁾.

El artículo 42.1 de la LRJAP-PAC dispone que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

La nueva redacción del artículo 42 establece una obligación genérica de resolver en “*todos los procedimientos*”, y, comprendida dentro de esta obligación de resolver, la obligación de notificar la resolución. La Ley considera la notificación como parte de la resolución, considerando incompleta la resolución cuando no ha sido notificada. En coherencia con esta visión de la resolución, el propio artículo modifica los plazos máximos, que pasan de ser plazos de resolución a plazos de notificación de la resolución ⁽⁴⁰⁴⁾.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de

⁽⁴⁰³⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), pág. 117, y (2.ª ed.), pág. 163.

⁽⁴⁰⁴⁾ LÓPEZ PARADA, J.: "Manual de uso" de la Ley 4/1999 de modificación de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92), [on-line] <http://www.abog.net>.

fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución (artículo 89.4 de la LRJAP-PAC).

La resolución que pone fin al procedimiento sancionador de tráfico es el documento más importante del expediente, de su contenido y forma dependerán las posibilidades de defensa que en último extremo corresponden al automovilista infractor de la norma de circulación ⁽⁴⁰⁵⁾.

A tenor de lo que disponen los artículos 89.1 y 3 y 138.1 de la LRJAP-PAC y el artículo 20.2 del RPPS, la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. En el mismo sentido se pronuncia el inciso final del artículo 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico al establecer que “la resolución deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento” ⁽⁴⁰⁶⁾.

Lo anterior, pero dicho con las palabras de CUADRADO ZULOAGA, implica que toda resolución sancionadora ha de ser motivada en el doble sentido de pronunciarse y decidir expresamente todas las cuestiones planteadas por el

⁽⁴⁰⁵⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 70.

⁽⁴⁰⁶⁾ Artículo 15.1 (RPST). Resolución.

“1. Los Delegados o Subdelegados del Gobierno y los Alcaldes, dictarán resolución sancionadora o resolución que declare la inexistencia de responsabilidad por infracción. Dicha resolución se dictará por escrito conforme previene el artículo 55.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, salvo que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, en cuyo caso el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido conforme previene el artículo 55.2 de la referida Ley: La resolución habrá de notificarse en el plazo de un año desde que se inició el procedimiento, deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.”

Este precepto reglamentario fue objeto de varias cuestiones de ilegalidad (núms. 449/01, 451/01 y 452/01) planteadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número Uno de Cádiz, que finalmente fueron desestimadas por las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Sexta, de 15 y 26 de noviembre y 3 de diciembre de 2002. Concretamente, el fallo de la 1ª Sentencia mencionada se publicó en el BOE núm. 35, de 10 de febrero de 2003, pág. 5208. Vid. también una pequeña reseña en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 565 / febrero 2003, pág. 11 (Ref. 565/13).

expedientado, y de exteriorizar la valoración de las pruebas practicadas y sus consecuencias incriminatorias⁽⁴⁰⁷⁾.

De lo expuesto en los párrafos precedentes se deduce que la congruencia de la resolución final está en función, no solo de lo alegado y pretendido por los interesados, sino también de lo que resulte del expediente mismo. Ahora bien, esto último hace necesario que se dé audiencia al interesado⁽⁴⁰⁸⁾.

«La motivación de los actos resolutorios de recursos es una exigencia de la Ley que pretende y requiere que se expresen las razones que sirven de fundamento a la decisión, y el derecho a la motivación de la resolución sancionadora es un derecho instrumental a través del cual se consigue la realización de las restantes garantías constitucionales que igualmente resultan aplicables al procedimiento administrativo. De ese modo, la motivación debe contener unos fundamentos que expresen suficientemente el proceso lógico y jurídico de la decisión administrativa y obedecen a la necesidad de que llegue a conocimiento del administrado para la correcta defensa de sus derechos, por ser esta vía la única manera de poder detectar la motivación de la decisión administrativa y oponerse a lo que entiende supone un motivo de arbitrariedad de los poderes públicos proscrita en la Constitución, como garantía inherente al derecho de defensa que la misma eleva a la categoría de Fundamental (SSTS 14-11-1986 [RJ 1986\8081], 4-11-1988 [RJ 1988\8629] y 3-3-1990 [RJ 1990\2133]). De nada serviría exigir que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias». (SJCA. del País Vasco, Número 2, de 20 de septiembre de 2001.-Ponente: Sra. Martín Ramos, FJ 2.º, RJCA 2001\1274)⁽⁴⁰⁹⁾.

⁽⁴⁰⁷⁾ Vid. CUADRADO ZULOAGA, D.; “Los Procedimientos Sancionadores...”, *Actualidad Administrativa*, pág. 1463. Idem Revista de Derecho de la Circulación, pág. 9.

⁽⁴⁰⁸⁾ COBO OLVERA, T.; ob. cit., El procedimiento..., pág. 130.

⁽⁴⁰⁹⁾ “De nada serviría exigir que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia, si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias, criterio seguido por muchos de nuestros juzgados de lo contencioso-administrativo”. ORTEGA VALLEJO, F. R.:

El cumplimiento del requisito de motivación no exige una argumentación extensa, bastando con que sea «racional y suficiente» y contenga una referencia de hechos y fundamentos de derecho. (STSJ. de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 11 de enero de 2000, núm. 1/2000, FJ 6.º, RJCA 2000\365).

La motivación de los actos es una exigencia derivada de los principios propios del Estado de Derecho. Más concretamente, el artículo 9.3 de la Constitución española garantiza, entre otras cosas, “la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. La necesidad de motivar conecta también con el servicio objetivo a los intereses generales de que habla el artículo 103.1 de la CE ⁽⁴¹⁰⁾.

La finalidad de la motivación es múltiple ⁽⁴¹¹⁾:

- De garantía para los destinatarios, pues permite conocer “las razones en que, acertada o erróneamente, se apoya la decisión que de manera tan directa les afecta”.

- Facilita la impugnación de las resoluciones administrativas, así como su revisión por los órganos jurisdiccionales.

- Facilita la labor de interpretación de la extensión y sentido de las resoluciones de significado dudoso, permitiendo conocer su verdadero significado jurídico.

- Finalmente, supone condensar en un solo documento la totalidad del procedimiento administrativo.

“La motivación de la resolución sancionadora en el procedimiento sancionador de tráfico”, [on-line] <http://www.multauto.es>, agosto 2002 y <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 174 / 5 septiembre 2002.

⁽⁴¹⁰⁾ DEL GUAYO CASTIELLA, Í.: po. cit., “La motivación de la resolución sancionadora...”, pág. 51.

⁽⁴¹¹⁾ SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., *Comentarios a la reforma...*, págs. 276 y 277.

La motivación obliga a la Administración a acreditar de forma condensada que la decisión sirve efectivamente a los intereses generales con objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la Ley y el Derecho. Supone, por tanto, un sello de garantía de cumplimiento del artículo 103.1 de la Constitución ⁽⁴¹²⁾.

En cuanto a la necesidad de que la resolución esté motivada, la jurisprudencia de los diferentes Tribunales (TC, TS y TSJ), se ha venido manifestando afirmativamente al respecto en numerosísimas sentencias, a algunas de ellas me referiré a continuación.

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 12 de febrero de 1990, RJ. 1990\774, en su Fundamento de Derecho Cuarto establece lo ss.:

«Entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso-administrativo no existe un continuum, en el que la indefensión producida en un momento pueda subsanarse en otro, sino que el primero es cualitativamente diferente del segundo, y sus respectivos contenidos no pueden extrapolarse de uno a otro.

Terminado el procedimiento administrativo, "ex post" del mismo, y ya fuera de él, no pueden subsanarse los vicios producidos "ex ante" de la resolución que le puso término, siendo el análisis de esos posibles vicios por la Jurisdicción uno de los posibles motivos del recurso contencioso-administrativo, en el que se impugne la invalidez del acto producido sin las garantías jurídicas exigibles.

⁽⁴¹²⁾ «Es mediante la motivación de sus actos cuando la Administración sirve con objetividad los intereses generales (art. 103 CE), pues sólo a través de ella es como se puede conocer si la actuación merece la conceptualización de objetiva por adecuarse al cumplimiento de sus fines, sin que tal motivación se pueda cumplir con fórmulas convencionales sino dando la razón plena del proceso lógico y jurídico que determine la decisión (Cfr. STS., de 27 de febrero de 1990, FJ. 2.º, RJ. 1990\783». (STSJ. de Canarias, Las Palmas, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de abril de 1999.-Ponente: Sr. Gómez Cáceres, FJ 2.º, RJCA 1999\892).

La resolución administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida frente a la Administración, so pena de confundir los papeles de ésta y de aquélla. No le corresponde a la Jurisdicción imponer la sanción, de ahí que las garantías legales para su imposición no puedan cumplirse ante ella, cuya misión se reduce a controlar si tales garantías se observaron o no por la Administración». Vid. idem STSJ. Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, de 11 de enero de 2002.-Ponente: Sra. Iranzo Prades, núm. 19/2002, FJ 2.º.

«El derecho a la motivación de la resolución sancionadora es un derecho instrumental a través del cual se consigue la plena realización de las restantes garantías constitucionales que resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Así, de poco serviría exigir que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa, si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia, si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias.

Cuando la sanción administrativa supone una medida restrictiva de derechos, compete al TC, en su tarea de protección del derecho fundamental afectado, controlar en último término la motivación ofrecida, no sólo en el sentido de resolución fundada y razonada, sino también como único medio de comprobar que la restricción del derecho fundamental ha sido razonable y proporcional, acorde con los fines de la institución y resultado de un juicio de ponderación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales en pugna». (SSTC. 50/1995, 128/1995, 181/1995, 34/1996, 62/1996, 170/1996, entre otras).

«La suficiencia de la motivación de las sanciones administrativas, al igual que la de cualquier otro tipo de resolución, no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, sino que, como ocurre con las judiciales, requiere examinar el

caso concreto para ver si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no con este requisito (SSTC. 16/1993, 58/1993, 165/1993, 166/1993, 28/1994, 22/1994, 177/1994, 153/1995 y 46/1996)». (STC., Sala 1.ª, núm. 7/1998, de 13 de enero.-Ponente: Sr. Cruz Villalón).

«La falta de motivación o la motivación defectuosa de una resolución administrativa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante. El deslinde de ambos supuestos se ha de hacer indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administrativa, y sí por tanto se ha producido o no la indefensión del administrado (SSTS. de 13 de febrero y 29 de septiembre de 1992, RJ. 1992\7373). La motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración, que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación, productor de la anulabilidad del acto, radica en definitiva en la producción de la indefensión en el administrado; y es que la Administración, al exteriorizar el fundamento de la decisión adoptada hace explícito que ésta responde a una determinada interpretación del derecho y permitiendo su control jurisdiccional mediante el adecuado ejercicio del recurso». (STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de noviembre de 1997.-Ponente: Sr. Nieto Martín). Vid. también STSJ. de Cantabria, de 26 de noviembre de 1996.-Ponente: Sr. Tolosa Tribiño, FJ 5.º, RJCA 1996\1821.

«El art. 54.1 LRJAP-PAC exige que sean motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho los actos a que alude, consistiendo la motivación, como bien es sabido, en un razonamiento o en una explicación, o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica, y no sólo es una «elemental cortesía», ni un simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados

conocer las razones que justifican el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE». (STS., Sala 3.ª, Sección 7.ª, de 20 de enero de 1998.-Ponente: Sr. Martín González, FJ 4.º, LA LEY 1998, 2399).

Asimismo, hemos de traer a colación la STS. de 15 de noviembre de 2000, dictada en recurso de casación en interés de Ley n.º 8458/1999, RJ. 2000\10065, de la que fue Ponente el Sr. Soto Vázquez, que en el inciso final del Fundamento Jurídico Tercero fija como doctrina legal la siguiente: *«la motivación de la imposición de una sanción no puede referirse únicamente a la inexistencia de alegaciones de descargo en el expediente, sino a la apreciación de la realidad de la infracción, de su correcta tipificación y graduación, así como de la ausencia de circunstancias exonerantes, siquiera por concurrencia de la prescripción de la acción o de la caducidad del procedimiento. La necesaria especificación de las circunstancias que individualizan la imposición de la sanciones es requisito ineludible en un procedimiento de este tipo, requisito cuya necesidad ha de valorarse caso por caso, pero que no puede ser suplido por la ausencia de alegaciones de descargo como razón única que justifica la imposición de la sanción en los casi dos mil expedientes examinados»* ⁽⁴¹³⁾.

⁽⁴¹³⁾ En palabras de MARTÍNEZ NIETO es imposible hablar de motivación adecuada y suficiente en una resolución presentada en formato de listado, en la que para cada expediente se dedica una línea. Vid. en MARTÍNEZ NIETO, A.: “Última jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de sanciones de tráfico. Comentario a dos SSTs (Sala 3.ª) de 15 de noviembre de 2000, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 26 / febrero 2001, pág. 83; y la ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 90.

Por tanto el **Tribunal Supremo** es claro: **no puede resolverse en un solo decreto sancionador**, con el mismo contenido, infracciones distintas y aún heterogéneas, que varían no sólo de cuantía, sino de cualidad: las hay leves, graves y muy graves y además algunas de ellas llevan aparejadas la retirada de carnet de conducir, sin motivación alguna. ORTEGA VALLEJO, F. R., art. cit., “La motivación de la resolución sancionadora...”.

En cuanto al **contenido** de la resolución sancionadora, de la dicción del apartado tercero del artículo 89 de la LRJAP-PAC y del apartado 4 del artículo 20 del RPPS se extrae que la resolución deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

1. Descripción de los hechos. La resolución no podrá tener en cuenta hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, sin perjuicio de su diferente valoración jurídica (artículos 138.2 de la LRJAP-PAC, 20.3 del RPPS y 15.2 del RPST).
2. La determinación de la persona o personas responsables.
3. La valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión.
4. La infracción o infracciones cometidas.
5. La sanción o sanciones que se imponen.
6. La decisión que se adopte, que podrá ser condenatoria o declarar que no existe responsabilidad (prescripción). También podrá acordar el archivo de las actuaciones por caducidad del procedimiento. El artículo 42.1, párrafo 2º de la LRJAP-PAC recoge que “en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables”.
7. La mención de los recursos que procedan contra la misma, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

Además, según la Orden de 10 de enero de 1981, la resolución habrá de contener los siguientes elementos:

8. La identificación del órgano del que emana la resolución y de la norma que le atribuya la competencia (artículo 135, párrafo 2º), de la LRJAP-PAC). En el caso de actuar por delegación la resolución deberá indicar esta circunstancia (artículo 13, 4 de la LRJAP-PAC).

9. Antefirma, con expresión del cargo que ostenta el órgano decisor, y si la competencia se ejercita por delegación.
10. La firma del órgano del que emana la resolución. La firma que figure en la resolución ha de ser original, es decir, de puño y letra de la persona que ejerce la competencia ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹⁴⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., Cómo evitar sanciones..., pág. 100.

“La resolución debe inexcusablemente contener la firma original del órgano titular de la competencia, pues es la única garantía de que el acto ha emanado del mismo, es decir, la existencia de una firma impresa mediante el uso de tampones o estampillas no garantiza en absoluto al interesado que el acto haya sido dictado por quien, según el ordenamiento jurídico, es competente para ello. Otra cosa es el traslado o la notificación de dicho acto, que correrá a cargo de un funcionario, y donde la firma estampillada carece de trascendencia alguna, esto es, de considerarse como una irregularidad, sería una mera irregularidad no invalidante”. FUENTES GARCÍA, J.: “El valor de las notificaciones de resoluciones con firma estampillada. Traslado de copias de resoluciones: validez y eficacia”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 28 / abril 2001, pág. 14.

Sobre la inexistencia de la resolución sancionadora por no constar la firma del Jefe Provincial de Tráfico, véase la STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 16 de septiembre de 1997, RJCA 1997\1868.

Además citamos, a modo de ejemplo, las siguientes otras:

«... la falta de firma en la resolución sancionadora implica que no existe Autoridad administrativa que se responsabilice del acto administrativo, siendo la consecuencia de ello que no existe resolución sancionadora y, en consecuencia, dicha inexistencia impide que tampoco haya podido ser confirmada resolviendo el recurso interpuesto contra ella, pues lo que no existe en el mundo del Derecho, no puede luego ser confirmado». (STSJ. de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de julio de 1998.- Ponente: Sr. Salto Villén, FJ 3.º, RJCA 1998\2493). Vid., en igual sentido, la STSJ. de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 11 de febrero, núm. 106/2000.-Ponente: Sr. Fonseca González, FJ 2.º, RJCA 2000\285.

«La firma del titular del órgano de la competencia es esencial para la existencia del acto. Sin firma la resolución no existe y lo que no existe no puede ser sanado ni convalidado. La resolución no se encuentra firmada, sino cuando el titular del órgano extiende su firma entera, media o rúbrica que implica la asunción por su responsabilidad del contenido del acto. No está firmada cuando aparece estampillado simplemente el órgano llamado a asumir la responsabilidad, pero sin intervención directa de la persona titular del mismo». (SSTSJ. de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 11 de marzo de 1999, FJ 2.º [RJCA 1999\739]; 13 de julio de 1999, FJ 2.º [RJCA 1999\2424]; 14 de julio de 1999, FJ 3.º [RJCA 1999\2115]; 15 de julio de 1999, FJ 2.º [RJCA 1999\2426 y 1999\2429]; 20 de enero de 2000, FJ 3.º [RJCA 2000\370]; y 22 de septiembre de 2000, FJ 3.º [RJCA 2000\2489]).

«... la firma del titular del órgano es esencial para la existencia del acto; sin firma la resolución no existe, y lo que no existe no puede ser sanado ni convalidado, subsanación que por lo demás no ha tenido lugar a lo largo del procedimiento». (STSJ. de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 17 de septiembre de 1999.-Ponente: Sr. Otero Pedrouzo, FJ 2.º, RJCA 1999\2700).

«La firma del titular del órgano encargado de recibir y comunicar la resolución dictada por el Delegado del Gobierno (única que va a recibir el interesado), es esencial para la existencia del acto. Requisito que sólo se entiende cumplido cuando dicha persona extiende su firma autógrafa, ya sea entera, media o rúbrica, asumiendo de esta forma el contenido del acto y la responsabilidad que conlleva». (SJCA. de Murcia, Núm. 2, de 8 de junio de 2005.-Ponente: Sra. Rubio Berná, FJ 3).

En relación a la firma, la STS., Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 3 de noviembre de 1997.-Ponente: Sr. Rouanet Moscardó, FJ 10.º, LA LEY 1998, 431, indicaba que *«la firma es el trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, los apellidos y la rúbrica de una persona, con el cual se suscriben los documentos para darles autoría y virtualidad y obligarse con lo que en ellos se dice. Aunque la firma puede quedar reducida sólo a la rúbrica o consistir exclusivamente, incluso, en otro trazado gráfico, o en iniciales, o en grafismos ilegibles, lo que la distingue es su habitualidad, como elemento vinculante de esa grafía o signo de su autor. En general, su autografía u olografía, como vehículo que une a la persona firmante con lo consignado en el documento, debe ser manuscrita o de puño y letra del suscribiente, como muestra de la inmediatez y de la voluntariedad de la acción y del otorgamiento.*

Pero la firma autógrafa no es la única manera de signar, pues hay otros mecanismos que constituyen, sin ser firma autógrafa, trazados gráficos, que asimismo conceden autoría y obligan. Así, las claves, los códigos, los signos y, en casos, los sellos con firmas en el sentido indicado».

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 17 de septiembre de 1999, alude a que *«es claro que el modo que mayores garantías ofrece de autenticidad es la autógrafa u ológrafa, como expresión máxima de inmediatez y voluntariedad de la acción y de la emisión, en este caso, de la resolución y que, por ende, debe ser éste el medio a utilizar en la signatura de todo tipo de resoluciones. Sin embargo, no se excluyen otros mecanismos de firma, entre ellos el sello, el cual, en principio no excluye que la estampación de la firma mediante la utilización de dicho medio haya sido realizada por la persona titular de la misma y, en tal medida, tratándose de una resolución el documento así signado, tampoco excluye la intervención del órgano competente para su emisión, correspondiendo a quien imputa la utilización indebida del repetido medio de firma por persona distinta a su titular la carga de la prueba de tal irregularidad, en los límites del ilícito penal».*

También referido a la firma, pero más cercana en el tiempo, la STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 19 de noviembre de 2001, dictada en recurso de casación en interés de Ley, FJ 6.º, RJ. 2001\9791, fijó la siguiente doctrina legal: *«la plasmación material*

de la resolución sancionadora, consistente en la inclusión de un estampillado en la propuesta de resolución, firmado por el señor Alcalde y del que da fe el Secretario de la corporación, cumple con el requisito de la necesaria motivación de los actos administrativos, sin producir indefensión, ni confundir la función de instrucción y resolución, siempre que dicha propuesta exprese debidamente las razones fácticas y jurídicas de la sanción que se impone».

«El hecho de que las firmas sean estampilladas o no originales no priva de eficacia al expediente sancionador al ser defectos de carácter exclusivamente formal que no producen indefensión». (STSJ. de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 5 de enero de 2001.-Ponente: Sr. Conde Núñez, FJ 2.º, RJCA 2001\792).

Finalmente, señalar que el contenido de la resolución debe ser el mismo ya sea ésta escrita o se haya pronunciado de viva voz, pues de otra manera, es decir, la resolución verbal constatada en una línea, es el reflejo de una mala práctica administrativa que resulta contraria a las normas y principios que gobiernan la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas ⁽⁴¹⁵⁾.

En cuanto a la **forma** en que ha de dictarse la resolución sancionadora en materia de tráfico, la regla general es que la resolución sancionadora de tráfico deberá constar por escrito. Sin embargo, el artículo 15.1 del Real Decreto 320/1994, modificado por Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero, introdujo como novedad excepcional la posibilidad de que la resolución se pudiese dictar de forma verbal ⁽⁴¹⁶⁾.

⁽⁴¹⁵⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 226. Vid. idem del mismo autor, el art. cit., “El nuevo Procedimiento Sancionador...”, pág. 93.

“Sólo podrá considerarse motivada la resolución verbal si en el documento en que se da constancia de la misma aparece dicha motivación suficiente y se deciden todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, en los términos previstos en el artículo 89.1 de la Ley 30/1992”. Vid. URIS LLORET, C. y ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M.: “El control judicial de las sanciones de tráfico: procesos, recursos y motivos de estimación”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 24 / diciembre 2000, pág. 16.

De esta manera, cuando el órgano resuelva de modo verbal tendrá que motivar su decisión, y por tanto la resolución tendrá que ser formalizada por escrito. DEL GUAYO CASTIELLA, Í.: po. cit., “La motivación de la resolución sancionadora...”, pág. 62.

⁽⁴¹⁶⁾ La mayoría de la doctrina dominante en la materia se muestra contraria a esta forma de adoptar las resoluciones sancionadoras. A modo de ejemplo baste citar algunos de estos autores:

Ahora bien, del ámbito del acto verbal se excluyen las resoluciones que deban ser motivadas de forma individualizada (STSJ. de Andalucía, Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de mayo de 2000). En estos casos la forma escrita del acto se impone porque es la única manera humanamente posible de comunicar un mensaje con este tipo de contenidos con el suficiente grado de concreción para que garantice el cumplimiento de los intereses generales y las garantías y derechos del destinatario, así como el control judicial de las decisiones tomadas ⁽⁴¹⁷⁾.

El artículo 55.2 de la LRJAP-PAC indica 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 reciba 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.”

Mientras que el apartado 5 del artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, expresa que "los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte,

MARTÍNEZ NIETO señala que la reforma introducida por el Real Decreto 137/2000 pretende dar cobertura reglamentaria a la forma automatizada de elaborar actualmente los documentos sancionadores del expediente sancionador de tráfico. Vid. en MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 228. Vid. idem y también del mismo autor, art. cit., “El nuevo Procedimiento Sancionador...”, pág. 94.

CUADRADO ZULOAGA, al tratar en el epígrafe IV la incompatibilidad de la forma verbal como medio para adoptar resoluciones en el ámbito sancionador, extrae dos principios básicos: a) que la regla general respecto a la forma de adoptar actos administrativos es la escrita –al ser garantía de seriedad, certeza y seguridad jurídica–, admitiéndose únicamente, y con carácter excepcional, la forma verbal cuando ésta sea la más adecuada atendiendo a la naturaleza del acto; b) que el procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento formalista en el que la Administración, más que en ningún otro procedimiento, debe ser estricta en la observancia de las formas y trámites procedimentales, puesto que ello es garantía de respeto a los derechos de los administrados y, de ese modo, se logra el adecuado y necesario equilibrio entre el fin público que supone reprimir eficazmente las conductas infractoras que atentan al interés general, con el debido respeto a los derechos individuales de los ciudadanos que, en sí mismo, también es un fin público tan relevante como puede serlo aquél. CUADRADO ZULOAGA, D.: “La forma verbal en las resoluciones sancionadoras, a propósito del Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero”, *Actualidad Administrativa*, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 27 / 2 - 8 julio 2001, XXXVII, pág. 1028. Vid. también CUADRADO ZULOAGA, D.; “Los Procedimientos Sancionadores...”, *Actualidad Administrativa*, pág. 1464. Idem Revista de Derecho de la Circulación, pág. 10.

⁽⁴¹⁷⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 219. Vid. idem del mismo autor, el art. cit., “El nuevo Procedimiento Sancionador...”, pág. 87.

por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras leyes." Por su parte, el artículo 46 reconoce que también son válidas legalmente las copias de documentos.

Nuestros Tribunales Superiores de Justicia habían venido declarando que el uso generalizado de la forma verbal para dictar la resolución sancionadora constituía una omisión absoluta de forma, siendo, por tanto, contraria al derecho constitucional de defensa contemplado en el artículo 24.1 de la Constitución en su vertiente del derecho a obtener una resolución fundada en derecho, que exige la redacción escrita como garantía de seguridad y certeza. Baste citar, como ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 17 de enero de 2000.-Ponente: Sr. Pueyo Calleja, FJ 4.º, RJCA 2000\93, y de 13 de abril de 2000.-Ponente: Sr. Pueyo Calleja, FJ 3.º, RJCA 2000\853. Sin embargo, las últimas y recientes sentencias del Tribunal Supremo han dado un giro de 180º al decir que *«el artículo 55.2 de la LRJAP-PAC habilita a la Administración Pública para utilizar una técnica de racionalización y simplificación del trabajo administrativo, y que, en modo alguno, el empleo de esta técnica en el procedimiento sancionador de tráfico implica disminución de garantía alguna de los administrados.*

... la técnica de racionalización y simplificación del trabajo administrativo trata de dar solución al problema que plantea la necesidad de conjugar la garantía con la eficacia... Ciertamente es que la Administración pública que ha de ajustar su actuación a la ley y al derecho (art. 103 CE), ha de respetar escrupulosamente las garantías de los ciudadanos. Pero no es menos cierto que también ha de actuar con arreglo a una serie de «principios de funcionamiento», entre ellos, los siguientes: eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados (art. 103 CE, art. 3 LRJAP-PAC y art. 3.2 a) de la LOFAGE), racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de los procedimientos materiales de gestión (art. 3.2 e) de la LOFAGE), y servicio efectivo a los ciudadanos (art. 3.2 1 de la LOFAGE). Y pocas cosas pueden causar mayor

alarma social que la existencia de una organización administrativa encargada de gestionar la circulación vial, y de garantizar que los fines públicos de seguridad y eliminación de riesgo, todo ello en defensa de la vida ..., se viera obstaculizada en su desempeño porque el ejercicio de sus funciones preventivas y represoras resultaran de hecho ineficaz por la imposibilidad de resolver, con la máxima rapidez y sin merma de las garantías debidas al presunto infractor, los recursos contra su actuación sancionadora». (Vid las SSTS, Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 15 de noviembre y 3 de diciembre de 2002, FFJJ. 3.^o y 4.^o [R.J. 2003\624, 629], pronunciadas con ocasión de las cuestiones de ilegalidad números 449/2001 y 451/2001 planteadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número Uno de Cádiz sobre el artículo 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico) ⁽⁴¹⁸⁾. Vid en idéntico sentido la STS, Sala 3.^a, de 26 de noviembre de 2002, FJ 3.^o c) [R.J. 2003\763], pronunciada con ocasión de la cuestión de ilegalidad número 452/2001.

En contra de lo que establecen las SSTS citadas, ORTEGA VALLEJO ⁽⁴¹⁹⁾ sigue entendiendo que la resolución verbal del órgano sancionador, es anulable por los siguientes motivos:

Primero.- Porque de acuerdo con el artículo 55.1^o de la Ley 30/1992, como regla general, los actos administrativos deben dictarse por escrito a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia; regla general que en casos como el presente en que los actos tienen por objeto la imposición de sanciones, debe ser aplicada, máxime teniendo en cuenta que la resolución que pone fin a los procedimientos sancionadores ha de ser en todo caso motivada según lo dispuesto en el art. 138.1 de la Ley 30/1992, en relación con el artículo 20.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. La naturaleza sancionadora de las cuestiones planteadas por el interesado debe ser resuelta y debidamente.

⁽⁴¹⁸⁾ Los fundamentos jurídicos de sendas sentencias se pueden ver en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 51 / marzo 2003, págs. 31 a 37 y 79 a 88, respectivamente.

⁽⁴¹⁹⁾ ORTEGA VALLEJO, F. R.: “Comentarios a las SSTS sobre cuestiones de ilegalidad n.º 451/01 y 452/01 en relación al art. 15.1 del Real Decreto 320/1994”, <http://www.multauto.es>, marzo 2003, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 51 / marzo 2003, pág. 78, <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 198 / 12 marzo 2003.

Segundo.- Porque el artículo 20.4 del citado Reglamento, exige que las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, incluyan la valoración de las pruebas practicadas, los hechos, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen o bien, la declaración de no existir infracción o responsabilidad. Si las resoluciones sancionadoras deben tener como mínimo dicho contenido, es impensable que puedan dictarse de forma verbal. No consta en la resolución verbal ese contenido y mucho menos en su soporte escrito.

Tercero.- Porque el artículo 15 del RD 320/1994, asimismo viene a corroborar las anteriores conclusiones al exigir que las resoluciones que dicten los Gobernadores Civiles y Alcaldes (hoy al amparo de la Ley 6/1997 hablamos de Delegados y Subdelegados del Gobierno), sean sucintamente motivadas y decidan todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, lo cual no se concibe mediante resoluciones verbales constatadas en un documento en el que figura un listado de resoluciones sancionadoras y solamente se dedica una línea a cada resolución, o ninguna, como es el caso.

Cuarto.- Y por último, porque aunque es cierto que el artículo 55.3 de la Ley 30/1992 dispone que una serie de actos administrativos puede refundirse en uno sólo ("actos masa"), tal posibilidad no está prevista en los procedimientos sancionadores, ya que la resolución de estos procedimientos tienen un régimen jurídico propio y específico y porque la propia ejemplificación que parece en la ley, permite contrastar que se trata exclusivamente de actos que produzcan efectos favorables en la esfera jurídica de los administrados y no, como los sancionadores, efectos desfavorables o suspensión o limitación de derechos. De hecho ni la Ley 30/1992 al regular estos procedimientos (arts. 127 y ss), ni los reglamentos que desarrollan materia sancionadora (RD 1398/1993 y RD 320/1994), dicen nada al respecto.

Para MARTÍNEZ NIETO ⁽⁴²⁰⁾, la STS. de 3 de diciembre de 2002 no contiene ninguna solución a los problemas reales que se plantean en relación a la forma de resolver los expedientes sancionadores de tráfico (singularmente la ausencia de cualquier resolución verbal previa, que sería lícita si existiera) pero en sus consideraciones y fundamentos se esparce un enojo desmedido contra el autor de la cuestión de ilegalidad, y pretende sentar doctrina en términos muy parciales y discutibles de eficacia administrativa combinada con el argumento de la «alarma social». Hace hincapié el citado autor en que el problema es que las resoluciones verbales de tráfico en realidad no se dictan, sino que se prepara la documentación como si se hubieran dictado. Y tampoco es nueva la apelación a males mayores, como la «defensa de la vida», para dar fundamento jurídico a decisiones que no se pueden sostener de otro modo.

Manifiesta MARTÍNEZ NIETO que resolver los expedientes en forma verbal es muy difícil, y los Delegados y Subdelegados del Gobierno (o los concejales del ramo) no están preparados técnicamente para hacerlo, ni posiblemente puedan dedicar su tiempo a este menester. Por esta razón lo más sencillo es que resuelvan los expedientes de forma escrita (y si tampoco tienen tiempo para esto pueden delegar la competencia), ya que el escrito correspondiente no lo hacen ellos personalmente, sino que lo confeccionan los funcionarios expertos de la Jefatura de Tráfico o del Ayuntamiento. De esta forma, el titular de la competencia se limita a firmar las resoluciones que le ponen delante. Así también se identifica al autor jurídico con el autor intelectual del documento, y no hay ningún problema legal porque es el modo ordinario de resolver los expedientes en forma escrita por todas las autoridades político-administrativas en los Estados de Derecho.

Sigue manifestando el autor antes mencionado, que la forma verbal en tráfico ha sido una argucia para ahorrar el trabajo de firmar cada uno de los expedientes, fingiendo que se han dictado las resoluciones de palabra y firmado sólo el listado. Pero la realidad va por otro lado. La firma del listado escrito es una formalidad que impone la ley para dar validez a las resoluciones que previamente se hubieran

⁽⁴²⁰⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.: “Otra vez la resolución sancionadora verbal de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 51 / marzo 2003, págs. 1 y ss.

dictado de forma verbal, pero si dichas resoluciones no se han dictado estamos ante una burla; o se dictan las resoluciones de forma verbal o se dictan por escrito, que las dos modalidades están permitidas por la Ley. Pero, si se hace en forma verbal, la resolución sancionadora para existir debe ser un acto real y no simulado porque lo contrario es un fraude que pretende ampararse con la firma del listado que fomenta la pereza de los titulares de las competencias.

En relación al **plazo** previsto para dictar la resolución, la Ley 30/1992 establece que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea (artículo 42.2 LRJAP-PAC). Hay que decir a este respecto, que la modificación efectuada en el año 2001 en el artículo 81.2 de la LSV amplía a **1 año** el plazo para notificar la resolución desde que se inició el procedimiento.

Si a pesar de haber transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar la resolución la Administración dicta resolución expresa, entonces, la sanción administrativa, de imponerse extemporáneamente incurría en vicio de anulabilidad, conforme al artículo 63.3 de la Ley 30/1992, por vicio temporal, dado el carácter esencial que tiene el plazo, que condiciona legalmente, como elemento reglado, el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora ⁽⁴²¹⁾.

Por lo que se refiere a los **efectos** de la resolución sancionadora, el artículo 21 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora establece los siguientes:

“1. Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas y contra las mismas no podrá interponerse recurso administrativo. El

⁽⁴²¹⁾ LÓPEZ PELLICER, J. A.: "La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?", *Actualidad Administrativa*, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 42 / 15 - 21 noviembre 1999, LXIX, pág. 1174.

apartado 3º del artículo 138 de la LRJAP-PAC se manifiesta en términos similares al establecer que la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa.

2. Las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso (alzada o reposición) que, en su caso, se haya interpuesto o haya transcurrido el plazo para su interposición sin que ésta se haya producido.

3. Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, las resoluciones del recurso correspondiente y de los procedimientos de revisión de oficio que, en su caso, se interponga o substancien no podrán suponer la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

4. En el supuesto señalado en el apartado anterior, las resoluciones podrán adoptar las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sean ejecutivas.

Las mencionadas disposiciones podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que, en su caso, se hubiesen adoptado.

En todo caso, las disposiciones cautelares no se podrán acordar cuando puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.”

Otro de los efectos se contempla en el artículo 82 de la LSV y en el artículo 19.1 del R.D. 320/94 (RPST), y es el que se refiere a la anotación de las sanciones graves y muy graves en el Registro de Conductores e Infractores ⁽⁴²²⁾.

⁽⁴²²⁾ Artículo 82 LSV. Anotación y cancelación.

Las sanciones graves y muy graves una vez sean firmes en vía administrativa serán anotadas, por la Jefatura de Tráfico instructora del procedimiento, en el Registro de conductores e infractores, el día de su firmeza. Cuando dichas sanciones hayan sido impuestas por los alcaldes o por la autoridad competente de las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, se comunicarán, para su anotación en el Registro referido, en el plazo de 15 días siguientes a su firmeza.

Las autoridades judiciales comunicarán a la Dirección General de Tráfico, en el plazo de 15 días siguientes a su firmeza, las sentencias que condenen a la privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, a efectos de su anotación en el referido Registro.

Las anotaciones se cancelarán de oficio, a efectos de antecedentes, una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción.

(Artículo redactado de conformidad con la **LEY 17/05**)

Artículo 19 RPST. Anotación de las sanciones graves y muy graves.

“1. Una vez que adquieran firmeza la sanciones graves y muy graves, serán anotadas por la Jefatura de Tráfico instructora del expediente en el Registro de Conductores e Infractores y cuando proceda, en los Registros a que se refiere el artículo 5, párrafo h), del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a

Finalmente, una vez dictada la resolución sancionadora ésta deberá notificarse al interesado para que despliegue plenos efectos. El artículo 58.1 de la LRJAP-PAC establece que “se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente”.

La notificación o, en su caso, publicación es un presupuesto para que el interesado pueda ejercer su derecho a discrepancia con la resolución y a solicitar que una instancia superior vuelva a examinar la cuestión sobre la que ha sido dictada y la sustituya por otra que satisfaga los intereses del recurrente ⁽⁴²³⁾.

La notificación de la resolución puede realizarse por cualquier órgano administrativo adscrito al órgano que dictó la resolución.

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, baste decir aquí que lo dicho respecto a la notificación de las denuncias es válido en relación a la notificación de la resolución sancionadora.

«... la notificación es un requisito esencial para que el administrado conozca el contenido de los actos y pueda oponerse a ellos, en cuyo sentido la misma conecta directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva y a la proscripción de toda clase de indefensión.

(...) el efecto de dar por notificada una resolución intentada y rechazada sólo puede afectar a los interesados que, por sí o por medio de representante, manifiesten una resistencia o negativa a ser notificados, por la presunción de que el acto les será desfavorable y, de este modo, obstaculizar el procedimiento y liberarse de sus perjudiciales consecuencias. (...), pero tal efecto no puede extenderse a quienes, con toda claridad y evidencia, no reúnen el carácter de representantes, como es el caso de quienes, hallándose en el domicilio del afectado por el

motor y seguridad vial y se cancelarán de oficio o a petición del interesado, a efectos de antecedentes, una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción.”

⁽⁴²³⁾ SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., Comentarios a la reforma..., págs. 292 y 293.

procedimiento, están habilitados por la Ley para ser receptores de la comunicación». (STSJ. de Cantabria, de 9 de abril de 1999).

«Es evidente que, al no haberse notificado al interesado la resolución que pone fin a la vía administrativa, ésta no adquiere firmeza y no puede ser ejecutada como la Administración pretende, siendo nula de pleno derecho toda la actuación realizada con posterioridad». (SJCA. de Murcia, Número 2, de 8 de junio de 2005.- Ponente: Sra. Rubio Berná, FJ 3).

La Sentencia del TSJ. de Navarra, de 7 de abril de 2006.-Ponente: Sr. Fernández Fernández, anuló la providencia de apremio dictada por la Agencia Tributaria en ejecución de una sanción de tráfico por notificación defectuosa de la resolución sancionadora al efectuarse en domicilio distinto el indicado al efecto por el sancionado.

c) Prescripción.

La prescripción es una garantía del ciudadano frente a la falta de actividad o de diligencia de la Administración y, si existe, la propia Administración debe apreciarla de oficio y archivar el expediente, en la fase en que esté, aunque el interesado no lo alegue expresamente ⁽⁴²⁴⁾.

Por tanto, la prescripción es una de las causas que propician la terminación del procedimiento administrativo sancionador. O dicho en otros términos, la prescripción constituye un modo de terminación del procedimiento administrativo sancionador por el transcurso del tiempo y como consecuencia de la paralización de actuaciones ⁽⁴²⁵⁾.

⁽⁴²⁴⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., Cómo evitar las multas, pág. 37.

Artículo 18.3 (RPST). Prescripción.

“3. La prescripción se aplicará de oficio por los órganos competentes en las diversas fases de tramitación del expediente.”

⁽⁴²⁵⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), pág. 136.

El Tribunal Supremo ha establecido que «la prescripción, como limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica, ha de acogerse en aquellos casos en que la Administración, por inactividad o laxitud, deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas». (SSTS. de 24 de marzo de 1988, 24 de mayo de 1991 y 4 de junio de 1994, RJ. 1994\4784).

En la normativa sectorial de tráfico la figura jurídica de la prescripción se encuentra regulada en el artículo 81 de la Ley de Seguridad Vial y en el artículo 18 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, sin perjuicio de la regulación general contenida en el artículo 132 de la LRJAP-PAC.

El régimen jurídico recogido en el artículo 132 de la Ley 30/1992 resulta acorde con el previsto en materia de tráfico por el artículo 81 del R.D.Leg. 339/1990, destacándose la aplicación de los plazos especiales fijados por este último frente a los plazos supletorios de la Ley 30/1992, así como la necesidad en ambos textos del conocimiento, o constancia en el expediente del conocimiento del interesado de los actos que interrumpen la prescripción ⁽⁴²⁶⁾.

Siguiendo el mismo criterio del Código Penal vigente en el momento de la redacción de la Ley de Seguridad Vial, el artículo 81 de dicho cuerpo legal contempló dos sistemas distintos de prescripción, con plazos de diferente extensión, cómputo y causas de interrupción:

- 1) Prescripción de las infracciones o de la acción para sancionar.
- 2) Prescripción de las sanciones.

FUENTES GARCÍA señala que «a través del instituto de la prescripción decae el derecho de la Administración a sancionar una conducta tipificada como infracción en una norma con rango de ley, por el transcurso de un período de tiempo en el que existe inactividad administrativa». Vid. FUENTES GARCÍA, J.: “Algunos aspectos prácticos del procedimiento sancionador por infracciones de tráfico en los Ayuntamientos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 7 / julio 1999, pág. 6. Y también de la misma autora el art. cit., “El procedimiento sancionador...”, pág. 7.

⁽⁴²⁶⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., *Imprudencia...*, págs. 141 y 142.

c. 1) Prescripción de las infracciones.

En relación con el Tráfico y la Seguridad Vial cabe distinguir dos momentos diferentes en los que puede operar este tipo de prescripción; uno inicial, que abarca el tiempo que va desde la comisión de la infracción hasta la iniciación del procedimiento, y otro subsiguiente, que corre cuando el proceso ya iniciado se paraliza ⁽⁴²⁷⁾.

Respecto a la prescripción inicial, el artículo 81.1, párrafo 2º, de la Ley de Seguridad Vial, el artículo 18.1, párrafo 2º, del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico y el artículo 132.2 de la Ley 30/1992 disponen que “el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción (hecho) se hubiera cometido”.

En el supuesto de infracciones continuadas, hay que entender como dies a quo del plazo de la prescripción el de finalización de la última infracción.

En cuanto a la prescripción subsiguiente, en el inciso final de los artículos 81.1, párrafo 2º, de la Ley de Seguridad Vial, 18.1, párrafo 2º, del Reglamento Sancionador de Tráfico y 132.2, párrafo 2º, de la Ley 30/1992, se nos viene a decir que la prescripción se reanuda si el procedimiento sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. Por tanto, una vez interrumpida la prescripción, debe transcurrir un mes antes de empezar a computar el período de reanudación de la prescripción, lo que significa que la siguiente notificación debe producirse transcurridos cuatro meses (infracciones leves), siete meses (infracciones graves), o un año y un mes (infracciones muy graves), para que se haya producido la prescripción de la acción para sancionar.

⁽⁴²⁷⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), págs. 137 y 138.

Exponente de esta doctrina sería la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2002.-Ponente: Sr. Xiol Ríos.

A propósito de la interrupción del plazo de prescripción, el párrafo 2º del artículo 132.2 de la LRJAP-PAC comienza por decir que “interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador”.

Por su parte, la Ley de Seguridad Vial y su Reglamento (artículos 81.1 y 18.1, respectivamente), siguen un criterio más amplio al establecer como causas de interrupción del plazo de prescripción las siguientes: ¹⁾ cualquier actuación de la Administración de la que tenga conocimiento el denunciado, ²⁾ o esté encaminada a averiguar la identidad o domicilio del infractor, ³⁾ o por la notificación efectuada de acuerdo con lo establecido en el artículo 78 de la LSV, que se remite, a su vez, a la Ley 30/1992 (artículo 59.5) ⁽⁴²⁸⁾.

Respecto a la notificación de las denuncias, hay que matizar que lo que interrumpe la prescripción no es el intento de notificación de la denuncia sino la notificación propiamente dicha, pues según reiterada jurisprudencia el fundamento de la prescripción no radica en la subjetiva intención o voluntad del órgano administrativo de abdicar o renunciar, siquiera implícitamente, al ejercicio de su derecho de sancionar, sino en la objetiva inactividad del mismo (SSTS. de 10 de octubre de 1989 y 22 de enero de 1990) ⁽⁴²⁹⁾.

⁽⁴²⁸⁾ Artículo 81.1 (LSV). Prescripción.

“1. El plazo de prescripción de las infracciones previstas en esta Ley será el de tres meses para las infracciones leves, seis meses para las infracciones graves y un año para las infracciones muy graves y para las infracciones previstas en el artículo 67.4 de esta Ley.

El plazo de prescripción se cuenta a partir del día en que los hechos se hubieren cometido. La prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con proyección externa a la dependencia en que se origine. También se interrumpe la prescripción por la notificación efectuada de acuerdo con lo establecido en el artículo 78 de esta Ley. La prescripción se reanuda si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al denunciado.”

Vid idem el artículo 18.1 del RPST, el cual se ha visto afectado por las reformas introducidas por el Real Decreto 116/1998, de 30 de enero, y el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo.

Sobre interrupción del plazo prescripción vid. también AGUADO I CUDOLÁ, V.: Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, Marcial Pons, Madrid, 1999, págs. 159 y 160.

⁽⁴²⁹⁾ ORÁA GONZÁLEZ, J.: “La prescripción de las infracciones de tráfico. Algunas cuestiones prácticas”, La Ley, Ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4736, 17 de febrero 1999), D-44, pág. 1819.

En relación a la interrupción del plazo de prescripción en los procedimientos de tráfico puede verse también a SÁNCHEZ ADSUAR, M.: “Perención y cómputo de los plazos en el procedimiento sancionador en materia de tráfico”. Comentario a propósito de la STS 15 de noviembre de 2000, *Actualidad Administrativa*, N.º 41 / 5 - 11 noviembre, 2001, LIV, págs. 1359 y 1360. Idem Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, págs. 53 – 55.

Siguiendo con el tema de la interrupción del plazo de prescripción, y como acertadamente contempla ORÁA GONZÁLEZ ⁽⁴³⁰⁾, la regulación contenida en el artículo 81.1 es notablemente más restrictiva y, por tanto, más favorable para el administrado, que la que se recogía en el artículo 284 del Código de la Circulación. En efecto, con anterioridad al Real Decreto Legislativo 339/1990, el plazo de prescripción se interrumpía por cualesquiera actuaciones administrativas necesarias, aunque no fuesen conocidas por el denunciado, para averiguar su identidad o domicilio, para comprobar los hechos determinantes de la denuncia o los alegados en su descargo por el presunto infractor para graduar las sanciones o para determinar la anulación de la licencia de conducir.

La reforma llevada a efecto mediante el R.D. 116/1998, de 30 de enero, en el párrafo 1º del artículo 18 del RPST, y que ahora se plasma en la nueva redacción dada al artículo 81.1 de la LSV por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del 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, introdujo una novedad trascendente en este apartado, en cuanto que vino a exigir como medida de garantía para el ciudadano, que la actuación administrativa encaminada a averiguar la identidad o domicilio del presunto infractor «se practique con proyección externa a la dependencia en que se origine» ⁽⁴³¹⁾. De lo dicho se

⁽⁴³⁰⁾ ORÁA GONZÁLEZ, J.; art. cit., “La prescripción de...”, pág. 1819.

La más importante modificación sobre el régimen anterior es que en éste se permitía a la Administración que superara el período de dos meses sin notificación al presunto responsable, siempre que dicho exceso estuviera motivado por su identificación, o su domicilio, para comprobar los hechos determinantes de la denuncia o los alegados en su descargo por el presunto infractor, o para poder graduar la sanción de privación del permiso de conducir o la multa. LÓPEZ-MUÑOZ GOÑI, M.: op. cit., “Tráfico y seguridad vial...”.

⁽⁴³¹⁾ Como ha puesto de manifiesto MARTÍNEZ NIETO, mediante la reforma del artículo 81 de la LSV «se quiere dar eficacia a la proyección externa de la dependencia» a efectos del cómputo de los plazos de prescripción, pero esto también es contradictorio con las normas del procedimiento administrativo común, que no consideran bastante esa proyección externa y exigen el conocimiento por parte del interesado del acto o documento en cuestión. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “La Ley de Tráfico y...”, pág. 1733.

“(…) se trata de obviar así que por la propia actuación instructora se acuda a aquella derivada técnica tramitacional de las diligencias de relleno a fin de ocultar sus propias disfunciones procedimentales”. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 32.

«En todos los casos se parte del principio de exigir una comunicación externa al ámbito administrativo de los actos que impiden los efectos favorables al administrado que se infieren del retraso en la tramitación de los expedientes, en aras de un principio de certeza y seguridad jurídica. La proyección exterior del acto no sólo permite al administrado tener conocimiento seguro e inmediato de si ha transcurrido o no el plazo del que depende su situación jurídica, sino que evita la sospecha de que la Administración pueda haber cumplido dicho

deduce que interrumpe la prescripción no solo los requerimientos dirigidos al propietario del vehículo para que identifique al conductor responsable de la infracción, sino también los oficios que se puedan dirigir a otras dependencias administrativas con igual finalidad ⁽⁴³²⁾.

Tres son, por tanto, los supuestos previstos en la normativa vial; en el primero se incluyen la notificación de la denuncia, las diligencias de prueba y el trámite de audiencia; en el segundo, las diligencias de investigación del domicilio o el requerimiento hecho al titular del vehículo para que identifique al conductor; y en el tercero, cualquier notificación dirigida al domicilio del interesado que figure en los Registros de la Dirección General de Tráfico o éste haya facilitado, así como las notificaciones edictales ⁽⁴³³⁾.

El acto formal de incoación del procedimiento, si no va acompañado de alguna de las actuaciones reseñadas a continuación, carece de virtualidad para interrumpir la prescripción ⁽⁴³⁴⁾:

a) Las diligencias de averiguación acerca de la identidad del denunciado. El principio de personalidad hace que las diligencias o actuaciones conducentes a la identificación del presunto infractor, cuando ésta no se efectuó en el acto de la denuncia, queden radicalmente separadas de la primera notificación de la denuncia que se dirige al titular, salvo que éste se reconozca autor del hecho expresa o tácitamente.

plazo en el plano formal de la datación de los actos, pero no en el terreno real de la producción material de los mismos». (STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 7 de octubre de 2002.-Ponente: Sr. Xiol Ríos, FJ 6.^o).

⁽⁴³²⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., *Improcedencia...*, pág. 145.

Como bien señala SÁNCHEZ ADSUAR, entre los supuestos que integran el art.81.1 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial se encontraría la consulta en los archivos de la Dirección General de Tráfico para averiguar la titularidad y propiedad del vehículo en los supuestos en que el conductor esté ausente o no se haya podido practicar la notificación de la denuncia. Vid. SÁNCHEZ ADSUAR, M.; art. cit., “Perención y cómputo de los plazos...”, *Actualidad Administrativa*, pág. 1359. Idem *Revista de Derecho de la Circulación*, pág. 54.

⁽⁴³³⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., *El Procedimiento Sancionador...*, (1.^a ed.), pág. 140, y (2.^a ed.), pág. 211.

⁽⁴³⁴⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., *La potestad sancionadora...*, págs. 222 y 223.

b) Las notificaciones de denuncia. La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que no cabe atribuir los efectos suspensivos de la prescripción a las notificaciones que adolezcan de defectos formales cuando el interesado no ha tenido conocimiento del acto notificado (STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.^a, de 10 de noviembre de 1999.-Ponente: Sr. Espinosa de Rueda Jover, FJ 4.º, RJCA 1999\3812).

c) Las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos.

d) Las diligencias judiciales. La intervención de los órganos de la Administración de Justicia puede producirse ab initio, cuando la denuncia, transformada en atestado, se remite directamente a la Autoridad Judicial. En este caso la responsabilidad del inculpado está sujeta al sistema de prescripción penal, como delito o falta, a tenor de lo dispuesto en los artículos 131 a 135 del Código Penal. Únicamente cuando se produjere la resolución declarando la no estimación de la responsabilidad penal, y esta declaración no se basare en la inexistencia del hecho, al reanudarse las actuaciones en vía administrativa, comenzará el plazo de prescripción.

e) Las diligencias de averiguación del domicilio del denunciado (artículo 80 de la LSV).

f) Las actuaciones de la Administración que lleguen a conocimiento del denunciado (artículo 81 de la LSV), con la limitación de que sólo interrumpen la prescripción aquellos trámites que por disposición legal sean de obligado cumplimiento o necesarios para la instrucción del procedimiento sancionador.

g) Los actos del propio denunciado.

En cuanto al plazo de prescripción fijado por la Ley, la redacción inicial del artículo 81.1 de la LSV estableció un único plazo de prescripción de dos meses. Posteriormente, la Ley 5/1997, de 24 de marzo, que reformó el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, modificó la redacción dada al citado precepto legal ampliando en un mes más el plazo prescriptivo, fijándolo en tres meses. Sin embargo, este plazo de prescripción no fue el definitivo, sino que se vería nuevamente alterado con la entrada en vigor de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley Seguridad Vial, que distingue tres plazos diferentes de prescripción -tres meses para las infracciones leves, seis meses para las

infracciones graves y un año para las infracciones muy graves- en función de la gravedad de la infracción. Sobre este aspecto parece oportuno destacar el establecimiento de un sistema que pone en relación el plazo de prescripción de las infracciones con la gravedad de las mismas ⁽⁴³⁵⁾.

Este aumento de los plazos de prescripción de las infracciones ha sido criticado duramente por diferentes autores, entre ellos, MARTÍNEZ NIETO, pues entienden que ello va en contra del objetivo final que se persigue con la sanción, esto es, la reeducación del infractor ⁽⁴³⁶⁾.

«A los efectos de la prescripción de las infracciones de la legislación reguladora de los transportes mecánicos, la previsión establecida en el artículo 145 de la Ley 16/1987, de 30 julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, opera cuando hayan transcurrido 3 meses desde la comisión de la infracción sin que en ese plazo se haya notificado al presunto responsable la incoación del expediente sancionador, con excepción del supuesto, en el que el plazo prescriptivo se interrumpe, de que hayan de practicarse actuaciones –que deberán figurar de forma expresa en el expediente– encaminadas a averiguar la identidad o domicilio del denunciado; cualquier otra actuación encaminada a averiguar circunstancias necesarias para comprobar y calificar la infracción, interrumpe el plazo de prescripción sólo si dentro de éste, por exigirlo así la protección de aquel valor, se produjo la citada notificación. Es decir, la necesidad de practicar actuaciones que no suponen impedimento u obstáculo alguno para notificar al presunto responsable la incoación del expediente sancionador, no debe, si tal notificación no se ha efectuado, interrumpir el plazo de prescripción, pues una interpretación distinta

⁽⁴³⁵⁾ Vid. FUENTES LÓPEZ, F. J.; art. cit., “La «esperada» reforma...”, pág. 8.

⁽⁴³⁶⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.: “Los únicos problemas que solventa la ley son los de la DGT para cobrar las multas”, Especial nueva Ley de Tráfico, Diario de Noticias La Ley, enero 2002, pág. 7.

“No nos parece adecuado que la ineficacia en la gestión de los expedientes sancionadores por parte de las distintas Administraciones, deba repercutir en la limitación de los derechos de defensa del ciudadano.

Ampliar los plazos de prescripción para determinadas infracciones a seis meses o a un año, según los casos, o ampliar el plazo de caducidad a un año, supone además privar al automovilista de un derecho de defensa eficaz al no poder aportar las pruebas que le exoneren de culpabilidad dado el plazo transcurrido, incumplir con uno de los principios básicos que debe presidir la acción de cualquier administración como es la de evitar dilaciones indebidas que perjudiquen sus derechos”. DE DOBRYNINE, E.: “Una apuesta por la educación”, Especial nueva Ley de Tráfico, Diario de Noticias La Ley, enero 2002, pág. 10.

lesiona de manera innecesaria el valor de la seguridad jurídica, o lo que es igual, el valor jurídico que prioritariamente se trata de proteger». (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 20 de enero de 1997.-Ponente: Sr. Menéndez Pérez, RJ. 1997\76).

A la prescripción de las infracciones se refieren, por citar sólo algunas, la Sentencia del TSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, de 13 de abril de 1999.-Ponente: Sr. García Gil, RJCA 1999\986; la STSJ de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 15 de noviembre de 2002, FJ 3.º JUR 2003\31366.

A todo lo dicho sobre la prescripción de la infracción, hay que añadir que la misma únicamente cabe esgrimirla en el seno del procedimiento administrativo, cuando se produce una inactividad administrativa por plazo superior al señalado para la prescripción, pero no es correcto extender el plazo prescriptivo en fase de recurso.

«La demora en la resolución expresa de los recursos administrativos da lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio que permita la impugnación jurisdiccional del acto presunto, pero no utilizada esta posibilidad, la resolución expresa tardía podrá tener otras consecuencias en el ámbito de la responsabilidad, pero no dará lugar a una prescripción de la infracción, cuando ésta no se ha producido en su ámbito propio, es decir, en el expediente sancionador que finaliza y culmina con la resolución que impone la sanción. No cabe, por tanto, configurar la vía de recurso como una prolongación del expediente administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente conducente a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo (Cfr. STS. de 27 de mayo de 1992, RJ 1992\3729)». (STS., Sala 3.ª, Sección. 6.ª, de 3 de noviembre de 1997.-Ponente: Sr. Sieira Miguez, FJ 1.º, RJ 1997\8198) ⁽⁴³⁷⁾.

⁽⁴³⁷⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., "La reforma de la Ley...", pág. 1867.

"El instituto de la prescripción de la infracción no opera cuando se ha interpuesto el recurso administrativo, puesto que la prescripción de aquélla desaparece cuando finaliza el procedimiento sancionador tramitado para la imposición de la sanción (siempre respetando por supuesto los plazos de caducidad y prescripción durante dicha tramitación)". FUENTES GARCÍA, J.: "¿Es aplicable la prescripción en vía de recurso si se produce incumplimiento de los plazos previstos para la resolución de los recursos en vía administrativa?", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 31 - 32 / julio -

La doctrina del TS sobre la no admisibilidad del plazo de prescriptivo en la vía administrativa de recursos se resume en su Sentencia de 22 de junio de 1998, cuyo fundamento jurídico segundo razona que: «*Si la Administración ha perseguido oportunamente la infracción y la ha sancionado, sin incurrir en inactividad por plazo superior al de prescripción, lo acontecido después, en cuanto a tardanza en resolver los recursos en sede administrativa, en nada afecta a la prescripción de la infracción, pues la vía de tales recursos se orienta no propiamente a perseguir la infracción sino, simplemente, a determinar si el órgano autor de la resolución originaria actuó con arreglo al ordenamiento jurídico. La demora en la resolución expresa de los recursos dará lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio que permita la impugnación jurisdiccional del acto presunto, pero no dará lugar a una prescripción de la infracción cuando ésta no se ha producido en su ámbito propio, es decir, en el expediente sancionador que finaliza y culmina con la resolución que impone la sanción (Cfr. SS. de 21 de mayo de 1991 [R.J. 1991\4334], 27 de mayo de 1992 [R.J. 1992\3729], 28 de octubre de 1996 [R.J. 1996\7628], y 23 de junio de 1997 [R.J. 1997\5317])*». (STS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 22 de junio de 1998.-Ponente: Sr. Menéndez Pérez, FJ 2.º, R.J. 1997\5678).

c.2) Prescripción de las sanciones.

Aunque la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, también modificó el apartado 2º del artículo 81 de la LSV, que ahora pasa a ser el número 3, no obstante, ello no afectó al plazo de prescripción de la sanción, que se mantiene en un año, contado desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se imponga la correspondiente sanción.

La prescripción de la sanción se contempla en los ya citados artículos 81.3 de la Ley de Seguridad Vial y en el 18.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador

agosto 2001, pág. 24. Idem FUENTES GARCÍA, J.: “¿Es aplicable la prescripción en vía de recurso si la administración incumple los plazos previstos para la resolución de los recursos en vía administrativa?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 35 / noviembre 2001, pág. 10.

en materia de Tráfico, que establecen el plazo de prescripción de 1 año, una vez haya adquirido firmeza la resolución sancionadora ⁽⁴³⁸⁾.

En el sector del tráfico vial las sanciones adquieren firmeza en los siguientes supuestos ⁽⁴³⁹⁾:

a) Dictada la sanción y notificada en forma, en el plazo de 1 mes si no se interpone recurso de reposición o alzada, según corresponda, frente a la misma.

b) Dictada la sanción y notificada en forma, se interpone recurso dentro de plazo, dictándose resolución confirmatoria en plazo.

c) Dictada la sanción, notificada en forma e interpuesto recurso, no se resuelve en el plazo de 1 ó 3 meses, desde la fecha de su formulación, dependiendo de que se haya interpuesto recurso de reposición o de alzada, en cuyo caso el recurrente podrá tener por desestimado el mismo.

También el párrafo 3º del artículo 132 de la Ley 30/1992 hace mención a la prescripción de las sanciones al decir que “el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”. Este párrafo, que antes no se contemplaba en el apartado 2º del artículo 81 de la LSV, se ha copiado literalmente de la LRJAP-PAC e incorporado a dicho precepto por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley de Seguridad Vial.

⁽⁴³⁸⁾ Artículo 81.3 (LSV). Prescripción.

“3. El plazo de prescripción de las sanciones será de un año, computado desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se imponga la correspondiente sanción.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.”

Vid idem el artículo 18.2 del RPST.

⁽⁴³⁹⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., Imprudencia..., pág. 165.

Por tanto, el plazo de prescripción de la sanción se interrumpe, por parte de la Administración, por cualquier actuación encaminada a su ejecución.

Ahora bien, el sujeto sancionado también puede realizar actos que interrumpen la prescripción, como sucede cuando se interpone el correspondiente recurso contencioso-administrativo, así como en fase de ejecución con la interposición de la reclamación económico-administrativa contra los actos de la vía de apremio ⁽⁴⁴⁰⁾.

«La prescripción de la acción sancionadora y, en consecuencia, de la responsabilidad administrativa del infractor, da lugar a la nulidad de los actos impositivos de las sanciones “ope legis” sin necesidad de que se interpele por el interesado a la Administración, toda vez que aquella, en aras de la seguridad jurídica que se contrarresta con la exigencia de la justicia material, incide por la inactividad del sujeto titular de la acción y el transcurso del plazo indicado en la norma, sin que al supuesto infractor le incumba denunciar la inactividad, dada la naturaleza de la prescripción que no se exige en la norma penal ni en la normativa reguladora de las faltas y sanciones administrativas». (STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 22 de enero de 1997.-Ponente: Sr. García Estartús, FJ 3.^o, LA LEY 1997, 3410).

A la prescripción de las sanciones se refieren también, entre otras, la Sentencia del TSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, de 21 de enero de 1999.-Ponente: Sr. López de Hontanar Sánchez, FJ 6.^o, RJCA 1999\599, la Sentencia del TSJ. de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, de 2 de febrero de 1999.-Ponente: Sr. Pérez Nieto, FJ 2.^o, RJCA 1999\370, la Sentencia del TSJ. de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, de 4 de febrero de 1999.-Ponente: Sr. Fonseca González, FJ 3.^o, RJCA 1999\523, la STSJ. Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, de 4 de febrero de 1999.-Ponente: Sr. Narbón Lainez, FJ 3.^o, RJCA 1999\1015, y la Sentencia del TSJ. de Andalucía,

⁽⁴⁴⁰⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., Imprudencia..., pág. 168.

Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 18 de febrero de 1999.-Ponente: Sr. Moreno Retamino, FFJJ 2.º y 3.º, RJCA 1999\2397 ⁽⁴⁴¹⁾.

c.3) Anotación y cancelación de sanciones.

El artículo 82 de la Ley de Seguridad Vial establece que una vez adquieran firmeza las sanciones graves y muy graves se anotarán por la Jefatura de Tráfico instructora del procedimiento en el Registro de Conductores e Infractores, y se cancelarán de oficio una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción. Transcurrido el citado plazo, los datos de las sanciones anotadas únicamente se podrán utilizar por la Dirección General de Tráfico para elaborar estadísticas.

La Ley 19/2001, de 19 de diciembre, amplió de seis meses a dos años el plazo de permanencia en el Registro de Conductores e Infractores, a efectos de reincidencia, coincidiendo con el plazo previsto en el artículo 274 del derogado Código de la Circulación. Posteriormente, la Ley 17/2005, de 19 de julio, amplió el plazo hasta los tres años.

⁽⁴⁴¹⁾ «La firmeza a que alude el artículo examinado es la que se produce en vía administrativa y cuando se trata de decisiones contra las que se ha interpuesto recurso, el precepto quedaría vulnerado e imposibilitada la prescripción de la sanción si entendiéramos que ésta sólo empieza a correr cuando la Administración decida resolverlo de modo expreso. Bastaría no resolver expresamente para que nunca se pudiera apelar a la prescripción de la sanción. Debe entenderse, en consecuencia, que la Resolución de instancia queda «firme» en vía administrativa -con más propiedad habría que hablar de resolución definitiva o que agota la vía previa- cuando transcurre el plazo que la Ley contempla para resolver el recurso, pues a partir de ese momento se permite también su impugnación jurisdiccional». (STSJ. de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 15 de septiembre de 1999.-Ponente: Sr. Montero Fernández, FJ 2.º, RJCA 1999\4002).

«La Sección 2ª de esta Sala, ha señalado de forma reiterada que en ningún caso puede considerarse producida la **prescripción de la sanción** después de notificada la resolución sancionadora que le pone término, en fase de tramitación del recurso ordinario, ya que, por un lado, desde el momento en que dicha resolución es recurrida no puede considerarse firme y, por otro, también desde dicho momento juegan los plazos establecidos para el silencio administrativo, en este caso de carácter negativo, y no los establecidos para la prescripción. Así el art. 117 de la Ley 30/1992, establece que transcurridos tres meses desde la interposición del recurso ordinario sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, y quedará expedita la vía correspondiente. A partir del transcurso de este plazo no cabe entender que el procedimiento esté paralizado en perjuicio del administrado, ya que es entonces cuando éste puede entender concluido el procedimiento de recurso para acceder a la vía jurisdiccional». (STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 14 de marzo de 2001.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 2.º, RJCA 2001\501).

El artículo 86 del Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, menciona que en el Registro de Conductores e Infractores han de hacerse constar los siguientes datos:

a) Nombre, apellidos y domicilio del titular de la autorización, el número de su documento nacional de identidad si es español o, en su caso, el de identificación de extranjeros o, excepcionalmente, otro número asignado al efecto por la Administración.

b) Fecha, lugar de nacimiento y sexo del titular de la autorización.

c) Clases de permiso o licencia de conducción y otras autorizaciones administrativas o documentos necesarios para conducir o relacionados con la conducción.

d) Nivel de estudios y, en su caso, condición de profesional de la enseñanza de la conducción.

e) Historial y resultados de las distintas pruebas de aptitud realizadas para obtener autorizaciones administrativas para conducir.

f) Historial, menciones y periodos de vigencia de las distintas autorizaciones o documentos que autoricen a conducir.

g) Menciones, incidencias, restricciones y limitaciones relacionadas con la propia autorización. la persona titular de la misma, el vehículo o la circulación.

h) Identificación del servicio sanitario o centro de reconocimiento que realizó la exploración del conductor y emitió el correspondiente informe de aptitud psicofísica, así como el resultado final de dicho informe.

i) Condenas judiciales que afecten a la autorización administrativa para conducir y las sanciones administrativas que sean firmes impuestas por infracciones graves y muy graves.

j) Nulidad, anulabilidad, pérdida de vigencia, medidas cautelares y, en su caso, la intervención de las autorizaciones administrativas para conducir.

k) Otras incidencias relacionadas con las autorizaciones administrativas para conducir.

El Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico regula más detalladamente la cancelación de antecedentes en el artículo 19 ⁽⁴⁴²⁾.

La cancelación de las sanciones tiene su importancia, ya que conforme prevé el artículo 69.1 de la Ley de Seguridad Vial, poseer antecedentes es una de las circunstancias que agravan la sanción.

d) Caducidad.

Uno de los instrumentos de los que gozan los ciudadanos como garante del principio de seguridad jurídica es el instituto de la caducidad. La caducidad pone fin, en aras de la seguridad jurídica, a un procedimiento sancionador cuya resolución se ha dilatado más allá del límite fijado por la ley ⁽⁴⁴³⁾.

⁽⁴⁴²⁾ Artículo 19 (RPST). Anotación de las sanciones graves y muy graves.

“1. Una vez que adquieran firmeza las sanciones graves y muy graves, serán anotadas por la Jefatura de Tráfico en que se instruyó el expediente en el Registro de Conductores e Infractores y, cuando proceda, en los Registros a que se refiere el artículo 5.h) del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Cuando dichas sanciones hayan sido impuestas por los Alcaldes o por las autoridades competentes de las comunidades autónomas, se comunicarán para su anotación a los registros referidos en el plazo de 15 días siguientes a su firmeza. Las anotaciones se cancelarán de oficio a efectos de antecedentes una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción

2. La anotación de las sanciones interesadas por las autoridades judiciales u otras autoridades administrativas se practicará por la Jefatura de Tráfico de su demarcación, salvo que se establezca un sistema informático por el que pueda realizar directamente en los registros de la Dirección General de Tráfico.”

3. En la anotación y en su petición habrá de constar el documento nacional de identidad del sancionado, precepto aplicado, naturaleza y duración de la sanción impuesta.

4. Los datos relativos a las sanciones anotadas en los Registros sólo se certificarán a petición del propio interesado, de las autoridades judiciales o de las administrativas con potestad sancionadora en materia de tráfico y transcurrido el plazo a que se refiere el número 1 de este artículo, únicamente se podrán utilizar por la Dirección General de Tráfico para fines estadísticos o de gestión reglamentaria.”

Los apartados 1 y 2 fueron modificados por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo.

⁽⁴⁴³⁾ DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), pág. 134, y (2.ª ed.), pág. 200.

La caducidad es un modo de terminación anticipada del procedimiento administrativo que puede ser imputado tanto a los interesados como a la propia Administración, dependiendo de que sea uno u otro el sujeto responsable de su iniciación. Vid. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FCO. L.: La caducidad del procedimiento administrativo, Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 1998, pág. 29.

La caducidad tiene por finalidad evitar la pendencia indefinida del referido procedimiento, eliminando así la consiguiente inseguridad jurídica que ello implica. Véase SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., Comentarios a la reforma..., pág. 189.

Tres son los elementos principales que configuran los presupuestos de hecho de la caducidad referida al procedimiento administrativo: a) elemento objetivo: que exista una paralización del procedimiento; b) elemento subjetivo: que resulte imputable al interesado/Administración; y c) elemento temporal: que se prolongue durante un cierto tiempo, previsto en la ley ⁽⁴⁴⁴⁾.

No obstante lo dicho en el párrafo anterior, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que ha ido perfilando los requisitos que deben concurrir para que pueda darse el instituto de la caducidad: a) la paralización del procedimiento en cuestión; b) que la misma sea imputable al interesado que incoó dicho procedimiento; c) que se produzca un requerimiento expreso; y d) que se realice una declaración de caducidad cuando no lo impidan razones de interés público (STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 16 de enero de 1996.-Ponente: Sr. Hernando Santiago, FJ 2.^o, LA LEY 1996, 1687).

La figura de la caducidad de los expedientes sancionadores está regulada, como legislación básica de aplicación en todo el territorio nacional, en el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) -modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que le da nueva redacción-, al regular los efectos de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, y se encuentra en íntima conexión con la obligación de resolver impuesta por el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC.

En la caducidad el transcurso del tiempo se refiere al supuesto en que, una vez iniciado el procedimiento administrativo, éste se paraliza por causa imputable al interesado o a la Administración, sin que – cuando sea imputable a ésta– recaiga y se notifique, dentro del plazo que la Ley establece para ultimar su tramitación, la correspondiente resolución expresa. LÓPEZ PELLICER, J. A.; art. cit., "La caducidad del procedimiento...", pág. 1173.

Tras la modificación de la LRJAP-PAC por la Ley 4/1999, la caducidad en los procedimientos sancionadores es un efecto propio del silencio administrativo, que opera por el mero transcurso del plazo máximo de resolución de los procedimientos, sin haberse producido su notificación. GUERRA TSCHUSCHKE, A.: "El proceso contencioso-administrativo y las sanciones de tráfico", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 48 / diciembre 2002, pág. 12.

⁽⁴⁴⁴⁾ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FCO. L.; ob. cit., La caducidad del..., págs. 142 y 279.

La caducidad referida al procedimiento administrativo presenta dos rasgos distintivos que permiten deslindarla de la caducidad del proceso contencioso: de una parte, requiere de un procedimiento administrativo abierto, esto es, iniciado y no terminado; y, de otro lado, sus efectos se circunscriben al ámbito propio del procedimiento, sin afectar –al menos, de forma directa– a los derechos o acciones que constituyen su objeto, que pueden volver a ejercitarse en un momento posterior, a no ser que estén incursos en prescripción ⁽⁴⁴⁵⁾. Referido a este segundo aspecto, el apartado 3 del artículo 92 de la LRJAP-PAC dispone que “la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción” ⁽⁴⁴⁶⁾.

Este precepto es categórico y en modo alguno es antagónico al artículo 44.2 de la misma Ley, que se limita a expresar que la caducidad llevará consigo el archivo de las actuaciones, lo que en absoluto pueda entenderse tal archivo, como causa impeditiva de la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, si la infracción no ha prescrito, toda vez que este último precepto remite a los efectos previstos en el artículo 92 cuando se declare la caducidad ordenando el archivo de las actuaciones. (STS., Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 12 de junio de 2003.-Ponente: Sr. Sanz Bayón, FJ 4.^o).

Mediante la institución de la caducidad desaparece el derecho de la Administración a imponer una determinada sanción a través del procedimiento concreto en el que ha operado la caducidad, de tal forma que si la infracción aún no ha prescrito puede iniciarse un nuevo procedimiento sancionador contra el infractor, aunque solamente en el supuesto de que no haya recaído resolución del

⁽⁴⁴⁵⁾ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FCO. L.; ob. cit., La caducidad del..., págs. 39 y 289.

⁽⁴⁴⁶⁾ “(...) no cabe la menor duda de que el legislador ha querido aclarar que los efectos de la caducidad no coinciden con el agotamiento del ejercicio de la potestad sancionadora, sino que ha querido dejar claro que la acción de la Administración no se extingue por la mera declaración de la caducidad sino que, poniéndola en relación con la prescripción, subsiste mientras no se produzca ésta por el transcurso de los plazos y con el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos”. Vid. ESTÉVEZ GOYTRE, R.: “La caducidad y la prescripción en el Derecho administrativo sancionador”, *Actualidad Administrativa*, N.º 46 / 10 - 26 diciembre 2000, LXVI, pág. 1253. Idem *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N.º 1 / 15 enero 2001, pág. 49.

procedimiento en cuanto al fondo del asunto, porque entonces se vulneraría el principio de seguridad jurídica ⁽⁴⁴⁷⁾.

Por tanto, para que pueda iniciarse un nuevo procedimiento sancionador, es necesario que se den los siguientes requisitos ⁽⁴⁴⁸⁾:

1º.- Que haya concluido el plazo para dictar resolución y ésta no se haya aún dictado por causa imputable al presunto infractor.

2º.- La inexistencia de prescripción ⁽⁴⁴⁹⁾. Esta es una garantía para el infractor, puesto que se imposibilita, en aras de la seguridad jurídica, la pendencia indefinida de un procedimiento sancionador iniciado y no resuelto.

3º.- Que en el procedimiento caducado no se haya dictado ya la resolución definitiva imponiendo la sanción.

⁽⁴⁴⁷⁾ FUENTES GARCÍA, J.: “Sobre la caducidad de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico de acuerdo con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 14 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 8 / agosto 1999, págs. 26 y 27. Vid. también de la misma autora el art. cit., “Algunos aspectos prácticos...”, págs. 6 y 7. Y el art. cit., “El procedimiento sancionador...”, pág. 7.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “El procedimiento sancionador en materia de tráfico y el contencioso-administrativo”, *XVI Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2000, pág. 44.

Cuando se declare la caducidad del procedimiento pero todavía no se ha dictado la resolución sancionadora, la Administración puede iniciar un nuevo procedimiento sancionador siempre que la infracción no haya prescrito, ya que en el expediente no se ha producido ningún pronunciamiento de fondo y, como tal, en ningún caso se produce el efecto de cosa juzgada administrativa. Por el contrario, si en el procedimiento caducado se hubiese dictado ya la resolución sancionadora antes de declarar la caducidad, la Administración ha agotado ya la potestad sancionadora al imponer una sanción definitiva y su resolución produce el efecto de cosa juzgada. Vid. ESTÉVEZ GOYTRE, R.; art. cit., “La caducidad y la prescripción..”, *Actualidad Administrativa*, pág. 1259. Idem *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, pág. 54.

De la misma opinión, GUERRA TSCHUSCHKE, A.; art. cit., “El proceso contencioso-administrativo...”, pág. 12.

Son muchos los autores que comparten la opinión de reabrir el expediente caducado, si la infracción aún no ha prescrito. Así, podemos citar los siguientes: GARBERÍ LLOBREGAT, NIETO GARCÍA, GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, entre otros.

⁽⁴⁴⁸⁾ ESTÉVEZ GOYTRE, R.; art. cit., “La caducidad y la prescripción..”, *Actualidad Administrativa*, pág. 1260. Idem *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, pág. 54.

⁽⁴⁴⁹⁾ “... en la actualidad, resultará difícil –por no decir imposible– la no prescripción de la infracción una vez producida la caducidad del procedimiento en el caso y por motivos del incumplimiento del plazo para su conclusión. Porque, en efecto, si bien se ha ido ampliando el plazo de prescripción igualmente el plazo de caducidad se ha ampliado hasta un año.” Vid. GONZÁLEZ SALINAS, J.; po. cit., “Interrupción del procedimiento sancionador...”, pág. 60.

El artículo 44.2 de la LRJAP-PAC se refiere a los efectos de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio al establecer que “en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92 ⁽⁴⁵⁰⁾.”

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución”.

En lo que afecta a la materia vial, tanto la Ley de Seguridad Vial, en el apartado 2º del artículo 81 -introducido ex novo por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre-, como el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial, en el artículo 16, contemplan la figura de la caducidad. Los artículos citados amplían el plazo de caducidad, tipificado en 6 meses por la normativa general (LRJAP-PAC), para fijarlo en **1 año** ⁽⁴⁵¹⁾. Así, ambos preceptos disponen que “si no hubiere recaído resolución

⁽⁴⁵⁰⁾ Como sostiene el autor HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, no es suficiente que el órgano dé por caducado el procedimiento y proceda a su archivo sin comunicar tal decisión a los interesados que, en caso contrario, seguiría envuelto en la misma situación de incertidumbre sobre la pendencia del procedimiento. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FCO. L.; ob. cit., «La caducidad del procedimiento administrativo», pág. 334.

“Lo cierto es que el paso de los plazos de caducidad conlleva la obligación de archivar las actuaciones sin que pueda dictarse resolución sancionadora en los procedimientos caducados, sino únicamente la resolución en que reconociendo el paso del tiempo válido para realizar actuaciones se dispone el sobreseimiento del expediente”. Vid. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Última jurisprudencia del Tribunal Supremo...”, pág. 82.

⁽⁴⁵¹⁾ En su redacción original de 1994, el artículo 16 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial disponía que “si no hubiese recaído resolución transcurridos treinta días desde la finalización del plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento, se producirá la caducidad de éste y se procederá al archivo de las actuaciones...”. El plazo de caducidad se refería a la resolución, pero no coincidía con el plazo impuesto para dictar la resolución sancionadora que era de seis meses (art. 15 RPST). El plus de los 30 días venía de la mecánica impuesta en la LPA en su redacción inicial relativa a la certificación de actos presuntos.

La modificación de la LPA en 1999 hizo desaparecer el plus de 30 días a los efectos de hacer coincidir los plazos de caducidad (art. 44) y el impuesto para la resolución y notificación (art. 42.1, 2, 5) que será de 6 meses (art. 42.2).

Con ocasión de la modificación de la Ley de Seguridad Vial en el año 2001 se aprovecha para ampliar el plazo de caducidad de seis meses a un año, recogiendo así en la redacción del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial de 2003. Véase al efecto a GONZÁLEZ SALINAS, J.; po. cit., “Interrupción del procedimiento sancionador...”, págs. 61 y 62.

sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá la caducidad de éste y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar la resolución. Cuando la paralización del procedimiento se hubiere producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal y cuando hubiere intervenido otra autoridad competente para imponer la sanción de multa y que haya de trasladar el expediente para substanciar la suspensión de la autorización administrativa para conducir a la Administración General del Estado, el plazo de caducidad se suspenderá y reanudará, por el tiempo que reste hasta un año, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial o administrativa correspondiente”.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 2 de Donostia, de 5 de febrero de 2003.-Ponente: Sr. García Llovet, estimó la alegación de caducidad del expediente sancionador aducida en el recurso interpuesto frente a la resolución del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Navarra desestimatoria del recurso de alzada accionado frente a la anterior resolución de la Jefatura Provincial de Tráfico de Navarra, por haber transcurrido más de seis meses desde el momento de la iniciación del procedimiento sancionador hasta el momento de notificación de la resolución sancionadora.

Si en el expediente administrativo consta un solo intento de notificación de la resolución antes de que expire el plazo de caducidad, ésta no se producirá, sin perjuicio de que deba efectuarse un nuevo intento, aunque se produzca éste una vez terminado el plazo de caducidad, y resultando el nuevo intento fallido, debe acudir a la publicación edictal ⁽⁴⁵²⁾

El artículo 43, apartado 5, de la ya mencionada LRJAP-PAC dispone; “que los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer ante la Administración. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma

⁽⁴⁵²⁾ FUENTES GARCÍA, J.: “Caducidad del procedimiento sancionador en materia de tráfico. Cómputo de plazos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 55 - 56 / julio - agosto 2003, pág. 20.

se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá remitirse en el plazo máximo de quince días”.

En consecuencia, una vez transcurrido el plazo de un año desde la incoación del procedimiento, y excluyendo del mismo las posibles suspensiones o paralizaciones por las causas a que se refiere el artículo 42.5 LRJAP-PAC, el inculcado en el expediente sancionador podrá solicitar del órgano competente una certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha producido el archivo de las actuaciones⁽⁴⁵³⁾.

Por tanto, el ciudadano tiene las siguientes alternativas:

- a) Esperar pacientemente a que la Administración, de oficio, declare la caducidad y proceda al archivo de las actuaciones, notificándoselo.
- b) Solicitar la certificación acreditativa de caducidad y archivo.
- c) También puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido, que la Administración no declare la caducidad de oficio y con posterioridad a la solicitud por el interesado de la referida certificación, dicte resolución sobre el fondo del asunto. En este caso deberá interponerse recurso invocando la nulidad de la resolución por caducidad del expediente (art. 62.1 e) LRJAP-PAC).

Es importante destacar que la caducidad actúa en fase de tramitación del expediente, y no en fase de recurso, ya que no se trata de una actuación del procedimiento sancionador, sino de una revisión del acto sancionador. Por lo tanto, en los recursos administrativos contra la imposición de sanciones son aplicables las normas del silencio administrativo (STSJ. de Cantabria, de 26 de noviembre de 1996.-Ponente: Sr. Tolosa Tribiño, FJ 3.º, RJCA 1996\1821; STSJ. de Murcia, Sala

⁽⁴⁵³⁾ Artículo 20.6, párrafo 2º, del Real Decreto 1398/1993 (RPPS).

“Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones.”

de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.^a, de 7 de junio de 1999.-Ponente: Sr. Sáez Domenech, FJ 2.º, RJCA 1999\2541)⁽⁴⁵⁴⁾.

Su justificación última es poner fin a la situación de incertidumbre que genera su iniciación y que resulta contrario, no sólo a los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la CE), sino también al derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas, en tanto manifestación del más amplio derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la CE), que hace de la caducidad de tales procedimientos una técnica de garantía de los ciudadanos⁽⁴⁵⁵⁾.

Por tanto, la caducidad juega un doble papel: de una parte, constituye una sanción a la Administración por el incumplimiento de la obligación de dictar resolución en plazo; y, de otra parte, es una garantía del interesado, que va a tener la certeza de que no va a recibir una resolución desfavorable transcurrido el plazo de resolución⁽⁴⁵⁶⁾, aunque en la práctica sabemos que esto no es realmente así.

En definitiva, la caducidad juega como una sanción al sujeto moroso, con independencia del interés individual o general afectado.

En materia de caducidad, la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo ha sido bastante prolija. A continuación se recogen algunas sentencias de especial trascendencia en esta materia:

⁽⁴⁵⁴⁾ De igual forma, tampoco puede aplicarse el supuesto de caducidad regulado en el artículo 44.2 de la LRJAP-PAC a la inactividad de la Administración en vía de recurso administrativo, en la medida que el inicio de esta segunda instancia queda exclusivamente a disposición de los interesados, siendo así que el incumplimiento del plazo de resolución produce los efectos de los actos presuntos conforme determina el artículo 53 de la LRJAP-PAC. Vid HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FCO. L.; ob. cit., La caducidad del..., pág. 281.

La caducidad del expediente debe referirse a la fecha en que se resuelve sobre el expediente sancionador iniciado, único período en el que operaría la caducidad, puesto que la interposición del recurso de alzada abre ya la vía de impugnación administrativa, en la que juegan los mecanismos del silencio. *«La demora en la resolución del recurso de alzada no afecta a la caducidad del expediente ya que la potestad de resolución de recursos administrativos es distinta de la sancionadora, ya ejercitada, de manera que rige en toda su extensión, conforme a lo ya expuesto, la institución del silencio administrativo»*. (STSJ. de Cantabria, de 26 de noviembre de 1996.-Ponente: Sr. Tolosa Tribiño, FJ 3.º, RJCA 1996\1821).

⁽⁴⁵⁵⁾ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FCO. L.; ob. cit., La caducidad del..., pág. 69.

⁽⁴⁵⁶⁾ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FCO. L.; ob. cit., La caducidad del..., pág. 293.

«El principio contrario al formalismo injustificado que impone el artículo 24 de la CE, es, ciertamente, compatible con una rigurosa exigencia del cumplimiento de los plazos procesales de caducidad en que se funda la seguridad jurídica y la certeza del curso del proceso». (STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 28 de noviembre de 1996.-Ponente: Sr. Xiol Ríos, FJ 3.^o, LA LEY 1997, 2560).

«La caducidad del procedimiento administrativo sancionador, por hecho imputable a la Administración, tiene el mismo significado que la caducidad imputable a la inactividad del interesado; produce, en su caso, la terminación del procedimiento y el archivo del expediente». (STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 26 de diciembre de 1996.-Ponente: Sr. Ledesma Bartret, FJ 3.^o b), LA LEY 1997, 2315; SSTS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 30 de diciembre de 1996.-Ponentes: Sr. Escusol Barra, FJ 3.^o b) [RJ. 1996\9801] y Sr. González González, FJ 3.^o b) [RJ. 1996\9802]; STS., Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 22 de octubre de 1997.-Ponente: Sr. Cid Fontán, RJ. 1997\7542).

«La Administración, como titular de la acción sancionadora, debe proceder de oficio con la investigación de la infracción y del supuesto responsable de la misma, con la consecuyente caducidad procedimental, que, en aras del principio de la seguridad jurídica, se produce por la no actuación que por imperativo legal corresponde a la titular del derecho sancionador, que en función de su potestad no puede interrumpir el procedimiento por un término que exceda del previsto en la norma, sin necesidad de que se le requiera para lo que está obligada por la normativa aplicable». (STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 28 de enero de 1997.-Ponente: Sr. García Estartús, FJ 1.^o, LA LEY 1997, 3701).

d.1) Interrupción del plazo de caducidad.

Como expresamente se recoge en el artículo 42.5 de la LRJAP-PAC, en el apartado 2º del artículo 81 de la LSV y en el artículo 16 del RPST ⁽⁴⁵⁷⁾, el plazo de caducidad es susceptible de ser suspendido en los siguientes supuestos:

1. Cuando deba requerirse al interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el interesado, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido.
2. Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a un órgano de la misma o distinta Administración por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.
3. Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
4. Cuando la paralización del procedimiento se hubiere producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal ⁽⁴⁵⁸⁾. En este supuesto concreto la suspensión del plazo de caducidad finaliza desde el

⁽⁴⁵⁷⁾ Artículo 16 (RPST).

“Si no hubiere recaído resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá la caducidad de éste y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar la resolución. Cuando la paralización del procedimiento se hubiere producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal y cuando hubiere intervenido otra autoridad competente para imponer la sanción de multa y que haya de trasladar el expediente para substanciar la suspensión de la autorización administrativa para conducir a la Administración General del Estado, el plazo de caducidad se suspenderá y reanudará, por el tiempo que reste hasta un año, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial o administrativa correspondiente.

La interrupción de la caducidad se computará desde que se notifique la resolución al interesado y se reanudará cuando la resolución sea firme, bien porque la consienta el interesado, bien porque se resuelva el recurso interpuesto por éste”.

Nota. Este artículo se ha visto afectado por las reformas efectuadas mediante el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero, y el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo.

⁽⁴⁵⁸⁾ En la actualidad la mecánica de esta suspensión ha cambiado, pues no tiene lugar hasta el final de la tramitación y no se trata ya de abstenerse de tramitar, sino de resolver. Vid. GONZÁLEZ SALINAS, J.; po. cit., “Interrupción del procedimiento sancionador...”, pág. 112.

momento en que adquiere firmeza la resolución judicial de que se trate, de cuyo contenido dependerá que pueda imponerse la sanción administrativa o no.

5. Cuando la Administración (local o autonómica) competente para imponer la sanción de multa haya de trasladar el expediente para sustanciar la suspensión de la autorización administrativa para conducir a la Administración General del Estado. En este caso la tardanza en la remisión del expediente por parte de la Administración General del Estado no impide que siga corriendo el plazo de caducidad ya reiniciado desde la firmeza de la resolución.

La suspensión del plazo de caducidad o la interrupción de la caducidad no se produce hasta que se notifica al interesado el acuerdo de paralizar el procedimiento ⁽⁴⁵⁹⁾, y se reanuda por el tiempo que reste hasta un año, una vez haya adquirido firmeza la resolución, administrativa o judicial, según se trate.

d.2) Cómputo del plazo de caducidad.

En cuanto al cómputo del plazo de caducidad, en las denuncias notificadas *in situ* al denunciado, el plazo de caducidad comienza a contarse desde esa misma fecha. Ahora bien, hay numerosas ocasiones en que no es posible practicar la notificación de la denuncia en el mismo instante en que se cometió la infracción, siendo necesario entonces que la Administración se dirija al titular del vehículo para que identifique al supuesto infractor. En tales supuestos el “dies a quo” para el cómputo del plazo de caducidad es la fecha de incoación del expediente. Referido a este tipo de situaciones, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de fecha 15 de noviembre de 2000, dictada en el recurso de casación en interés de Ley

⁽⁴⁵⁹⁾ La necesaria notificación debe ser objeto de especial atención, tanto desde dentro del procedimiento, como por los efectos que su omisión puede producir. En efecto, desde que se ha suprimido la audiencia posterior a la propuesta de resolución, no será necesario notificar ésta y precisamente éste es el momento en que procede la suspensión, que, para que se produzca hay que notificar. Y, de otro lado, “el tiempo que resta” para que finalice el plazo para la caducidad, que ha seguido hasta entonces corriendo, será menor que en el régimen anterior de la suspensión. Con lo cual hay más posibilidad de que se produzca la caducidad. GONZÁLEZ SALINAS, J.; po. cit., “Interrupción del procedimiento sancionador...”, pág. 117.

n.º 4041/1999, RJ. 2000\10064, de la que fue Ponente el Sr. Soto Vázquez, recoge la siguiente doctrina legal:

«Conforme al artículo 16 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, para el cómputo de los plazos a efectos de caducidad del procedimiento se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la de incoación por órgano competente una vez conocida la identidad del infractor, que no pudo ser notificado en el acto de comisión de la infracción, sin que a estos efectos el inicio del cómputo pueda computarse a partir de la fecha de la denuncia por el agente» ⁽⁴⁶⁰⁾.

⁽⁴⁶⁰⁾ “Sin embargo, no es admisible que iniciado un expediente contra un presunto infractor se pretenda diferir el «dies a quo» del plazo de caducidad con respecto a éste hasta que concluyan las diligencias que pudieran practicarse en el expediente para determinar la identidad del actor real de la misma. Esa investigación no puede interrumpir la caducidad procesal en lo que afecta al sujeto primitivamente considerado como posible autor de la infracción”. Puede verse una reseña de esta sentencia en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 469 / enero 2001, pág. 14 (Ref. 469/33).

Con relación a la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 15 de noviembre de 2000, el autor MARTÍNEZ NIETO, recoge que “esta solución, sentada ahora como doctrina legal, la entendemos lógica aunque la razón de esta lógica no se contiene en la sentencia, ya que a su entender se trata, pura y simplemente, de que en los supuestos en los que es desconocido el autor se inicia un expediente (de futuro incierto) contra el propietario del vehículo a quien se presume responsable. Sin embargo, cuando el propietario del vehículo identifica al verdadero responsable se inicia «otro» expediente contra esta persona. Por tanto ese «otro» expediente tiene su propio plazo de caducidad, (...), sin que sea posible restar a este segundo expediente el tiempo gastado en tramitar el primero.

El TS no maneja este razonamiento y resuelve la cuestión acudiendo al concepto de diligencias preliminares. De esta forma, entiende que los actos encaminados a averiguar la identidad del infractor son diligencias previas al expediente propiamente dicho. Esto no deja de ser una solución práctica, pero sin duda no exenta de crítica, porque no contempla todos los supuestos posibles (que el propietario se reconozca autor de la infracción, que no identifique al responsable, o bien que sí lo identifique) que habrán de tener un tratamiento jurídico distinto en cuanto al valor de la denuncia como documento que inicia el expediente.

(...) En los casos que no coinciden infractor y propietario si no vemos que hay dos expedientes y que cada uno de ellos tiene sus propios plazos no estaremos en condiciones de razonar adecuadamente sobre El régimen jurídico de esta institución”. Vid. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Última jurisprudencia del Tribunal Supremo...”, págs. 81 y 82; y la ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, págs. 87 y 88.

La opinión del catedrático GONZÁLEZ SALINAS es que “la Sentencia de 15 de noviembre de 2000 confunde dos aspectos bien diferenciados. De un lado, la notificación del acto de incoación del procedimiento: la sentencia, en comparación con lo que dispone la Ley, viene a convertir en iniciador del procedimiento a quien aparece con una intervención posterior relativa a la instrucción y ordenación (notificaciones) en el mismo. De otro lado, lo que se notifica es la denuncia, pero si dicha denuncia está completa, como acto iniciador del procedimiento, poco o nada deberá añadirse al darla tramitación. Que con ocasión de esas actuaciones posteriores se proceda a incluir datos en garantía del imputado, no significa que el procedimiento no se haya iniciado a efectos del cómputo del plazo de caducidad.

Lo que no puede considerarse admisible es que, iniciado un expediente contra determinada persona por suponerse autora de una infracción en materia de circulación según el procedimiento establecido en los artículos 11 y 12, se pretenda diferir el «dies a quo» del plazo de caducidad fijado en el artículo 16 del RD, con respecto a ese mismo sujeto, hasta que concluyan –con o sin éxito– las diligencias que pudieran practicarse en el expediente para determinar la identidad del autor real de la misma. Esa investigación, eventualmente insertada en el expediente sancionador ya incoado, en modo alguno puede interrumpir la caducidad procesal del mismo en lo que afecte al sujeto *primitivamente* considerado como posible autor de la infracción”. Vid. GONZÁLEZ SALINAS, J.; po. cit., “Interrupción del procedimiento sancionador...”, págs. 88 y 89.

Siguiendo la doctrina sentada por la anterior Sentencia, el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de fecha 23 de mayo de 2001, pronunciada con ocasión del recurso de casación en interés de Ley número 3990/2000, vino a establecer en su FJ 2.º, que *«a los efectos del cómputo de la caducidad no puede diferirse el “dies a quo” (que lo representa el momento en que el boletín de denuncia es extendido y entregado al presunto infractor), hasta el día de incoación, salvo en aquellos casos en los que no existe notificación de denuncia correctamente extendida y no se conoce, por tanto, ni al propietario ni al infractor»* ⁽⁴⁶¹⁾.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de fecha de 4 de junio de 2004, dictada en el recurso de casación en interés de Ley número 49/2003, precisa el alcance de la doctrina legal sentada en la Sentencia de 23 de mayo de 2001 para el supuesto contemplado en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de que no exista identidad entre quien comete materialmente la infracción (el conductor- infractor) y el sujeto responsable de la misma (la empresa de transportes responsable de la infracción y que resulta sancionada). En efecto, el Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia recoge lo siguiente:

«El que la denuncia correctamente extendida y notificada al infractor suponga el comienzo del plazo para el procedimiento sancionador -tal como se contempla en el artículo 10 del Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y como ha sido aplicado en materia de transportes terrestres-, se asienta sobre la base de que ambas partes, Administración sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen a partir de ese momento los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses respectivamente. La Administración

Vid. también SÁNCHEZ ADSUAR, M.; art. cit., “Perención y cómputo de los plazos...”, *Actualidad Administrativa*, pág. 1362. Idem Revista de Derecho de la Circulación, pág. 56.

Podemos decir como conclusión de esta Sentencia que existe una primera caducidad, derivada de la obligación de la Administración de conseguir, dentro de un plazo, la identificación del conductor y de no lograrlo, actuar contra el titular y una segunda caducidad, que corre desde el momento que conoce la identificación del conductor y finaliza el procedimiento contra éste. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., *El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico...*, págs. 366 y 367.

⁽⁴⁶¹⁾ Sentencia del TS., Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 23 de mayo de 2001.-Ponente: Sr. González González (RJ 2001\4287). Vid también *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 524 / marzo 2002, pág. 15.

puede proceder al ejercicio de la potestad sancionadora en defensa de la seguridad vial y de los intereses generales asociados a la misma, puesto que tiene los datos necesarios para la instrucción del expediente, sin que haya razón alguna para que la iniciación del procedimiento quede diferida a un momento posterior a voluntad de la propia Administración. El infractor, por su parte, ha quedado notificado de la infracción supuestamente cometida y sabe que la Administración ha iniciado un expediente sancionador, por lo que queda excluida toda posible indefensión.

Pues bien, ninguno de estos parámetros queda alterado en lo esencial por la peculiaridad del supuesto de autos consistente en la diversidad entre infractor y sujeto responsable. En efecto, por parte de la Administración siguen dándose las mismas circunstancias que le permiten proceder desde ese mismo momento a la instrucción del expediente sancionador, puesto que cuenta, al igual que en el supuesto en el que no existe la referida diversidad de sujetos, con todos los datos necesarios para dicha instrucción, que quedan determinados por el artículo 207 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. De acuerdo con este precepto la denuncia debe consignar tanto los datos relativos a los hechos como los referidos a la identificación del responsable, entre los que se incluyen no sólo la identidad del conductor autor material de la infracción, sino también los referidos al vehículo, como la matrícula: "habrá de consignarse una sucinta exposición de los hechos, matrícula del vehículo interviniente en los mismos, en su caso, y la condición, destino e identificación, que podrá realizarse a través del número de registro personal del denunciante, así como aquellas circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de la misma" (artículo 207.1 del citado Reglamento). Tampoco hay, por tanto, razón alguna en este supuesto para que la iniciación del expediente quede diferida a un momento posterior a voluntad de la Administración sancionadora, quien puede proceder a partir de ese momento contra el sujeto responsable sin perjuicio alguno para los intereses generales protegidos por la potestad sancionadora que le corresponde.

Desde la perspectiva del sujeto titular del vehículo cuando no coincida con el conductor infractor, tampoco se produce ninguna alteración de los referidos presupuestos de la doctrina legal aplicada por la Sentencia recurrida, puesto que sus derechos de defensa no resultan perjudicados. En efecto, o bien la notificación

efectuada al conductor le llega regular y puntualmente por su mediación o, en caso contrario, en nada le perjudica que el plazo del procedimiento sancionador esté corriendo ya, puesto que en todo caso deberá practicarse la audiencia al interesado prevista en el artículo 212 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.»

«El cómputo de los plazos de prescripción o de caducidad es una cuestión de legalidad ordinaria que compete en exclusiva a los órganos judiciales y sólo adquiere relevancia constitucional cuando la interpretación de la normativa aplicable al supuesto controvertido sea manifiestamente arbitraria, irrazonable o incurra en error patente, conculcándose entonces derechos fundamentales (Cfr. SSTs. de 26 de noviembre de 1996 y 9 de mayo de 1997)». Vid. la STS., Sala 2.ª, de 30 de mayo de 1997.-Ponente: Sr. De Vega Ruiz, FJ 4.º, LA LEY 1997, 6935; y STS., Sala 2.ª, de 8 de julio de 1998.-Ponente: Sr. De Vega Ruiz, FJ 3.º, LA LEY 1998, 8663).

La Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 31 de mayo de 1994, hace coincidir el “dies ad quem” del plazo de caducidad con la fecha de notificación a los interesados del trámite respectivo o, en su caso, de la resolución del procedimiento sancionador; *«como único plazo de caducidad que garantiza la seguridad jurídica del administrado y la diligencia debida en la actividad de la Administración»*. En idéntico sentido, la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 21 de febrero de 2000.-Ponente: Sr. Gutiérrez Llamas, FJ 2.ª, RJCA 2000\222, pronunciada con ocasión del RCA 2200/1997, declara haber lugar a la caducidad al deber computarse como “dies ad quem” el día de la notificación y no el de la resolución ⁽⁴⁶²⁾.

Siguiendo con la exposición, en lo que respecta a la materia que nos ocupa, hay que destacar la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo contenido responde según la propia Exposición de Motivos, apartado IV de la Ley, a la finalidad de “evitar que por la vía del rechazo de las notificaciones se obtenga una estimación presunta

⁽⁴⁶²⁾ Puede verse una reseña de esta sentencia en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 440 / mayo 2000, pág. 8 - II (Ref. 440/8).

de la solicitud”. El objeto de esta nueva previsión introducida en el artículo 58.4 estaría dirigido a evitar la picaresca del ciudadano que trata en la mayoría de las ocasiones de eludir notificaciones esperando obtener como resultado la prescripción de la infracción o la caducidad del procedimiento. El tenor literal del precepto aludido es el que sigue: “Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”. Se habla de «a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos», de manera que si consta un solo intento de notificación de la resolución antes de que expire el plazo de caducidad, ésta no se producirá, sin perjuicio de que deba efectuarse un nuevo intento de notificación con posterioridad si el anterior resultó fallido.

La expresión “intento de notificación debidamente acreditado” ha sido precisada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 17 de noviembre de 2003, en cuyo fallo se fija como doctrina legal lo siguiente: *«Que el inciso intento de notificación debidamente acreditado que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.*

En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la

devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente».

El Fundamento de Derecho Quinto de la anterior Sentencia razona, en primer lugar, que *«cuando el precepto legal habla de "intento de notificación" es evidente que se refiere a una notificación no culminada, so pena de tergiversar el sentido natural de los términos, en contra de lo que prevé el artículo 3.1 del Código Civil. Un intento de notificación que, si está debidamente acreditado, será suficiente para entender finalizado el procedimiento administrativo a los efectos de verificar si tal finalización se ha producido en el plazo máximo que la ley atribuya a dicho procedimiento. No puede hacerse equivaler tal expresión a una notificación ya culminada y plenamente eficaz, pues en tal caso el inciso en cuestión sería rigurosamente inútil».* En segundo lugar, la Sentencia va a hacer depender la interpretación señalada de lo dispuesto en el apartado 1º del artículo 59 de la Ley 30/1992, que permite la práctica de las notificaciones a través de cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, lo que le lleva a analizar la notificación a través de la modalidad habitual de certificado con acuse de recibo, procedimiento de notificación que cumple con los requisitos del artículo 59.1 de la Ley 30/1992 y que se encuentra regulado en el Reglamento de de Prestación de los Servicios Postales (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre). Finalmente, en la Sentencia se concluye que el “dies ad quem” para el cómputo del plazo de duración del procedimiento, en el supuesto de un intento de notificación por correo certificado, *«será sin duda el de la recepción por la Administración actuante de la devolución del envío por parte de Correos, ya que sólo a partir de ese momento quedará debidamente acreditado ante la Administración que se ha llevado a cabo el infructuoso intento de notificación. Será también el momento a partir del cual se entenderá concluso el procedimiento a los efectos del cómputo de su plazo máximo, aunque la Administración todavía habrá de iniciar los trámites para efectuar una notificación por edictos con plenitud de efectos. Por último, también es preciso tener en cuenta que para que el intento de notificación produzca los efectos que contempla el precepto en cuestión, ha de haberse practicado con respeto de todas las previsiones legales y reglamentarias. En este sentido, no basta con el cumplimiento de las previsiones contempladas en el artículo 59.1 de la propia Ley*

sino, de forma específica para el supuesto de autos, con el estricto cumplimiento de las previsiones comprendidas en los artículos correspondientes del Reglamento de Correos antes citado (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre)»⁽⁴⁶³⁾.

En cuanto a los efectos de la caducidad, los actos administrativos dictados fuera de plazo son inválidos y, por tanto, encuadrables en el apartado 3 del artículo 63 de la LRJAP-PAC, que se refiere a “la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido (...) cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”⁽⁴⁶⁴⁾.

⁽⁴⁶³⁾ Vid PULIDO QUEVEDO, M.: “La interpretación judicial de la expresión «intento de notificación debidamente acreditado» del apartado 4 del art. 58 de la LRJ-PAC, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 610 / febrero 2004, págs. 1, 10 - 11. También puede verse la sentencia a texto completo [on-line] <http://www.poderjudicial.es/tribunalsupremo/jurisprudencia>.

⁽⁴⁶⁴⁾ CANO CAMPOS considera que el efecto de la caducidad del procedimiento sancionador debiera asimilarse al del sobreseimiento libre en el proceso penal. Vid. CANO CAMPOS, T.; art. cit., “Non bis in idem...”, pág. 243.

LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO.

6.1 - LA EJECUCIÓN.

Una vez que la resolución sancionadora adquiere firmeza en la vía administrativa se entra en la fase de ejecución. Se trata de una excepción al régimen general de ejecución de los actos administrativos que resulta de los artículos 56, 57.1 y 94 de la Ley 30/1992.

En síntesis, la idea de ejecutividad va unida a la producción de efectos de los actos administrativos. En el Procedimiento Sancionador sólo podrán ejecutarse materialmente las resoluciones sancionadoras dictadas por la Administración cuando éstas pongan fin a la vía administrativa, sin perjuicio de que puedan adoptarse las disposiciones cautelares precisas para garantizar la eficacia del acto sancionador en tanto el mismo no sea ejecutivo ⁽⁴⁶⁵⁾.

En relación con la ejecución de las sanciones de tráfico, el artículo 83.1 de la Ley de Seguridad Vial prevé expresamente que “no se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa”. En el mismo sentido vid. el artículo 20.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico ⁽⁴⁶⁶⁾.

⁽⁴⁶⁵⁾ ROCA ROCA, E.: “La ejecución de las sanciones de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 12 / diciembre 1999, pág. 5.

Artículo 138.3 (LRJAP-PAC). Resolución.

“3. La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa.

En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.”

⁽⁴⁶⁶⁾ Artículo 20.1 (RPST). Ejecución de las sanciones.

“1. No se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en el Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa (artículo 83, apartado 1, del Texto articulado).”

Con carácter general, la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) dedica el Capítulo V, Título VI, a la ejecución de los actos administrativos (artículos 93 a 101).

Así, el artículo 93 de la LRJAP-PAC dispone como presupuesto ineludible de toda ejecución, que “las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico. Asimismo, deberá comunicarse siempre al particular interesado el acuerdo que autorice la actuación administrativa”.

Y el artículo 94 de la LRJAP-PAC preceptúa que “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que se hubiere acordado la suspensión en fase de recurso y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario”.

En cuanto a los medios de ejecución forzosa de que pueden valerse las Administraciones Públicas para hacer efectivos sus actos y resoluciones, el párrafo 1º del artículo 96 de la Ley anteriormente citada menciona los siguientes:

- a) El apremio sobre el patrimonio del sancionado.
- b) La ejecución subsidiaria.
- c) La multa coercitiva.
- d) La compulsión sobre las personas.

Hay que hacer constar, que iniciada la fase de ejecución sólo podrán discutirse por la vía del recurso aquellos motivos que afecten a la ejecución de lo resuelto, es decir, a la improcedencia de la utilización de la vía de apremio o a los defectos procedimentales que se adviertan en dicha ejecución. La impugnación de la sanción o los defectos procedimentales que se adviertan en el previo procedimiento sancionador sólo pueden hacerse valer en los recursos que impugnen la resolución sancionadora previstos en el artículo 80 de la Ley de Seguridad Vial, pero no en la fase de ejecución ⁽⁴⁶⁷⁾.

⁽⁴⁶⁷⁾ ARROYO LÓPEZ-SORO, J.; ob. cit., Derecho de la..., pág. 795.

En conclusión, las resoluciones sancionadoras de contenido pecuniario serán ejecutorias una vez que se pone fin a la vía administrativa, bien porque no se haya formulado ninguno de los recursos administrativos regulados en la Ley 30/1992, bien porque hayan sido resueltos, expresa o tácitamente, el recurso o recursos procedentes ⁽⁴⁶⁸⁾.

I. La multa de tráfico.

La sanción pecuniaria o multa es por excelencia el tipo de sanción administrativa predominante en materia sancionadora específica de tráfico ⁽⁴⁶⁹⁾. Junto con ésta, la suspensión del permiso de conducir constituye la práctica totalidad de las responsabilidades administrativas exigibles a los administrados.

Tanto el artículo 84 de la Ley de Seguridad Vial, como los artículos 12.2 (redactado ex novo por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo) y 21 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico se refieren al cobro de las multas ⁽⁴⁷⁰⁾. De los preceptos indicados, así como del artículo 67.1 de la LSV, se desprende que el importe de la multa de tráfico se puede hacer efectivo de forma voluntaria por el interesado, o forzosamente por la vía de apremio.

⁽⁴⁶⁸⁾ ROCA ROCA, E.; art..cit., “La ejecución de las sanciones de...”, pág. 7.

⁽⁴⁶⁹⁾ Señala MUÑOZ MEDINA que “El valor pedagógico de la sanción es indudable. En todo caso, cuanto más prudentes seamos, menos probable será tener un accidente (que es mucho más importante) y será más fácil evitar las multas”. Vid. MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., *Cómo evitar las multas*, pág. 30.

⁽⁴⁷⁰⁾ Artículo 21 (RPST). Cobro de multas.

“1. Las multas deberán hacerse efectivas a los órganos de recaudación de la Administración gestora, directamente o a través de entidades de depósitos, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su firmeza (artículo 84, apartado 1, de la LSV).

2. Vencido el plazo de ingreso establecido en el apartado anterior sin que se hubiese satisfecho la multa, su exacción se llevará a cabo por el procedimiento de apremio. A tal efecto, será título ejecutivo la certificación de descubierto expedida por el órgano competente de la Administración gestora (artículo 84, apartado 2, de la LSV).

3. Cuando las sanciones hayan sido impuestas por la Administración General del Estado, los órganos y procedimientos de la recaudación ejecutiva serán los establecidos en el Reglamento General de Recaudación y demás normas de aplicación. En los demás casos, serán los establecidos en la legislación aplicable por las autoridades que las hayan impuesto (artículo 84, apartado 3, de la LSV).

4. Los actos de gestión recaudatoria en vía de apremio dictados por los órganos de la Administración General del Estado respecto de las multas impuestas en aplicación del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial serán impugnables en vía económico-administrativa (artículo 84, apartado 4, de la LSV).”

a) La ejecución forzosa. El procedimiento de apremio.

El artículo 95 de la LRJAP-PAC dispone que “las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales”.

El Procedimiento de Ejecución para el cobro de las sanciones pecuniarias se configura como un procedimiento autónomo y diferente del Procedimiento Sancionador ⁽⁴⁷¹⁾.

El procedimiento de apremio se inicia cuando se haya vencido el plazo de ingreso voluntario y no se haya satisfecho el importe de la multa (artículo 84.2 LSV y artículo 21.2 RPST). Y tiene por finalidad lograr el ingreso coactivo o forzoso de los débitos de la Hacienda Pública que no han sido solventados voluntariamente dentro de los plazos fijados ⁽⁴⁷²⁾.

En materia tributaria, la Ley General Tributaria (LGT) y el Reglamento General de Recaudación, aprobado mediante Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (RGR), establecen que el período ejecutivo se inicia para las liquidaciones previamente notificadas, no ingresadas a su vencimiento, el día siguiente al vencimiento del plazo de ingreso en período voluntario (artículo 126 LGT y artículo 97 RGR), mediante la providencia de apremio notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente (artículo 127.3 LGT y artículo 31 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes).

⁽⁴⁷¹⁾ Vid. en ROCA ROCA, E.; po. cit., “El recurso contencioso-administrativo...”, pág. 161. Y ROCA ROCA, E.; art. cit., “La ejecución de las sanciones de...”, pág. 8.

DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 487.

⁽⁴⁷²⁾ CABALLERO GEA, J. A.; ob. cit., Multas..., pág. 1493.

El inicio del período ejecutivo conlleva un recargo del 20% del importe de la multa no ingresada, así como intereses de demora (artículos 127.1, párrafo 1º, de la LGT y 100 del RGR). Si bien, el recargo de apremio será del 10% cuando se pague la multa antes de que haya sido notificada al deudor la providencia de apremio (artículo 127.1, párrafo 2º, de la Ley General Tributaria).

Los órganos competentes para ejecutar las sanciones por la vía de apremio son principalmente dos; la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, cuando se trate de sanciones impuestas por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, y los órganos o servicios correspondientes de la Entidad Local que determinen sus normas orgánicas, para el caso de las sanciones municipales. A ello habría que añadir las especificidades de las CCAA con competencias en materia de tráfico.

Por otro lado, no debemos olvidar que la Ley 19/2001 añadió al artículo 84 de la Ley de Seguridad Vial un nuevo apartado 5, y ello con la finalidad de concretar las competencias de las CCAA y de los Ayuntamientos en aquellos supuestos en que los sancionados tienen su domicilio fuera del respectivo ámbito de competencia territorial ⁽⁴⁷³⁾.

a.1) Presupuestos del Procedimiento de Apremio ⁽⁴⁷⁴⁾.

a.1.1) Materiales.

- Acto administrativo de determinación de la deuda o autoliquidación presentada sin ingreso. Es decir, que la deuda sea líquida.

⁽⁴⁷³⁾ Artículo 84.5 (LSV). Cobro de multas.

“5. El procedimiento de recaudación ejecutiva para la efectividad de las sanciones impuestas por los órganos designados por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, así como por los Alcaldes, cuando los sancionados tengan su domicilio fuera del ámbito de competencia territorial de esas autoridades, podrá ser realizado por las mismas, conforme a su legislación específica.”

⁽⁴⁷⁴⁾ SERRANO ANTÓN, F.: La Oposición a la Vía de Apremio, Navarra, Ed. Aranzadi, 1998, pág. 53.

- Transcurso del período voluntario, o lo que es lo mismo que la deuda esté vencida.

- Incumplimiento de la obligación, esto es, que la deuda sea exigible.

a.1.2) Formal.

- Expedición del título ejecutivo correspondiente.

La nueva redacción dada al artículo 127.4 de la Ley General Tributaria, mediante Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria, hizo desaparecer la certificación de descubierto como título ejecutivo, otorgando este carácter a la providencia de apremio.

Por lo que se refiere al contenido de la providencia de apremio, el artículo 103 del RGR dispone que la misma deberá contener lo siguiente:

1.- El requerimiento de pago con expresión de la cantidad a pagar, que incluirá el recargo de apremio.

2.- La indicación de los plazos y lugar de ingreso, con la advertencia que, de no efectuarse el ingreso, se procederá al embargo de bienes del deudor o a la realización de las garantías existentes.

3.- La advertencia sobre la liquidación de intereses de demora y la repercusión de las costas del procedimiento.

4.- La posibilidad de solicitud del aplazamiento del pago.

5.- La advertencia de no suspensión del procedimiento, salvo en los casos previstos en el artículo 101 del RGR.

6.- Los recursos que procedan contra la providencia de apremio, órganos ante quienes deban interponerse y plazos de interposición.

En cuanto a la notificación de la providencia de apremio, ésta deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado y se practicará conforme a lo establecido en los artículos 59 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Para conocer los plazos de ingreso en el período de apremio, hay que acudir al artículo 108 del Reglamento General de Recaudación, que distingue los siguientes:

- a) Recibida la notificación entre los días 1 y 15 de cada mes, hasta el día 20 de dicho mes, o inmediato hábil posterior.
- b) Recibida la notificación entre los días 15 y último de cada mes, hasta el 5 del mes siguiente, o inmediato hábil posterior.

Transcurrido los plazos señalados en el artículo 108 del RGR sin haberse hecho el ingreso requerido, los jefes de las dependencias y unidades de recaudación dictarán providencia ordenando el embargo de bienes y derechos en cantidad suficiente para cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se hayan causado o se causen (artículo 110 del RGR).

Referido a la ejecutividad de la diligencia de embargo, la STS., Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 14 de noviembre de 2002.-Ponente: Sr. Ramón Trillo Torres, FJ 3.^o [RJ. 2002\9925], señala lo siguiente:

«... que la ejecutividad de los actos administrativos no es en principio contrario al derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución y que lo decisivo para que pueda ser considerada procedente, desde la perspectiva de dicho precepto constitucional, será la posibilidad de su control jurisdiccional, por lo que aquel derecho fundamental se vulnera no cuando se dictan actos que gozan de ejecutividad, sino cuando en relación a los mismos se inician actos de ejecución sin ofrecer al interesado la posibilidad de instar jurisdiccionalmente la suspensión de esa ejecutividad.»

El orden a seguir en relación a los bienes a embargar es el previsto en el artículo 112 del Reglamento General de Recaudación.

La Administración está obligada a solicitar autorización judicial cuando en el desarrollo del procedimiento de apremio sea necesario entrar en el domicilio del afectado, salvo que medie su consentimiento (artículos 133.4 LGT y 115.4 RGR).

El ya aludido artículo 31 de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, establece en su párrafo 2º que “la Administración tributaria no podrá proceder a la enajenación de los bienes y derechos embargados en el curso del procedimiento de apremio hasta que el acto de liquidación de la deuda tributaria ejecutada sea firme, salvo en los supuestos de fuerza mayor, bienes percederos, bienes en los que exista un riesgo de pérdida inminente de valor o cuando el contribuyente solicita de forma expresa su enajenación”.

El procedimiento de apremio termina (artículo 102.1 del RGR):

- a) Con el pago de la multa, incluido el recargo de apremio y los intereses, que podrá realizarse en cualquier momento anterior al de la adjudicación de los bienes (artículos 137.3 LGT y 107.2 RGR).
- b) Con el acuerdo de fallido total o parcial de los deudores principales y responsables solidarios.
- c) Con el acuerdo de haber quedado extinguido el débito por cualquier otra causa legal.

b) Aplazamiento y fraccionamiento del pago.

El artículo 48 del Reglamento General de Recaudación regula ampliamente los supuestos de aplazamiento y fraccionamiento del pago, disponiendo en el apartado 1 que “podrá aplazarse o fraccionarse el pago de la deuda, tanto en período voluntario como ejecutivo, previa petición de los obligados, cuando la situación de su tesorería (económico-financiera), discrecionalmente apreciada por la Administración, les impida efectuar el pago de sus débitos”.

Mientras que el apartado número 3 del citado artículo señala que “las cantidades aplazadas devengarán el interés de demora, de conformidad con el artículo 58.2 b) de la Ley General Tributaria y 36 de la Ley General Presupuestaria de 1988”.

Como bien señala el autor ROCA ROCA, el sancionado por infracción de tráfico no puede conseguir que la Administración de Tráfico conceda el aplazamiento o fraccionamiento de pago de la sanción en período voluntario, ya que no se reconoce esta competencia expresamente a dicha Administración de Tráfico, y tan solo cabría la posibilidad de que el interesado solicitara dicho aplazamiento o fraccionamiento en vía ejecutiva, y cuya petición será atendida discrecionalmente por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ⁽⁴⁷⁵⁾.

Por tanto, tales beneficios ⁽⁴⁷⁶⁾ podrán concederse exclusivamente por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria una vez iniciada la vía ejecutiva para el cobro de la sanción de tráfico, siendo necesario la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) Una petición previa por parte del interesado dirigida a la Administración Tributaria. Dicha petición deberá efectuarse en cualquier momento anterior al acuerdo de enajenación de los bienes embargados y deberá contener los datos a que hace referencia el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento General de Recaudación.
- b) Es necesario que la persona que solicita el aplazamiento o fraccionamiento preste garantía dentro del plazo de los treinta días siguientes al de la notificación del acuerdo de concesión, sin perjuicio de que la Agencia Estatal pueda dispensar la prestación de las garantías exigibles cuando el deudor carezca de bienes suficientes para garantizar la deuda y la ejecución de su patrimonio afectara al mantenimiento de la capacidad productiva y del nivel de empleo de la actividad económica

⁽⁴⁷⁵⁾ Vid. ROCA ROCA, E.; po. cit., “El recurso contencioso-administrativo...”, págs. 169 y 170. Idem ROCA ROCA, E.; art..cit., “La ejecución de las sanciones de...”, pág. 12.

⁽⁴⁷⁶⁾ En cuanto al aplazamiento y el fraccionamiento de la desudas tributarias vid. SERRANO ANTÓN, F.; ob. cit., La Oposición a la..., págs. 106 a 113 y 206 y ss.

respectiva, o bien produjera graves quebrantos para los intereses de la Hacienda Pública (artículos 52 y 53 del RGR).

Los órganos competente para resolver los expedientes de solicitud de aplazamiento o fraccionamiento de deudas inferiores a 25 millones incursas en apremio son el Delegado de Hacienda, el Jefe de la Dependencia de Recaudación y finalmente los Administradores en el ámbito de su demarcación territorial (artículo 50 del RGR en relación con la Orden Ministerial de 10 de diciembre de 1998).

II. El permiso de conducir por puntos.

El artículo 60.1 de la Ley de Seguridad Vial dispone que “la conducción de vehículos a motor y ciclomotores exigirá haber obtenido previamente la preceptiva autorización administrativa, que se dirigirá a verificar que los conductores tengan los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción del vehículo, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente”. Y el apartado número 4 del citado artículo añade que “el permiso y la licencia para conducir podrán tener vigencia limitada en el tiempo, y podrán ser revisados en los plazos y condiciones que reglamentariamente se determine. De igual manera, la vigencia del permiso o la licencia de conducción estará condicionada a que su titular no haya perdido su asignación total de puntos” (12 puntos, conductores en general, y 8 puntos, los conductores noveles y los que habiéndolo perdido lo hayan recuperado) ⁽⁴⁷⁷⁾.

⁽⁴⁷⁷⁾ Artículo 60.4 (LSV). Permisos y licencias de conducción.

4. El permiso y la licencia para conducir podrán tener vigencia limitada en el tiempo, y podrán ser revisados en los plazos y condiciones que reglamentariamente se determine.

De igual manera, la vigencia del permiso o la licencia de conducción estará condicionada a que su titular no haya perdido su asignación total de puntos, que será de 12 puntos, con las excepciones siguientes:

- a) Titulares de un permiso o licencia de conducción con una antigüedad no superior a tres años, salvo que ya fueran titulares de otro permiso de conducción con aquella antigüedad: ocho puntos.
- b) Titulares de un permiso o licencia de conducción que, tras perder su asignación total de puntos, han obtenido nuevamente el permiso o la licencia de conducción: ocho puntos.

El número de puntos inicialmente asignado al titular de un permiso o licencia de conducción se verá reducido por cada sanción firme en vía administrativa que se le imponga por la comisión de infracciones graves o muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos, de acuerdo con el baremo establecido en el **anexo II**.

JUNCEDA MORENO define al permiso de conducir como una autorización administrativa personal, favorable (remueve la prohibición inicial de la conducción libre), declarativa (no constituye situación jurídica alguna, se limita a comprobar el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en las normas) y reglada, de contenido y otorgamiento sometidos a condiciones de aptitud que habrán de acreditarse con anterioridad. Finalmente, el permiso se concibe como una autorización de *tracto sucesivo* o de funcionamiento: su validez estará subordinada al período de vigencia que se señale en los mismos, pudiendo ser revisados en determinados plazos y condiciones ⁽⁴⁷⁸⁾.

- *¿Cómo ganar puntos?* Los conductores que mantengan la totalidad de los puntos, y no hayan sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones graves o muy graves, tendrán una bonificación de 2 puntos durante los 3 primeros años, y de 1 punto por los tres siguientes, pudiendo llegar a acumular hasta un máximo de 15 puntos en lugar de los 12 iniciales.

Los conductores no perderán más de ocho puntos por acumulación de infracciones en un solo día, salvo que concurra alguna de las infracciones muy graves a que se refieren los apartados a), b), c), d), e), f), g) y h) del **artículo 65**, apartado 5, en cuyo caso perderán el número total de puntos que correspondan.

5. Transcurridos dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa, por la comisión de infracciones que lleven aparejada la pérdida de puntos, los titulares de los permisos o licencias de conducción afectados por la pérdida parcial de puntos recuperarán la totalidad del crédito inicial de 12 puntos.

No obstante, en el caso de que la pérdida de alguno de los puntos se debiera a la comisión de infracciones muy graves, el plazo para recuperar la totalidad del crédito será de tres años.

Asimismo, los titulares de un permiso o licencia de conducción a los que se hace referencia en los párrafos a) y b) del apartado anterior, transcurrido el plazo de dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que impliquen la pérdida de puntos, pasarán a disponer de un total de 12 puntos.

Igualmente, quienes mantengan la totalidad de los puntos al no haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones, recibirán como bonificación dos puntos durante los tres primeros años y, un punto, por los tres siguientes, pudiendo llegar a acumular hasta un máximo de quince puntos en lugar de los doce iniciales.

6. La pérdida parcial, total o recuperación de los puntos asignados afectará al permiso o licencia de conducción cualquiera que sea su clase.

(Artículo redactado de conformidad con la **LEY 17/05**)

⁽⁴⁷⁸⁾ JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “Derecho sancionador en materia de tráfico...”, págs. 401 y 402.

“El permiso de conducción como especie del género autorización es un acto administrativo (exteriorizado en el documento público de tal nombre) de carácter reglado y favorable, por el que la Administración declara que una persona cumple los requisitos subjetivos (aptitudes psicofísicas y condiciones técnicas) necesarios para ejercer lícitamente el ejercicio de la libertad de circulación con el vehículo de motor de que se trate”. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 69 y 73.

- *¿Cómo recuperar los puntos perdidos?* Se recuperan los 12 puntos si no se cometen infracciones que supongan la pérdida puntos en un plazo de 2 años, salvo que la pérdida parcial de puntos se debiera a la comisión de infracciones muy graves en cuyo caso el plazo será de 3 años.

También se podrán recuperar hasta un total de 4 puntos mediante la realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación vial, y por una sola vez cada 2 años. Si se trata de un conductor profesional podrá realizar el citado curso con frecuencia anual.

- *Pérdida de los puntos.* El número de puntos inicialmente asignado al titular de un permiso o licencia de conducción, se verá reducido por cada sanción firme en vía administrativa que se imponga por la comisión de infracciones graves o muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos.

Los conductores no perderán más de ocho puntos por acumulación de infracciones en un solo día, salvo que concurra alguna de las infracciones muy graves a que se refieren los apartados a), b), c), d), e), f), g) y h) del artículo 65, apartado 5, en cuyo caso perderán el número total de puntos que correspondan.

Por lo que se refiere a la antigüedad, la Disposición adicional 2.^a de la Ley de Seguridad Vial permite mantener la antigüedad de los permisos o licencias de conducción obtenidos después y a consecuencia de la total extinción de los puntos inicialmente asignados a cada conductor.

El acceso al Registro de conductores e infractores se prevé en la Disposición adicional 6.^a, que permite a los conductores conocer su saldo de puntos, sin perjuicio de que al sancionarse una infracción que lleve aparejada su pérdida se deberá indicar expresamente tanto el número de puntos que se quitan como la forma expresa de conocer su saldo.

Con el fin de adaptar el Reglamento General de Conductores a las Directivas Europeas, el día 2 de febrero de 2006 se publica en el BOE el Real Decreto 62/2006, de 27 de enero, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores ⁽⁴⁷⁹⁾.

- *Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos.* (Anexo II de la LSV).

La pérdida de puntos oscila entre los 2 y los 6 puntos, siendo para las infracciones graves de 2 a 4 puntos, y para las muy graves de 3 a 6 puntos.

	<i>Puntos</i>
<i>1. Conducir con una tasa de alcohol superior a la reglamentariamente establecida:</i>	
<i>Valores mg/l aire espirado, más de 0,50 (profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de dos años de antigüedad más de 0,30 mg/l)</i>	<i>6</i>
<i>Valores mg/l aire espirado, superior a 0,25 hasta 0,50 (profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de dos años de antigüedad más de 0,15 hasta 0,30 mg/l)</i>	<i>4</i>
<i>2. Conducir bajo los efectos de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes y otras sustancias de efectos análogos</i>	<i>6</i>
<i>3. Incumplir la obligación de someterse a las pruebas de detección del grado de alcoholemia, de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes y otras sustancias de efectos análogos</i>	<i>6</i>
<i>4. Conducir de forma manifiestamente temeraria, circular en sentido contrario al establecido o conducir vehículos en competiciones y carreras no autorizadas</i>	<i>6</i>
<i>5. Circular por autopistas o autovías con vehículos con los que esté expresamente prohibido</i>	<i>4</i>
<i>6. Sobrepasar en más de un 50 por ciento la velocidad máxima autorizada, siempre que ello suponga superar, al menos, en 30 kilómetros por hora dicho límite máximo</i>	<i>6</i>
<i>7. El exceso en más del 50 por ciento en los tiempos de conducción o la minoración en más del 50 por ciento en los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transporte terrestre</i>	<i>6</i>
<i>8. Conducir un vehículo con una ocupación que suponga aumentar en un 50 por ciento o más el número de plazas autorizadas, excluido el conductor salvo que se trate de autobuses urbanos o interurbanos</i>	<i>4</i>

⁽⁴⁷⁹⁾ Según la Sentencia Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 2004, España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/439/CEE, del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el permiso de conducción.

9.	Conducir un vehículo con un permiso o licencia que no le habilite para ello	4
10.	Arrojar a la vía o en sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o accidentes de circulación	4
11.	Conducir de forma negligente creando un riesgo cierto y relevante para los otros usuarios de la vía	4
12.	Exceder los límites de velocidad establecidos:	
	En más de 40 km/h salvo que esté incurso en lo indicado en el apartado 6	4
	En más de 30 km/h hasta 40 km/h	3
	En más de 20 km/h hasta 30 km/h	2
13.	Incumplir las disposiciones legales sobre prioridad de paso, y la obligación de detenerse en la señal de stop, y en los semáforos con la luz roja encendida	4
14.	Incumplir las disposiciones legales sobre adelantamiento poniendo en peligro o entorpeciendo a quienes circulen en sentido contrario y adelantar en lugares o en circunstancias de visibilidad reducida	4
15.	Adelantar poniendo en peligro o entorpeciendo a ciclistas	4
16.	Efectuar el cambio de sentido incumpliendo las disposiciones recogidas en esta Ley y en los términos establecidos reglamentariamente	3
17.	Realizar la maniobra de marcha atrás en autopistas y autovías	4
18.	Aumentar la velocidad o efectuar maniobras que impidan o dificulten el adelantamiento por el conductor del vehículo que va a ser adelantado	4
19.	No respetar las señales de los agentes que regulan la circulación	4
20.	No mantener la distancia de seguridad con el vehículo que le precede	3
21.	Conducir utilizando manualmente el teléfono móvil, auriculares o cualquier otro dispositivo incompatible con la obligatoria atención permanente a la conducción en los términos que se determinen reglamentariamente	3
22.	Parar o estacionar en las curvas, cambios de rasante, túneles, pasos inferiores, intersecciones o cualquier otro lugar peligroso que constituya un riesgo a la circulación o los peatones en los términos que se determinen reglamentariamente	2
23.	Parar o estacionar en los carriles destinados para el transporte público urbano	2
24.	Conducir vehículos que tengan instalados mecanismos o sistemas encaminados a eludir la vigilancia de los agentes de tráfico, o que lleven instrumentos con la misma intención, así como la utilización de mecanismos de detección de radares	2
25.	Circular sin alumbrado cuando sea obligatorio o utilizarlo sin ajustarse a lo establecido reglamentariamente	2
26.	Conducir sin utilizar el cinturón de seguridad, el casco y demás elementos de protección o dispositivos de seguridad, en los casos y condiciones que se determinen reglamentariamente	3
27.	Circular con menores de 12 años como pasajeros de motocicletas o ciclomotores con las excepciones que se determinen reglamentariamente	2

Hay algunos autores, como MARTÍNEZ NIETO, que opinan que es excesivo el número de infracciones que comportan la pérdida de puntos, porque ello privará formalmente a miles de automovilistas de sus correspondiente permiso y, en consecuencia, aumentará de forma muy significativa el número de conductores que circulan sin permiso en vigor ⁽⁴⁸⁰⁾.

a) La suspensión temporal del permiso de conducir.

Por lo que respecta a la suspensión temporal del permiso de conducir, hay que señalar, con carácter previo, que se trata de una sanción complementaria a la multa pecuniaria. Y por lo tanto, procederá siempre que se trate de infracciones muy graves y, potestativamente, en los casos de infracciones graves y especiales (artículo 67 de la LSV) ⁽⁴⁸¹⁾. Por el contrario, la sanción de suspensión del permiso de conducir no es compatible con la imposición de infracciones leves.

El órgano competente para imponer la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción es el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. No obstante, el Delegado del Gobierno podrá delegar esta facultad en el Subdelegado del Gobierno o en el Jefe Provincial de Tráfico (artículo 68.3 de la LSV). En este sentido, el apartado 3 del artículo 13 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (añadido mediante el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo), señala que “cuando por razón de la posible sanción de suspensión de la autorización administrativa para conducir, la Administración General del Estado deba conocer del

⁽⁴⁸⁰⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.: “Los puntos negros del permiso por puntos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 91 - 92 / julio - agosto 2006, pág. 1

⁽⁴⁸¹⁾ «La habilitación legal por la que se faculta a la Administración para determinar la imposición y ponderar el alcance de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir no es ni totalmente discrecional ni enteramente libre, pues la regla del art. 67.1.1, inciso 2, LSV, aparte de restringida en su aplicación a la comisión de una infracción grave o muy grave, ha de cohonestarse con el art. 69.1 de la misma Ley, en el que se establecen los criterios que han de servir para graduar, en general, las sanciones previstas en la Ley y, por consiguiente, también las del precepto cuestionado: gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado». (STC., Pleno, 113/2002, de 9 de mayo.-Ponente: Sra. Pérez Vera, FJ 7.º).

Los fundamentos jurídicos cuarto y siguientes de la Sentencia del TC citada se pueden localizar en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 533 / mayo 2002, págs. 1, 8 y 9 (Ref. 533/1).

expediente resuelto por las autoridades competentes de la Administración local o autonómica que hayan impuesto la sanción de multa correspondiente, estas autoridades, una vez que haya adquirido firmeza su resolución, remitirán el expediente a la autoridad competente de la Administración General del Estado. Esta última autoridad notificará la propuesta de resolución que contemple la suspensión del permiso o licencia de conducción que se pueda acordar y dará traslado de ésta en trámite de audiencia, por 15 días, al interesado”.

Una vez que alcance firmeza la resolución que imponga la suspensión del permiso de conducir, se procederá a notificar al conductor para que entregue el documento al agente de la Autoridad que se le indique, quien levantará la oportuna acta de dicha diligencia, entregando una copia al interesado y remitiendo otra a la Jefatura Provincial de Tráfico junto con el documento retirado (arts. 83.2 LSV y 20.2 RPST) ⁽⁴⁸²⁾. Si el sancionado se negare a entregar el permiso de conducir, la Administración denunciará los hechos en vía judicial, pudiendo constituir dicha conducta una simple falta del artículo 634 del Código Penal, si la desobediencia se califica de leve, o ser constitutiva de un delito de desobediencia, si la misma se califica de grave (artículo 556 del Código Penal de 1995) ⁽⁴⁸³⁾.

⁽⁴⁸²⁾ Artículo 83.2 (LSV). Ejecución de sanciones.

“2. La suspensión de las autorizaciones reguladas en esta Ley se llevará a efecto, una vez que adquiera firmeza la sanción impuesta, mediante orden cursada al infractor para que entregue el documento al Agente de la autoridad que se le indique

En caso de desobediencia a dicha orden, se pasará el tanto de culpa a la Autoridad Judicial.”

Artículo 20.2 (RPST). Ejecución de las sanciones.

“2. La suspensión de las autorizaciones reguladas en el Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial se llevará a efecto, una vez que adquiera firmeza la sanción impuesta, mediante orden cursada al infractor para que entregue el documento al agente de la autoridad que se le indique.

En caso de desobediencia a dicha orden, se pasará el tanto de culpa a la autoridad judicial (artículo 83, apartado 2, del Texto articulado).”

⁽⁴⁸³⁾ A este respecto, los autores NAVARRETE SERRANO, y FERNÁNDEZ DÍAZ opinan que, sin excluir la posibilidad de tipificación como falta, parece más adecuada la calificación como delito de la conducta examinada, al menoscabarse de forma grave la autoridad de los órganos administrativos competentes para la imposición de la sanción de suspensión del permiso de conducir, afectando el incumplimiento a bienes jurídicos de la más alta trascendencia, cuales son la vida y la integridad física de las personas, a cuya protección y salvaguarda tiende todo el conjunto normativo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Vid. NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., pág. 111.

LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI considera que la ejecutoriedad de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir quedará siempre en suspenso hasta que se haya agotado la vía contencioso-administrativa, si se acudiera a ella, puesto que hasta entonces no se produce la firmeza del acto, quedando clara la intención del legislador de distinguir las multas, ejecutables desde la firmeza en vía administrativa, de la suspensión de autorizaciones, que exige firmeza del acto ⁽⁴⁸⁴⁾.

El período de suspensión temporal del permiso de conducir no podrá exceder de tres meses, tanto para las infracciones graves como para las muy graves, exceptuándose los casos en que se produzca el quebrantamiento de la referida sanción. Tal quebrantamiento tiene lugar cuando se conduce con el permiso retirado, incluso, aunque se haga con el documento no entregado, considerándose una infracción a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Seguridad Vial, por lo que se decretará, además, una nueva suspensión por 1 año al cometerse el primer quebrantamiento, y de 2 años si se llegare a producir un segundo o sucesivos quebrantamientos (artículo 67.4 de la Ley de Seguridad Vial).

El cumplimiento de la sanción de suspensión de la autorización para conducir podrá hacerse fraccionadamente en el tiempo. Para ello, el conductor sancionado tendrá que solicitarlo, justificando y razonando su petición, ante la cual la Jefatura de Tráfico dictará la resolución correspondiente. Los períodos de fraccionamiento no podrán ser inferiores a 15 días naturales, salvo que se trate de conductores profesionales y éstos realicen el pago íntegro de la sanción en el plazo de 12 meses siguientes a la fecha de la resolución de la suspensión -vid. artículo.67.1 de la LSV-.

Por otro lado, los conductores que en un periodo de dos años hubieran sido sancionados en firme en vía administrativa como autor de dos infracciones muy graves que lleven aparejada la suspensión del permiso o licencia de conducción deberán cumplir el periodo de suspensión que les correspondiese por la última infracción sin posibilidad de fraccionamiento (artículo 67.3 de la Ley de Seguridad Vial).

⁽⁴⁸⁴⁾ LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M.; po. cit., “Tráfico y seguridad vial...”.

Para evitar las sucesivas entregas y recogidas del permiso para cumplir la sanción en plazos, la Jefatura de Tráfico anotará en el documento qué días o en qué períodos no puede conducir y, una vez cumplido el tiempo de suspensión acordado, el interesado podrá solicitar, gratuitamente, la expedición de un duplicado del permiso de conducir, ya sin anotaciones ⁽⁴⁸⁵⁾.

Por otro lado, la sanción de suspensión del permiso de conducción puede ser impuesta también a las personas que carezcan de dicha autorización, debiendo entenderse como prohibición para obtenerla durante el plazo que se haya fijado en la resolución sancionadora.

De esta sanción derivan tres tipos de efectos ⁽⁴⁸⁶⁾:

- a) La prohibición de conducir toda clase de vehículos automóviles y ciclomotores durante el período de suspensión ⁽⁴⁸⁷⁾.
- b) La entrega del permiso de conducir.
- c) La Jefatura de Tráfico anotará la sanción de suspensión del permiso de conducir en el Registro General de Conductores e infractores ⁽⁴⁸⁸⁾.

Respecto a la suspensión del permiso de conducir, la jurisprudencia ha mantenido que la legalidad de tal medida depende de la concurrencia de las tres circunstancias siguientes:

⁽⁴⁸⁵⁾ Información obtenida de la Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 156 / septiembre - octubre 2002, pág. 15.

⁽⁴⁸⁶⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 216 y 217.

⁽⁴⁸⁷⁾ De la misma opinión es CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 691, al decir que por otra parte, siendo la autorización administrativa única, aunque comprenda distintas categorías de permisos en función del tipo de vehículos que autoriza a conducir, la sanción de suspensión afecta a todos, de modo que imposibilita la conducción de toda clase de vehículos y no sólo de los equivalentes al que conducía cuando se cometió la infracción por la que se sanciona.

⁽⁴⁸⁸⁾ Artículo 20.3 (RPST). Ejecución de las sanciones.

“3. Con independencia de lo señalado en el número anterior, se tomará razón en los registros correspondientes del período de suspensión. El ejercicio de las actividades propias de la respectiva autorización durante dicho período, aunque se haga con el documento no entregado, será considerada, a todos los efectos, como infracción a lo dispuesto en el artículo 60 del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (artículo 83, apartado 3, del Texto articulado).”

- 1º. - La comisión de una infracción grave o muy grave.
- 2º. - Que a consecuencia de ella se haya creado una concreta situación de peligro. En relación a este requisito, hay que hacer notar que en la vigente Ley de Seguridad Vial, el legislador, a la hora de fijar los criterios a tener en cuenta para la graduación de las sanciones, emplea la expresión «peligro potencial creado», a diferencia del criterio seguido por el Código de la Circulación que exigía un peligro evidente (real) para otros usuarios. Son numerosas las sentencias dimanantes de nuestros tribunales, y, en concreto, de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, que anulan y dejan sin efecto la sanción de suspensión del permiso de conducir; unas veces, por entender que no es grave el peligro potencial creado (STSJ. de Murcia, de 25 de febrero de 1998, RJCA 1998\772); otras veces, por no hacerse constar en la denuncia la situación de peligrosidad para la circulación y la seguridad vial (STSJ. de Andalucía, Granada, de 28 de junio de 1999, FJ 2º, RJCA 1999\1605)⁽⁴⁸⁹⁾; y finalmente, por falta o insuficiencia de motivación en su imposición (SSTSJ. de Castilla La Mancha, de 7 de abril de 2001, FJ 2.º [JUR 2001\187649], 25 de abril de 2001, FJ 4.º [JUR 2001\189432], 24 de julio, FJ 5.º [JUR 2001\289755], 25 de julio de 2001, FJ 6.º [JUR 2001\273386] y 17 de septiembre de 2001, FJ 4.º [JUR 2001\326847]).
- 3º. - Que esta situación venga descrita en el boletín de denuncia. La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 (Pontevedra), de 28 de abril de 2003.-Ponente: Sr. Díaz Casales, estimó en parte la demanda contra la resolución de la Dirección General de Tráfico, anulando la sanción de privación del permiso de conducir, por un mes, dejándola reducida a la multa pecuniaria, porque en el boletín de denuncia se dejó en blanco el recuadro referente al tiempo de privación y siendo cubierto posteriormente por la Jefatura de Tráfico con arreglo a

⁽⁴⁸⁹⁾ La jurisprudencia viene sosteniendo que ese plus sancionador que comprende la privación temporal de dicho permiso exigirá un grado de peligrosidad en la conducta del infractor, que ha de ser concretado en el boletín de denuncia, y que viene impuesta por el derecho de defensa del denunciado que se vería imposibilitado de ejercerlo adecuadamente si desconoce los hechos que pueden motivar esa específica sanción. Vid. DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 53.

lo permitido por el artículo 9 del RD 320/1994, no se notificó tal extremo a la recurrente.

Así, la STSJ de Canarias, Tenerife, de 19 de junio de 1998, núm. 750/1998, [RJCA 1998\2169], recoge lo siguiente: *«El carácter potestativo que conlleva la sanción de suspensión del permiso de conducir, en el caso de infracciones graves, exige que su imposición tenga como soporte un plus de peligrosidad que debe ser concreto, determinado y consignarse en el boletín de denuncia por el agente denunciante, diferente del genérico que la propia comisión de la infracción grave lleva implícito y que por su concurrencia aconseje una agravación de la sanción a imponer precisamente como correlato del plus de riesgo de la conducta observada».*

Junto a las tres circunstancias mencionadas, el Tribunal Supremo también ha tenido en cuenta como circunstancia determinante de la privación del permiso de conducir, la existencia de antecedentes infractores del presunto responsable: *«Conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, la infracción de las normas del Código de Circulación aludidas en su artículo 289, constituye la predeterminación de la sanción específica correspondiente en virtud del riesgo potencial o genérico que tales infracciones suponen para el tracto circulatorio de vehículos, para los peatones o para los bienes, pudiendo ser completada la suspensión del permiso de conducir cuando, a consecuencia de dicha infracción, se haya creado una concreta situación de peligro objetivada, que ha de venir descrita en el boletín de denuncia o acreditarse en las actuaciones posteriores, o en su caso, mediante actuaciones derivadas de antecedentes desfavorables como conductor».* (STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 24 de junio de 1997.-Ponente: Sr. González Rivas, FJ 8.^o, LA LEY 1997, 8317).

«... la retirada del permiso de conducir por exceso de velocidad impone que el peligro creado sea concreto y no abstracto o potencial, en los términos recogidos en el artículo 289 del Código de Circulación y por ello, en el caso, la infracción cometida determina la aplicación las previsiones contenidas en los artículos 19, 67.1, 68 y 69 RDLeg. 339/1990 de 2 marzo (Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), pudiendo destacarse como en el artículo 19 de dicho Cuerpo legal

se establecen los límites de velocidad y la velocidad máxima en las vías objeto de la Ley, en el artículo. 67.1 se sancionan las infracciones graves con multa de hasta 50.000 ptas., en el artículo. 68 se delimita la competencia de la Autoridad para imponer la sanción y en el artículo 69 se pone de manifiesto la graduación de la sanción en función de la gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado, pudiendo acordarse en los términos del art. 67.2 de dicho Cuerpo Legal, que en el caso de infracciones graves, como es la descrita en el supuesto de autos, se pueda imponer, además de la sanción, la suspensión del permiso o licencia de conducir hasta 3 meses (Cfr. SSTs. de 12 de julio [RJ. 1990\5864] y 25 de octubre de 1990 [RJ. 1990\8021])». (STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 22 de octubre de 1997.-Ponente: Sr. González Rivas, FJ 2.º b), RJ. 1997\9348).

También las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas CCAA hacen mención a la circunstancia agravante que supone poseer el infractor antecedentes desfavorables (artículo 69.1 de la LSV) como una justificación más que posibilita imponer la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir. Baste citar a título de ejemplo, la STSJ. de Castilla La Mancha, de 11 de abril de 2000 [RJCA 2000\1139].

Y a la inversa, la STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 13 de octubre de 1998, FJ 3º, RJCA 1998\3766, dejó sin efecto la sanción de suspensión del permiso de conducir, tanto por el hecho de carecer la actora de antecedentes infractores, como por no motivar la Administración de forma adecuada y particularizada la imposición de la referida sanción.

En virtud del Auto del Tribunal Constitucional 251/2000, de 30 de octubre, Sala 1.ª, FJ 3.º, en el supuesto de retirada carnet de conducir con **perjuicios irreparables** para el conductor al que se le retira dicho permiso, hay que *«confrontar y ponderar el perjuicio derivado de la imposibilidad temporal de ejercicio de una profesión, perjuicio muy relevante cuando del ejercicio de esa profesión provienen las únicas rentas de la unidad familiar, y el interés público protegido que reside en la imposibilidad de prestar servicios a quien cometió una infracción grave que no comportaba riesgo alguno para la seguridad vial»*. Dicho Tribunal considera *«que de*

la inexecución de la sanción no resulta un perjuicio grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales y libertades públicas de terceros, en cambio, de la ejecución actual de la sanción si resultaría un perjuicio que por difícilmente reparable haría perder su finalidad».

La sanción de suspensión afecta a toda clase de vehículos y no sólo a los que se conducían cuando se cometió la infracción.

Con el objeto de que los conductores privados del derecho de conducir en un Estado miembro distinto de aquél en que tienen su residencia principal no puedan sustraerse a los efectos de la privación cuando abandonen el Estado de la infracción los quince Estados miembros de la CEE firmaron en Luxemburgo, el 17 de junio de 1998, un Convenio sobre las decisiones de privación del derecho de conducir; Convenio 98/C 216/01, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre las decisiones de privación del derecho de conducir (Diario Oficial C 216, de 10.07.1998).

El Convenio 98/C 216/01, al que España se adhirió en 1999, consta de 19 artículos, cuyo contenido (ver <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33065.htm>) podemos sintetizar en lo siguiente:

1. El Convenio ofrece las siguientes definiciones (artículo 1):

- "Decisión de privación del derecho de conducir": cualquier medida que se adopte a raíz de la comisión de una infracción de tráfico, que dé lugar a la anulación o suspensión del derecho de conducir del conductor de un vehículo de motor y que no admita recurso. Esta medida puede consistir tanto en una pena principal, complementaria o accesoria como en una medida de seguridad, y puede tomarla tanto una autoridad judicial como una autoridad administrativa.
- "Estado de la infracción": el Estado miembro en cuyo territorio se haya cometido la infracción de tráfico que haya dado lugar a una decisión de privación del derecho de conducir.

- "Estado de residencia": el Estado miembro en cuyo territorio la persona que sea objeto de la decisión de privación del derecho de conducir tenga su residencia habitual con arreglo a la Directiva 91/439/CEE.
- "Vehículo de motor": cualquier vehículo que se ajuste a la definición contenida en el artículo 3 de la Directiva 91/439/CEE.

2. El Estado de la infracción debe notificar inmediatamente a la autoridad central del Estado de residencia todas las decisiones de privación del derecho de conducir que se impongan como consecuencia de una infracción cometida en las circunstancias que se mencionan en el Anexo (artículo 3).

3. El Estado de residencia ejecutará de manera inmediata la decisión de privación del derecho de conducir adoptada en el Estado de la infracción por uno de los siguientes procedimientos (artículo 4):

- Ejecutando la decisión de privación del derecho de conducir de forma directa.
- Ejecutando la decisión de privación del derecho de conducir por medio de una decisión judicial o administrativa (teniendo en cuenta cualquier período de privación que ya se haya cumplido y sin prolongar la duración de la privación).
- Convirtiendo la decisión de privación del derecho de conducir en una decisión judicial o administrativa propia (el Estado de residencia estará vinculado por los hechos declarados probados que figuren implícita o explícitamente en la decisión de privación adoptada por el Estado de la infracción y tendrá en cuenta la parte del período de privación que, en su caso, ya se haya cumplido en este último. El Estado de residencia podrá reducir la duración del período de privación del derecho de conducir, pero no prolongarla ni sustituirla por una multa ni por ninguna otra medida).

Cada Estado miembro indicará en una declaración el procedimiento que tenga intención de aplicar en su calidad de Estado de residencia (artículo 4).

4. Razones obligatorias por las que el Estado de residencia debe negarse a ejecutar la decisión de privación del derecho de conducir (artículo 6) cuando:

- la decisión ya se haya ejecutado íntegramente en el Estado de la infracción;

- el autor de la infracción haya sido ya objeto en el Estado de residencia de una decisión sobre los mismos hechos;
- el autor de la infracción se haya acogido a una medida de amnistía o de gracia en el Estado de residencia, en caso de que los hechos se hayan cometido en el territorio de dicho Estado;
- el plazo de prescripción de la medida haya expirado con arreglo a su legislación;
- la persona interesada no haya tenido suficiente ocasión de defenderse.

5. Razones facultativas por las que el Estado de residencia podrá negarse a ejecutar la decisión de privación del derecho de conducir (artículo 6) cuando:

- la conducta por la cual se haya impuesto la decisión de privación del derecho de conducir en el Estado de la infracción no constituya una infracción en el Estado de residencia;
- el período de privación que quede por ejecutar en el Estado de residencia sea inferior a un mes;
- la legislación del Estado de residencia no contemple la sanción de privación del derecho de conducir para los hechos que han originado la decisión de privación.

6. La notificación irá acompañada:

- De toda información pertinente sobre el domicilio de la persona privada del derecho de conducir.
- Del original o de una copia certificada de la decisión de privación del derecho de conducir.
- De una exposición sucinta de los hechos y de una referencia a las disposiciones legales del Estado de la infracción en las que se funda la decisión de privación del derecho de conducir, si estas disposiciones legales no se mencionan en la decisión.
- De una certificación del carácter definitivo de la decisión de privación.

- De información sobre la ejecución de la decisión de privación del derecho de conducir en el Estado de la infracción, incluidas la duración de la privación y, si se conocen, las fechas de principio y expiración de la privación.
- Del permiso de conducción en caso de que haya sido retirado (artículo 8).

7. En caso de que el Estado de residencia se niegue a ejecutar la decisión de privación del derecho de conducir del Estado de la infracción, deberá indicar las razones de su negativa (artículo 10).

8. La decisión del Estado de residencia no afectará al derecho del Estado de la infracción a ejecutar en su territorio la privación del derecho de conducir por toda la duración de ésta (artículo 11).

9. Los gastos ocasionados por la aplicación del presente Convenio serán costeados por el Estado miembro en el que se originen (artículo 13).

10. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre Estados miembros y entre los Estados miembros y la Comisión relativo a la interpretación o aplicación del Convenio, siempre que dicho litigio no pueda ser resuelto por el Consejo en el plazo de los seis meses siguientes a su remisión al Consejo por uno de sus miembros. Cualquier Estado miembro podrá aceptar, mediante declaración efectuada en el momento de la notificación de la adopción del Convenio o en cualquier otro momento posterior, la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del presente Convenio (artículo 14).

11. El Convenio estará abierto a la adhesión de cualquier Estado que se convierta en miembro de la Unión Europea (artículo 16).

12. En cualquier Estado que se adhiera al Convenio, éste entrará en vigor noventa días después de la fecha del depósito de su instrumento de adhesión o en la fecha de entrada en vigor del Convenio si éste no hubiera entrado en vigor al concluir el mencionado período de noventa días.

Un dato estadístico a tener en cuenta es que entre los expedientes tramitados por la Dirección General de Tráfico con propuesta de suspensión de la autorización para conducir por denuncias formuladas durante el año 2001, los principales preceptos infringidos se refieren a la conducción con tasas de alcoholemia superiores a las permitidas, incluida la negativa a someterse a las pruebas (71%), rebasar los límites de velocidad (12%), y la conducción negligente o temeraria (10%). En porcentajes muy inferiores aparecen otras infracciones como los adelantamientos antirreglamentarios, detenerse en lugares peligrosos y circular en sentido contrario ⁽⁴⁹⁰⁾.

A continuación se muestran una serie de gráficos obtenidos de la Revista de Tráfico, N.º 156 / septiembre - octubre 2002, págs. 15, 16 y 17.

TIEMPO DE SUSPENSIÓN DEL PERMISO O LICENCIA					
TIEMPO	1997	1998	1999	2000	2001
Hasta 3 meses	85.375	58.308	50.975	50.858	48.123
De 3 a 6 meses	8.284	14.160	15.033	25.968	31.844
De 6 a 1 año	1.604	1.012	683	449	280
De 1 a 3 años	9.429	19.931	24.475	25.413	26.826
Más de 3 años	115	137	124	140	146
TOTAL	104.807	93.548	91.290	102.828	107.219

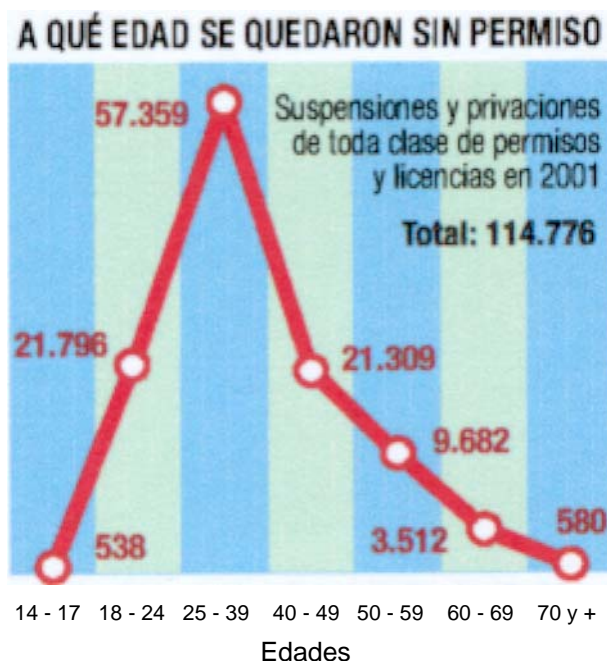
El 72% de los casos corresponde a suspensiones acordadas por la Administración de Tráfico, mientras que el 28% restante procede de la Autoridad Judicial (principalmente las suspensiones por período superior a 1 año).

⁽⁴⁹⁰⁾ Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 156 / septiembre - octubre 2002, pág. 13.



Como puede apreciarse, la Comunidad Autónoma con el mayor porcentaje de conductores sancionados con la privación, suspensión y revocación del permiso de conducir es Andalucía (14,5%), seguida muy de cerca por Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia.





b) La revocación del permiso de conducir.

La revocación del permiso o licencia de conducción se contemplaba en la reforma de la Ley de Seguridad Vial del año 2001, sin embargo con la reforma efectuada por la Ley 17/2005, de 19 de Julio, que regula el permiso y la licencia de conducción por puntos esta figura desaparece del marco normativo de la Seguridad Vial. La revocación del permiso de conducir era una sanción que tenía carácter acumulativo con la multa pecuniaria y se preveía en la Ley de Seguridad Vial para los siguientes supuestos:

- a) Casos puntuales de conductores reincidentes o «díscolos» ⁽⁴⁹¹⁾, esto es, cuando el titular de la referida licencia ha cometido una infracción

⁽⁴⁹¹⁾ «La reincidencia infractora en materia de faltas circulatorias muy graves adquiere pues especial relevancia y se configura como supuesto extraordinario y *ex officio* de revocación del permiso de conducir en cuanto se presumirá la inidoneidad circulatoria por simultaneidad infractora en aquellos conductores a los que durante los DOS (2) AÑOS precedentes a la fecha de la nueva infracción muy grave se les hubiese sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de otras sendas –dos– infracciones de naturaleza muy grave, de modo que «la revocación se une exclusivamente a la comisión de TRES (3) INFRACCIONES muy graves en aquel plazo de DOS (2) AÑOS».

muy grave y además ya hubiese sido sancionado en firme en vía administrativa durante los dos últimos años por la comisión de otras dos infracciones muy graves (artículo 67.3 de la LSV).

- b) La Ley de Seguridad Vial también preveía este tipo de sanción para el conductor que habiendo sido sancionado con la suspensión temporal del permiso de conducir hubiese quebrantado por segunda vez dicho período (artículo 67.4 de la LSV).
- c) Cuando el titular de una licencia de conducción de ciclomotores hubiera sido sancionado en firme en vía administrativa por dos infracciones graves en el plazo de dos años, o por una muy grave (artículo 67.5 de la LSV). Eso sí, podrán obtener el carné para conducir coches.
- d) Cuando durante los dos años siguientes a la obtención del permiso de conducción, su titular hubiere sido sancionado en firme en vía administrativa por tres infracciones graves o dos muy graves (artículo 67.6 de la LSV).

Cuando se hubiere acordado la revocación del permiso o licencia de conducción, la Ley de Seguridad Vial contemplaba en el artículo 67.3 dos opciones para volver a conducir:

- La primera y menos perjudicial, consistía en que la persona sancionada solicitaba realizar un curso de reciclaje y sensibilización en centro autorizado para ello y acreditaba haberlo superado con aprovechamiento dentro del plazo y en las condiciones que reglamentariamente se determinen. En tal caso, la revocación del permiso o licencia de conducción se sustituía por la sanción de suspensión de los mismos durante un año con carácter continuado, por lo demás siempre cohonestable con la multa pecuniaria ⁽⁴⁹²⁾. Es decir, que el conductor que había sido

Sin embargo, dicha declaración de inidoneidad requerirá la tramitación de específico y contradictorio expediente al respecto de cuya incoación se le dará expresa noticia al interesado y durante cuyo transcurso podrá acreditar el mismo que posee aquella aptitud que administrativamente se le imputa desconocer mediante aquellas pautas probatorias y en aquellos plazos que ulterior pero reglamentariamente han de ser desarrollados". RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 15.

⁽⁴⁹²⁾ Vid. Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 156 / septiembre - octubre 2002, pág. 15. Y también RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 16.

sancionado tenía que estar un mínimo de un año sin permiso o licencia de conducción.

- La segunda opción que nos brindaba la normativa vial era mucha más gravosa, tanto desde el punto de vista económico, pues comportaba volver a examinarse para obtener un nuevo permiso de conducción, como desde el punto de vista tiempo, porque para ello había que esperar dos años para poder cancelar la infracción que dio origen a la revocación (artículo 67.3, inciso final, en relación con el artículo 82, ambos de la LSV) ⁽⁴⁹³⁾.

Los efectos de esta sanción eran evidentes, y se concretaban en que la personada afectada por la revocación no podía conducir de forma lícita un vehículo de motor. La conducción una vez revocado el permiso suponía incurrir en la infracción de «conducción sin la autorización administrativa correspondiente» prevista en el artículo 67.2 de la Ley de Seguridad Vial ⁽⁴⁹⁴⁾, y llevaba aparejada la imposibilidad de obtener el permiso o licencia de conducción durante un año, así como el depósito del vehículo cuando éste sea titularidad del conductor o de quienes ostenten su custodia o guarda legal o de persona que hubiere autorizado su utilización por un tiempo de un mes, que será de tres meses en caso de reincidencia.

⁽⁴⁹³⁾ CANO CAMPOS criticaba que la técnica jurídica empleada en la redacción de este precepto no era muy depurada. En primer lugar, porque se hablaba de cancelación de «la sanción que dio origen a la revocación», cuando lo que da origen a la revocación no es sanción alguna, sino la infracción correspondiente. En segundo lugar, porque se hablaba de «cancelación de las sanciones», cuando lo cierto es que éstas no se cancelan. Las sanciones prescriben; lo que se cancela, por ser ello lo que se anota en el Registro de Conductores e Infractores, es la anotación de la sanción impuesta, es decir, los antecedentes. Vid. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 216.

⁽⁴⁹⁴⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 212.

c) La suspensión cautelar del permiso de conducir.

La Base 7.^a, párrafo 1.º, de la Ley 18/1989, de Bases de Tráfico, contempla que “cuando se ponga en grave peligro la seguridad vial o se perjudique de forma también grave el interés público en el ámbito de las materias reguladas por esta Ley, la Administración competente podrá acordar, durante la tramitación del correspondiente procedimiento, mediante resolución fundada, la suspensión cautelar de las autorizaciones administrativas previstas en la base anterior, procediéndose a la intervención de los documentos acreditativos”.

En términos similares se pronuncia el artículo 64 de la Ley de Seguridad Vial al señalar que “en el curso de los procedimientos de declaración de nulidad o lesividad y pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas, se acordará la suspensión cautelar de la autorización en cuestión, cuando su mantenimiento entrañe un grave peligro para la seguridad del tráfico, en cuyo caso la autoridad que conozca del expediente ordenará mediante resolución fundada, la intervención inmediata de la autorización y la práctica de cuantas medidas sean necesarias para impedir el efectivo ejercicio de la misma”. Este precepto también se vio afectado por la reforma efectuada por la Ley 19/2001.

La finalidad de esta medida es evitar y precaver el peligro que implica la conducción de vehículos por quien tiene en entredicho sus condiciones para conducir, hasta que supere nuevamente las correspondientes pruebas de aptitud ⁽⁴⁹⁵⁾.

El artículo 42 del Reglamento General de Conductores también se refiere a la suspensión cautelar de la vigencia del permiso o licencia e intervención de los documentos en que se formalizan:

⁽⁴⁹⁵⁾ DE LA GUARDIA RIVERA, A.; ob. cit., El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico..., pág. 505.

1. En el curso de los procedimientos de declaración de nulidad, anulabilidad o declaración de pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas, podrá acordarse la suspensión cautelar de la vigencia de la autorización de que se trate cuando su mantenimiento entrañe un grave peligro para la seguridad del tráfico o perjudique notoriamente el interés público; en este caso el Jefe Provincial de Tráfico que conozca del expediente ordenará, mediante resolución fundada, la intervención inmediata de la autorización y la práctica de cuantas medidas sean necesarias para impedir el efectivo ejercicio de la conducción.

2. La intervención se llevará a efecto procediendo a la retirada de la autorización al mismo tiempo que se notifica al interesado la resolución que haya acordado aquélla. Una vez retirada, la autorización será remitida a la autoridad que haya acordado la intervención.

3. La conducción durante el período de suspensión cautelar de la autorización administrativa será considerada como conducir sin la autorización administrativa correspondiente suspendida por sanción.

4. La nulidad o lesividad, la pérdida de vigencia y la suspensión cautelar y, en su caso, la intervención podrán referirse a una o más clases del permiso o licencia de conducción que posea el titular. En todo caso, en el procedimiento que se instruya deberá indicarse claramente la clase o clases del permiso o licencia afectados. De no afectar a todas ellas, la Jefatura Provincial de Tráfico, de oficio, entregará al interesado un nuevo documento en el que consten los permisos o licencias no afectados.

5. La nulidad o lesividad, pérdida de vigencia, suspensión cautelar e intervención llevarán consigo la de cualquier otro certificado, autorización administrativa o documento cuyo otorgamiento dependa de la vigencia de la clase o las clases de permiso o licencia objeto del procedimiento.

A diferencia de las medidas previstas con carácter general en los artículos 70 y 71 de la Ley de Seguridad Vial (de las que hablaré en el siguiente epígrafe), la medida de suspensión cautelar del permiso de conducir es inherente a la existencia de un procedimiento administrativo previo, ya sea de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de la correspondiente autorización administrativa.

CANO CAMPOS, con cita de M. REBOLLO PUIG, señala como notas o elementos esenciales de este tipo de medidas las siguientes: ¹⁾ su instrumentalidad respecto de una resolución futura; ²⁾ su provisionalidad, entendida no tanto en el sentido de su eficacia temporal limitada cuanto en el sentido de «*suplir interinamente la falta de una resolución que aún no se ha producido*», y, por último, la finalidad referida de ³⁾ lograr de forma inmediata la protección de los intereses públicos implicados, los cuales pueden verse dañados durante el tiempo de tramitación de tales procedimientos ⁽⁴⁹⁶⁾.

d) La intervención del permiso o licencia de conducción.

Por un cauce poco adecuado (en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) se introduce el artículo 71 bis que lleva por rúbrica «la intervención del permiso o licencia de conducción» ⁽⁴⁹⁷⁾.

Con la reforma se procede a dar la vuelta al procedimiento administrativo sancionador. Si antes era necesario la iniciación por denuncia y la realización del procedimiento administrativo sancionador, y en ocasiones el contencioso administrativo para privar de la autorización administrativa, ahora se interviene el permiso de manera inmediata y se inicia el procedimiento para declarar la pérdida de

⁽⁴⁹⁶⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El permiso de conducción..., pág. 170.

⁽⁴⁹⁷⁾ Artículo 71bis (LSV). Intervención del permiso o licencia de conducción

“Cuando el agente de la autoridad compruebe que el conductor infractor o implicado en un accidente presente, además, síntomas evidentes de que ha perdido las condiciones físicas necesarias para conducir, intervendrá de manera inmediata el permiso o la licencia de conducción, sin perjuicio de la iniciación del procedimiento para declarar la pérdida de vigencia de autorizaciones, según lo dispuesto en el **artículo 63** y, en su caso, de la iniciación del oportuno expediente sancionador.”

vigencia de la autorización administrativa. Parece que ello puede entrar en colisión con los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador (arts. 134 y ss. de la Ley 30/1992) ⁽⁴⁹⁸⁾.

e) Pérdida de vigencia del permiso de conducir.

Diferente a la revocación del permiso o licencia de conducción es el supuesto contemplado por el artículo 63 de la LSV ⁽⁴⁹⁹⁾, precepto éste que se refiere a la

⁽⁴⁹⁸⁾ Vid. MARCIÁ BOBES, R.: “La influencia del alcohol en la conducción automovilista”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 74 / febrero 2005, pág. 6.

⁽⁴⁹⁹⁾ Artículo 63 (LSV). Declaración de nulidad o lesividad y pérdida de vigencia.

1. Las autorizaciones administrativas reguladas en el presente Título podrán ser objeto de declaración de nulidad o lesividad cuando concurra alguno de los supuestos previstos en los artículos 62 y 63, respectivamente, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. El procedimiento para la declaración de nulidad o lesividad se ajustará a lo dispuesto en el Título VII, capítulo I, del mencionado texto legal.

3. Con independencia de lo dispuesto en los párrafos anteriores, la vigencia de las autorizaciones administrativas reguladas en este Título estará subordinada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento.

4. La Administración podrá declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones reguladas en este Título cuando se acredite la desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización.

Para acordar la pérdida de vigencia, la Administración deberá notificar al interesado la presunta carencia del requisito exigido, a quien se le concederá la facultad de acreditar su existencia en la forma y plazos que reglamentariamente se determinen.

5. El titular de una autorización cuya pérdida de vigencia haya sido declarada, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior, podrá obtenerla de nuevo siguiendo el procedimiento, superando las pruebas y acreditando los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

6. La Administración declarará la pérdida de vigencia de la autorización para conducir cuando su titular haya perdido la totalidad de los puntos asignados, como consecuencia de la aplicación del baremo recogido en el **anexo II**. Una vez constatada la pérdida total de los puntos que tuviera asignados, la Administración, en el plazo de quince días, notificará al interesado, en la forma prevista en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el acuerdo por el que se declara la pérdida de vigencia de su permiso o licencia de conducción.

En este caso, el titular de la autorización no podrá obtener un nuevo permiso o una nueva licencia de conducción hasta transcurridos seis meses, contados desde la fecha en que dicho acuerdo fuera notificado. Este plazo se reducirá a tres meses en el caso de conductores profesionales.

Si durante los tres años siguientes a la obtención de la nueva autorización fuera acordada su pérdida de vigencia por haber perdido nuevamente la totalidad de los puntos asignados, no se podrá obtener un nuevo permiso o licencia de conducción hasta transcurridos doce meses, contados desde la fecha en que dicho acuerdo haya sido notificado. Este plazo se reducirá a seis meses en el caso de conductores profesionales.

7. El titular de una autorización para conducir, cuya pérdida de vigencia haya sido declarada como consecuencia de la pérdida total de los puntos asignados, podrá obtener nuevamente un permiso o licencia de conducción de la misma clase de la que era titular, transcurridos los plazos señalados en el apartado anterior, previa realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación vial y posterior superación de las pruebas que reglamentariamente se determinen.

nulidad o lesividad y pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas previstas en la legislación de tráfico, pues en estos casos no nos encontramos ante una sanción propiamente dicha, sino ante una medida de policía administrativa ⁽⁵⁰⁰⁾.

La vigencia de las autorizaciones para conducir estará condicionada a que su titular mantenga los requisitos exigidos para su otorgamiento y a que no haya perdido su asignación total de puntos (artículo 39.1 del Reglamento General de Conductores)

Las Jefaturas Provinciales de Tráfico procederán a declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas para conducir cuando, después de otorgadas, se acredite que han desaparecido los requisitos exigidos para obtenerlas o cuando tengan constancia de que el titular de la autorización ha perdido la totalidad de su crédito de puntos, una vez se haya anotado en el Registro de conductores e infractores la última sanción firme en vía administrativa que suponga la pérdida de ese crédito (artículo 39.2 del Reglamento General de Conductores).

El titular de una autorización, que haya perdido una parte del crédito inicial de puntos asignado, podrá optar a su recuperación parcial, hasta un máximo de cuatro puntos, por una sola vez cada dos años, realizando y superando con aprovechamiento un curso de sensibilización y reeducación vial, con la excepción de los conductores profesionales que podrán realizar el citado curso con frecuencia anual.

8. Los cursos de sensibilización y reeducación vial tendrán la duración, el contenido y los requisitos que se determinen por el Ministro del Interior.

En todo caso, la duración de los cursos de sensibilización y reeducación vial será como máximo de 15 horas, cuando se realicen para la recuperación parcial de puntos, y como máximo de 30 horas, cuando se pretenda obtener un nuevo permiso o licencia de conducción.

(Artículo redactado de conformidad con la Ley 17/2005)

⁽⁵⁰⁰⁾ “En definitiva, la revocación y, en su caso, la suspensión cautelar del permiso de conducir respaldada en la ausencia sobrevenida de las condiciones que motivaron su otorgamiento no puede considerarse una medida sancionadora, sino simplemente revocatoria, de revisión de una autorización administrativa”. JUNCEDA MORENO, J.; art. cit., “Derecho sancionador en materia de tráfico...”, pág. 407.

“La privación definitiva de un permiso, por la pérdida de las condiciones para obtenerlo, no es una sanción sino una medida de policía administrativa a la que no se puede asignar tal carácter en el sentido de reacción punitiva ante una conducta incorrecta”. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, págs. 55 y 56. Véase en este sentido, aunque en relación con el artículo 41 del Reglamento General de Conductores, la STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 24 de mayo de 2001.-Ponente. Sr. Sieira Míguez, RJ. 2001|4187, cuyo Fundamento Jurídico Primero afirma que «en modo alguno estamos ante un supuesto de actividad o ejercicio de potestad sancionadora, sino ante una actividad sujeta al régimen de autorizaciones, la conducción de vehículos a motor, en la que la actividad de control por la Administración se desarrolla de forma permanente». Y también la STS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 16 de mayo de 2002.-Ponente. Sr. Sieira Míguez, FFJJ 2.º y 7.º, RJ. 2002\4464, que reitera la doctrina respecto de la anteriormente citada. Esta última Sentencia puede verse en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 538 / junio 2002, págs. 1, 8 y 9 (Ref. 583/1), y en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 33 / septiembre 2001, pág. 43 - 45.

e.1) Procedimientos para la declaración de pérdida de vigencia.

Los procedimientos para declarar la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducción se contemplan en los artículos 41 y 41 bis del Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores (RGC).

e.1.1) Procedimiento para la declaración de pérdida de vigencia (artículo 41 del RCG) ⁽⁵⁰¹⁾.

1. La Jefatura Provincial de Tráfico que tenga conocimiento de la presunta desaparición de alguno de los requisitos que, sobre conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación o aptitudes psicofísicas, se exigían para el otorgamiento de la autorización, previos los informes, asesoramientos o pruebas que, en su caso y en atención a las circunstancias concurrentes, estime oportunos, iniciará el procedimiento de declaración de pérdida de vigencia de la misma.

2. El acuerdo de incoación contendrá una relación detallada de los hechos y circunstancias que induzcan a apreciar, racional y fundadamente, que ha desaparecido alguno de los requisitos que se indican en el apartado anterior. En materia de conocimientos, aptitudes, habilidades o comportamientos, podrá considerarse que existe una presunta desaparición de estos, cuando el titular de la autorización, durante el período de dos años, haya sido sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de tres infracciones muy graves, sea cualquiera el vehículo con el que se hubieran cometido. Igualmente se adoptarán en dicho acuerdo, de proceder, las medidas cautelares de suspensión cautelar e intervención inmediata previstas en el artículo 42 del presente Reglamento.

⁽⁵⁰¹⁾ Nota: La redacción de este artículo se modificó mediante el Real Decreto 1110/1999, de 25 de junio, y por el Real Decreto 1598/2004, de 2 de julio, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.

3. En la resolución que acuerde la incoación, la Jefatura Provincial de Tráfico notificará al titular de la autorización la presunta desaparición del requisito o requisitos exigidos y los plazos y formas de que dispone para acreditar su existencia.

Contra dicho acuerdo el titular de la autorización podrá alegar lo que estime pertinente a su defensa o, en su caso, demostrar en tiempo y forma que no carece de tales requisitos.

A) Los plazos para acreditar la existencia de los requisitos exigidos serán los siguientes:

a) Si no se acuerda la suspensión cautelar y la intervención, el plazo será de dos meses. De no acreditarse en el mencionado plazo la existencia del requisito exigido, se acordará la suspensión cautelar e intervención inmediata de la autorización.

b) Si se acuerda la suspensión cautelar y la intervención inmediata, el plazo será el que reste de vigencia a la autorización administrativa que, cuando se trate de permiso o licencia de conducción, se incrementará con el establecido en el artículo 17.3 del Reglamento.

B) Las formas para acreditar la existencia del requisito o requisitos exigidos serán las siguientes:

a) Si la desaparición afecta a los conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos para conducir, sometiéndose a las pruebas de control de conocimientos o de aptitudes y comportamientos que, en virtud de los informes, asesoramientos y pruebas correspondientes, se consideren procedentes, ante la Jefatura Provincial de Tráfico que haya instruido el procedimiento.

b) Si la desaparición afecta a los requisitos psicofísicos exigidos para conducir, sometiéndose a las pruebas de aptitud psicofísica que procedan ante los servicios sanitarios de la correspondiente Comunidad Autónoma y, en su caso, a las de aptitudes y comportamientos correspondientes que, si fuera necesario, se realizarán conforme se determina en el apartado 4 del artículo 65 de este Reglamento.

4. Las pruebas de control de conocimientos y de aptitudes y comportamientos correspondientes, así como las de aptitud psicofísica, podrán ser practicadas por el titular de la autorización, dentro de los plazos indicados en el apartado anterior, hasta un máximo de tres ocasiones.

5. Cuando el resultado de las pruebas sea favorable, la Jefatura Provincial de Tráfico acordará dejar sin efecto el expediente de declaración de pérdida de vigencia y, en su caso, el levantamiento de la suspensión cautelar y la devolución inmediata de la autorización intervenida.

Cuando el resultado de las pruebas de control de conocimientos y de aptitudes y comportamientos fuera desfavorable en la tercera ocasión en que se realicen, o en alguno de los reconocimientos para explorar las aptitudes psicofísicas se comprobare que el defecto psicofísico es irreversible, o el titular de la autorización no se sometiera a las pruebas en los plazos establecidos en el apartado 3.A) de este artículo, la Jefatura Provincial de Tráfico dictará resolución motivada acordando la pérdida de vigencia de la autorización administrativa de que se trate.

6. Cuando la carencia del requisito exigido permita conducir con adaptaciones, restricciones u otras limitaciones en personas, vehículos o de circulación, al titular del permiso o licencia cuya pérdida de vigencia haya sido acordada le podrá ser expedido, previos los trámites y comprobaciones que correspondan, otro permiso o licencia de carácter extraordinario sujeto a las condiciones restrictivas que, en cada caso, procedan.

7. Cuando el procedimiento para la declaración de pérdida de vigencia o la pérdida de vigencia acordada no afecte a todas las clases de permiso o licencia de conducción, la Jefatura Provincial de Tráfico facilitará al interesado, de oficio, un duplicado o una autorización temporal, según proceda, con las clases no afectadas.

8. El titular de una autorización cuya pérdida de vigencia hay sido declarada podrá obtener otra de nuevo siguiendo el procedimiento y superando las pruebas establecidas, en las que deberá acreditar la concurrencia del requisito cuya falta determinó la extinción de la autorización anterior.

9. La competencia para declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia en cuyo territorio se haya detectado la pérdida de los requisitos exigidos.

e.1.2) Procedimiento para la declaración de pérdida de vigencia por la pérdida total de los puntos asignados (artículo 41 bis del RCG).⁽⁵⁰²⁾

La competencia para declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas para conducir por haber perdido la totalidad del crédito de puntos asignados corresponde al Jefe Provincial de Tráfico de la provincia correspondiente al domicilio del titular de la autorización. El procedimiento, una vez constatada la pérdida por el titular del permiso o de la licencia de conducción de la totalidad de los puntos asignados, se iniciará mediante acuerdo, que contendrá una relación detallada de las resoluciones firmes en vía administrativa que hubieran dado lugar a la pérdida de los puntos, con indicación del número de puntos que a cada una de ellas hubiera correspondido. En dicho acuerdo se concederá al interesado un plazo máximo de 10 días para formular las alegaciones que estime convenientes.

Transcurrido el plazo 10 días, el Jefe Provincial de Tráfico dictará resolución declarando la pérdida de vigencia del permiso o de la licencia de conducción, que se notificará al interesado en el plazo de 15 días, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El titular de la autorización para conducir cuya pérdida de vigencia haya sido declarada podrá obtener nuevamente un permiso o licencia de conducción de la misma clase de la que era titular, previa realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación vial de recuperación del permiso o la licencia de conducción y posterior superación de la prueba de control de conocimientos a que se refiere el anexo VIII.

⁽⁵⁰²⁾ Este artículo ha sido añadido *ex novo* mediante el Real Decreto 1598/2004, de 2 de julio, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.

e.2) Efectos de la declaración de pérdida de vigencia.

El conductor que haya sido privado del permiso de conducir como consecuencia de la pérdida total de puntos no podrá obtener un nuevo permiso o una nueva licencia de conducción hasta que hayan transcurrido 6 meses desde la fecha en que fue notificado el acuerdo de declaración de la pérdida de vigencia, salvo los conductores profesionales para los que este plazo será de 3 meses. Además, para volver a conducir nuevamente será preciso superar con carácter previo un curso de sensibilización y reeducación vial.

Si en los tres años siguientes a la obtención de esa nueva autorización, se volviera a declarar la pérdida de vigencia por haber perdido otra vez la totalidad del crédito de puntos asignados, el titular de aquélla no podrá obtener un nuevo permiso o licencia de conducción hasta transcurridos 1 año desde la notificación del acuerdo de declaración de pérdida de vigencia, salvo los conductores profesionales para los que este plazo será de 6 meses.

f) Caducidad del permiso de conducir.

Para conocer cuando caduca el permiso o licencia de conducir primero debemos conocer cuáles son los períodos de vigencia y las prórrogas de cada una de las clases de permisos existentes en nuestro país. El artículo 16 del Reglamento General de Conductores, aprobado mediante Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, se refiere a la vigencia de los permisos de conducir, período que normalmente suele oscilar entre los cinco y los diez años, dependiendo de la modalidad ⁽⁵⁰³⁾.

⁽⁵⁰³⁾ Artículo 16 (RGC). Vigencia

1. El permiso de conducción de las clases C1, C1 + E, C, C + E, D1, D1 + E, D y D + E y la autorización para conducir vehículos a que se refiere el artículo 7.3 de este Reglamento, tendrán un período de vigencia de 5 años mientras su titular no cumpla los cuarenta y cinco años de edad, de tres años si los sobrepasa sin rebasar los setenta y de dos años a partir de esta edad.

2. El permiso de las clases restantes y la licencia de conducción, cualquiera que sea su clase, tendrán un período de vigencia de diez años hasta que su titular cumpla los cuarenta y cinco años de edad, de cinco años hasta que cumpla los setenta y de dos años a partir de esa edad.

Con respecto a la prórroga de la vigencia de los permisos de conducir, el artículo 17.1 del citado Reglamento señala unos períodos que prácticamente coinciden con el de vigencia, esto es, cinco y diez años, dependiendo de la modalidad o clase de permiso ⁽⁵⁰⁴⁾.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el período normal de vigencia de las diversas clases de permiso y licencia de conducción podrá reducirse si, al tiempo de su concesión o prórroga de su vigencia, se comprueba que el titular padece enfermedad o deficiencia que, si bien de momento no impide aquélla, es susceptible de agravarse.

4. El permiso o licencia de conducción cuya vigencia hubiese vencido no autoriza a su titular a conducir.

5. La utilización de un permiso o licencia cuya vigencia hubiese vencido dará lugar a su intervención inmediata por la autoridad o sus agentes, que lo remitirán a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente. De no solicitarse por su titular la prórroga de vigencia en el plazo que se indica en el apartado 3 del artículo 17 de este Reglamento, o de ser improcedente la misma, el permiso intervenido perderá su eficacia.

⁽⁵⁰⁴⁾ Artículo 17 (RGC). Prórroga de la vigencia.

1. La vigencia de los permisos y licencias de conducción será prorrogable, por los períodos respectivamente señalados en el artículo anterior, por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, previa solicitud de los interesados, para la que utilizarán el impreso que a tales efectos proporcionarán dichos organismos, y a una vez hayan acreditado que conservan las aptitudes psicofísicas exigidas para obtener el permiso o licencia de que se trate.

2. A la solicitud, que deberá estar suscrita por el interesado, y presentarse antes de expirar el período de vigencia, se acompañarán el permiso o licencia de conducción cuya vigencia se pretenda prorrogar y los documentos que se indican en el apartado 2, párrafos a), b) y c), del artículo 15 de este Reglamento.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el titular de un permiso o licencia de conducción cuya vigencia hubiera caducado podrá obtener su prórroga, quedando dispensado de realizar las pruebas de control de conocimientos y las de control de aptitudes y comportamientos en los siguientes casos:

a) Cuando la solicitud y documentos a que se refiere el apartado 2 del presente artículo se presenten en el plazo máximo de cuatro años, contado desde la fecha en que caducó la vigencia del permiso o licencia que se pretende prorrogar.

b) Cuando se trate de un permiso de conducción expedido en España, cuya vigencia hubiera caducado durante la permanencia de su titular en un Estado que no pertenezca a la Unión Europea o no forme parte del Espacio Económico Europeo o con el que España no tenga suscrito un Convenio internacional sobre canje de permisos de conducción, donde hubiera adquirido su residencia normal y obtenido otro permiso de conducción, y no sea de aplicación lo dispuesto en el párrafo a) anterior, se podrá solicitar la prórroga del permiso español siempre que el obtenido en alguno de dichos Estados se encuentre en vigor, su titular acredite haber establecido de nuevo su residencia normal en territorio español y a la solicitud acompañe los documentos que se indican en el apartado 2, párrafos a), b), c), d) y e), del artículo 15 de este Reglamento, el permiso de conducción obtenido fuera de España, una declaración expresa de su titular responsabilizándose de su autenticidad, validez y vigencia de dicho permiso y, en su caso, la traducción oficial del mismo al castellano, entendiéndose por tal la realizada conforme se indica en el apartado 1, párrafo b), del artículo 30 de este Reglamento.

Transcurrido el plazo de cuatro años o el de vigencia del permiso obtenido en alguno de los Estados citados en el párrafo anterior, en ningún caso procederá la prórroga, pudiendo obtenerse un nuevo permiso o licencia, previa superación de las pruebas de aptitud establecidas.

4. Los titulares de permiso o licencia de conducción expedidos en España que en la fecha de vencimiento de la vigencia señalada en los mismos se encuentren en el extranjero, bien en algún país miembro de la Unión Europea en el que no hayan adquirido la residencia normal o bien en otro país, podrán solicitar la prórroga de su vigencia de cualquier Jefatura Provincial de Tráfico. A la solicitud acompañarán fotocopia del documento nacional de identidad en vigor, si lo tuvieran, y en su defecto, del certificado de nacionalidad si el solicitante es español, o de otro documento que acredite su identidad si es extranjero, el permiso o licencia de conducción cuya vigencia se pretenda prorrogar, dos fotografías actualizadas y de características análogas a las de las indicadas en el apartado 2, párrafo c), del artículo 15 de este Reglamento y el informe de aptitud psicofísica a que se refiere el párrafo b) del mismo apartado y artículo. Dicho informe de aptitud deberá ser expedido por un médico del país donde se encuentre el interesado y estar visado por la Misión Diplomática u Oficina Consular de España en dicho país.

En cuanto a la caducidad del permiso de conducir propiamente dicha, la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General de Conductores indica que “en el plazo de cuatro años establecido en el artículo 17.3 del presente Reglamento, contado a partir de su entrada en vigor, podrá ser prorrogada la vigencia de los permisos de conducción caducados con anterioridad a la misma siempre que en el momento de presentarse la solicitud fuera posible obtener con dispensa de los exámenes un nuevo permiso de acuerdo con la normativa anterior contenida en el artículo 269. VII del Código de la Circulación aprobado por Real Decreto de 25 de septiembre de 1934.

Los permisos de conducción cuyo período de vigencia concedido por la normativa anterior fuera inferior al de cuatro años establecido en el citado artículo 17.3 podrán ser prorrogados dentro del plazo máximo de cuatro años contados a partir del día en que expiró su vigencia”.

Tener el permiso o licencia de conducción caducado, pero susceptible de prórroga, constituye una infracción administrativa sancionable con multa.

III. Los cursos de sensibilización y reeducación vial.

El artículo 5, párrafo p), de la Ley de Seguridad Vial atribuye al Ministro del Interior la competencia para gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados, la elaboración de su contenido, así como su duración y requisitos. Además, tanto el artículo 63.8 de la Ley de Seguridad Vial como el nuevo anexo III (introducidos en el texto articulado mediante la Ley 17/2005, de 19 de julio), reiteran la competencia del Ministerio del Interior, y la Disposición adicional Quinta recoge de manera expresa que las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas transferidas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán las encargadas, en su ámbito territorial, de

Nota: La redacción del apartado 3 de este artículo ha sido modificada por Real Decreto 1907/1999, de 17 de diciembre.

determinar el modelo para impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial, de acuerdo con la duración, el contenido y los requisitos que se determinen con carácter general.

En el anexo III de la Ley de seguridad Vial se distinguen dos clases de cursos: ¹⁾ Aquellos que podrán realizar los titulares de permisos y licencias de conducción para la recuperación de parte de los puntos perdidos. Estos cursos les permitirá recuperar hasta un máximo de cuatro puntos. ²⁾ Los que deban realizar quienes hayan perdido la totalidad de los puntos perdidos, cuya superación será un requisito previo para que el titular de la autorización pueda obtenerla de nuevo. Por otra parte, el titular del permiso o licencia de conducción que haya sido condenado en sentencia firme por la comisión de un delito castigado con la privación del derecho a conducir un vehículo a motor o ciclomotor, para volver a conducir, deberá acreditar haber superado con aprovechamiento esta última clase de curso (Disposición adicional Decimotercera).

En la Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, se regulan más detalladamente los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción (BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2005).

a) Cursos de recuperación parcial de puntos.

Los cursos de *recuperación parcial* de puntos tendrán una duración total de 12 horas. La estructura de los cursos consta de dos partes: Una parte común, similar para todos los conductores que realicen el curso de 7 horas destinadas a la formación general sobre materias relacionadas con la seguridad vial, más 1 hora destinada a la reflexión y debate en grupo. Y una parte específica, individualizada para cada conductor en función de sus particularidades y que incidirá sobre las áreas temáticas en las que el conductor presente mayores carencias o que le sean especialmente relevantes. El tiempo destinado a esta parte será de 4 horas.

El titular de una autorización que haya perdido parte del crédito inicial de puntos asignado, podrá optar a su recuperación parcial, hasta un límite de 4 puntos, mediante la realización de uno de estos cursos por una sola vez cada 2 años, o con frecuencia anual cuando se trate de un conductor profesional. A efectos del cómputo de estos plazos se tendrá en cuenta la fecha de finalización del curso, cuando el resultado de éste haya sido favorable.

En ningún caso se podrán recuperar más puntos de los que se hayan perdido. Los puntos se recuperan de forma automática, sin necesidad de hacer ningún examen, cuando el director del centro que lo ha impartido comunique a Tráfico que el alumno ha superado el curso satisfactoriamente.

b) Cursos para recuperar el permiso de conducir.

Los cursos de *recuperación del permiso o la licencia de conducción* tendrán una duración de 24 horas. Los cursos también constan de dos partes: Una parte común (14 horas destinadas a la formación general sobre materias relacionadas con la seguridad vial, más 2 horas de dinámica de grupos, destinadas a la reflexión sobre los objetivos del curso). Y otra parte más específica, individualizada para cada conductor, que incidirá sobre las áreas concretas en las que el conductor presente mayores carencias, y cuya duración será de 8 horas.

Los titulares de permisos y licencias de conducción cuya pérdida de vigencia haya sido declarada tras la pérdida del crédito total de puntos asignado que realicen y superen con aprovechamiento el curso, para volver a obtenerlo de nuevo deberán superar en cualquier Jefatura Provincial de Tráfico la prueba de control de conocimientos que se determina en el Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo. Si finalmente aprueban, estos conductores recuperarán su carné, pero durante tres años tendrán la categoría de conductores noveles, lo que supondrá un saldo de sólo ocho puntos.

Aquellos que no superen la prueba en primera convocatoria, podrán presentarse nuevamente hasta un máximo de dos ocasiones, debiendo realizar previamente en cada una de ellas un ciclo formativo de cuatro horas de duración en el Centro donde realizaron el curso.

Con carácter general los cursos de sensibilización y reeducación vial versarán sobre las siguientes áreas temáticas:

1. Los accidentes de tráfico: la magnitud
2. Dinámica de un impacto y consecuencias para las víctimas.
3. La conducción: una tarea de toma de decisiones.
4. Aptitudes y capacidades básicas para una conducción segura.
5. Los grupos de riesgo.
6. La velocidad como factor de riesgo.
7. El alcohol como factor de riesgo.
8. Las drogas de abuso como factor de riesgo.
9. Las enfermedades y los fármacos como factores de riesgo.
10. La somnolencia como factor de riesgo.
11. La fatiga como factor de riesgo.
12. El estrés como factor de riesgo.
13. Seguridad activa y pasiva.
14. La conducción preventiva.
15. Actuación en caso de accidente de tráfico.
16. La importancia del cumplimiento de las normas de tráfico.

IV. Las denominadas medidas «cautelares».

Con carácter previo, y antes de entrar de lleno en el análisis de las medidas cautelares contempladas por la normativa vial, hay que destacar la exclusión de estas medidas de carácter “cautelar” o preventivo del cuadro de sanciones tipificado legalmente, pues es la propia Ley de Seguridad Vial la que expresamente recoge, en el párrafo 2º del artículo 69, que “no tendrán el carácter de sanciones las medidas cautelares o preventivas que se pueden acordar con arreglo a la presente Ley y conforme se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” ⁽⁵⁰⁵⁾.

La Ley de Seguridad Vial contempla, bajo la denominación de medidas cautelares, dos modalidades diferenciadas; a) la inmovilización de los vehículos (artículo 70) ⁽⁵⁰⁶⁾, y b) la retirada de los vehículos de la vía pública (artículo 71).

⁽⁵⁰⁵⁾ A pesar de la integración en el mismo artículo 69.2 de la LSV, a efectos de excluir su carácter sancionador, se trata de dos tipos de medidas perfectamente diferenciadas y diferenciables.

Las primeras, más propiamente preventivas, tienen un inminente carácter precautorio ante situaciones de riesgo o peligro grave, coincidentes en lo sustancial con las referidas por el artículo 15.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, mientras que las segundas, más técnicamente provisionales, tratan de asegurar la eficacia de la resolución, una vez iniciado el oportuno procedimiento, tendiendo a asegurar el cumplimiento de las responsabilidades derivadas del mismo. Vid. en NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., pág. 130.

Las medidas cautelares no son sanciones, sino medidas provisionales destinadas a salvaguardar un interés público, en este caso la seguridad del tráfico, y a procurar el adecuado cumplimiento de la Ley. Vid. GEMMA PRIETO, M.^a y otros; ob. cit., Ley de Tráfico..., pág. 56.

⁽⁵⁰⁶⁾ Artículo 70 (LSV). Inmovilización del vehículo.

“1. Los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico podrán proceder a la inmovilización del vehículo cuando, como consecuencia del incumplimiento de los preceptos de esta Ley, de su utilización pueda derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes. A estos efectos, se considerará riesgo grave para las personas el conducir un ciclomotor o motocicleta sin casco homologado. Esta medida será levantada inmediatamente después de que desaparezcan las causas que la hayan motivado. También podrá inmovilizarse el vehículo en los casos de negativa a efectuar las pruebas a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 12, así como cuando no se halle provisto del correspondiente seguro obligatorio de vehículos, cuando no disponga del título que habilite para el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o exceda de la autorización concedida hasta que se logre la identificación de su conductor.

2. Los agentes de la autoridad también podrán inmovilizar el vehículo en los casos de superar los niveles de gases, humos y ruido permitidos reglamentariamente según el tipo de vehículo, en el caso de que este haya sido objeto de una reforma de importancia no autorizada, así como también cuando se observe un exceso en los tiempos de conducción o una minoración en los tiempos de descanso que sean superiores al 50 por 100 de los tiempos establecidos reglamentariamente o a consecuencia de indicios que pongan de manifiesto cualquier posible manipulación en los instrumentos de control, pudiendo disponer el traslado del vehículo a los solos efectos y por el tiempo imprescindible para verificar técnicamente dicha reforma o manipulación del tacógrafo o los limitadores de velocidad, corriendo los gastos de esta inspección por cuenta del denunciado si se acredita la infracción.

Lo primero que debemos señalar respecto de estas dos medidas previstas en la Ley de Seguridad Vial es que no se tratan de unas verdaderas medidas cautelares en sentido técnico, puesto que adolecen de las notas esenciales que caracterizan las medidas cautelares propias del proceso o a las medidas provisionales típicas del procedimiento administrativo, tales como la instrumentalidad y la provisionalidad. En primer lugar, porque «la aplicación de estas medidas cautelares no depende de la existencia de un procedimiento, ni son instrumentales de una resolución futura, cuya eficacia tratan de garantizar, sino que son directamente tributarias del interés público que tratan de preservar». Y en segundo término, porque «tampoco son medidas provisionales o con una vigencia temporal limitada al tiempo necesario para dictar la resolución final, sino medidas definitivas que constituyen verdaderas ejecuciones administrativas acordadas sin procedimiento formal alguno» ⁽⁵⁰⁷⁾.

Por otro lado, dichas medidas poseen una naturaleza autónoma en conexión con la multa u otra sanción de distinto carácter que se pudiere derivar de la incoación de un expediente a consecuencia de la comisión del hecho generador de la adopción de las mencionadas medidas. De ello se desanuda que, concretamente respecto de la retirada (y ulterior depósito) del vehículo, la posible invalidez o decaimiento del expediente sancionador para nada presupone o conlleva «per se» el, a su vez, decaimiento o invalidez de la independiente medida; habida cuenta que

3. Los agentes de la autoridad inmovilizarán el vehículo cuando a su conductor se le pueda imputar la infracción prevista en el artículo 65.5.e) de la presente Ley y lo mantendrán inmovilizado mientras subsista la causa de la infracción.

4. Los gastos que se originen como consecuencia de la inmovilización del vehículo serán por cuenta del titular, que deberá abonarlos o garantizar su pago como requisito previo a levantar tal medida, sin perjuicio del derecho de defensa que le asiste y de la posibilidad de repercutirlo sobre la persona responsable que haya dado lugar a que la Administración adopte dicha medida.”

⁽⁵⁰⁷⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 572 y 573. Vid. también MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 103, obra esta última que hace referencia a «la incorrección técnica de la expresión “medidas cautelares” empleada para aludir a las facultades de policía administrativa en materia de circulación».

También DE LAS HERAS GARCÍA, recalca que tales medidas “carecen de los principales rasgos definitorios de las factibles medidas cautelares a adoptar en el ámbito procesal, pues, entre otros aspectos (...), no se hallan en función de proceso alguno por lo que, en consecuencia, absolutamente nada vienen a asegurar o garantizar en el seno de éste”. Vid. DE LAS HERAS GARCÍA, M.: “Naturaleza de las «medidas cautelares» de la LTCS: supuestos de adopción. Singular alusión al abandono de vehículo”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 18 / junio 2000, pág. 9.

CAMPÓN DOMÍNGUEZ entiende que desde un punto de vista técnico jurídico la denominación que mejor encaja con la verdadera naturaleza de estas disposiciones es la de medidas coactivas de seguridad. CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.: “Las medidas de seguridad a aplicar por los agentes de la autoridad en los supuestos de conducción alcohólica”, *XXII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2006, pág. 162.

los gastos que ocasione tanto el traslado como el depósito no constituyen sanción, ni tan siquiera exacción, derivada del expediente sancionador iniciado por separado ⁽⁵⁰⁸⁾.

Algún autor echa en falta que la normativa vial no incluya entre las medidas de carácter «precautelar» y preventivo “la incautación del propio vehículo de motor cuyo correspondiente titular o persona dependiente del mismo haya incurrido en infracciones circulatorias de carácter muy grave, aún puede que de forma reiterada o harto habitual, previéndose tan sólo y a mero título inicial y precautorio pautas de inmovilización de los vehículos ... ⁽⁵⁰⁹⁾.

a) La inmovilización de los vehículos.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2001, de 19 diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la redacción del artículo 70 de la LSV, que también había sido objeto de modificación en el año 1997, sólo posibilitaba la inmovilización de los vehículos en los siguientes supuestos:

- 1) Cuando, como consecuencia del incumplimiento de los preceptos de la LSV, de su utilización pudiera derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes.

Esta medida precisa, por tanto, la concurrencia de dos requisitos:

⁽⁵⁰⁸⁾ DE LAS HERAS GARCÍA, M.; art. cit., “Naturaleza de las «medidas cautelares»...”, pág. 10. Vid. en sentido similar MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 108.

En este sentido se han pronunciado, entre otras, las SSTSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de marzo de 1996 y 12 de abril de 1996.-Ponente: Sr. Murguio Estefanía, FJ 3.º, JT. 1996\614.

⁽⁵⁰⁹⁾ Vid. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 35.

1.- La infracción o inobservancia de las normas previstas en la Ley de Seguridad Vial, y

2.- Que la utilización del vehículo pueda ocasionar un riesgo de cierta gravedad, expresión esta última que tiene cabida dentro de los denominados conceptos jurídicos indeterminados.

Con respecto a los supuestos en que procede la inmovilización de los vehículos, algún autor sostiene que el artículo 292 del Código de la Circulación, aún no derogado de forma expresa, ofrecía una mayor seguridad jurídica, ya que determinaba de forma más exhaustiva y utilizando conceptos jurídicos menos indeterminados las circunstancias en que procedía la inmovilización del vehículo⁽⁵¹⁰⁾.

2) Cuando el conductor del vehículo se negara a realizar las pruebas de alcoholemia (artículos 70.1 de la LSV y 25.2 del RGC).

Respecto al deber de someterse a las pruebas de alcoholemia o de sustancias estupefacientes, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones señalando que dicha obligación no constituye una injerencia prohibida por el artículo 15 de la Const., ni vulnera el derecho a la libertad personal, el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, el derecho a la defensa o a la presunción de inocencia. (SSTC. 161/1997, de 2 de octubre, y 234/1997, de 18 de diciembre).

El artículo 21 del Reglamento General de Circulación contempla los diferentes supuestos en que procede la realización de tales pruebas de medición:

1. Cuando la persona en cuestión se halle implicada directamente como posible responsable en un accidente de circulación.

⁽⁵¹⁰⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 581.

2. Quienes conduzcan cualquier vehículo con síntomas evidentes, manifestaciones que denoten o hechos que permitan razonablemente presumir que lo hacen bajo la influencia de bebidas alcohólicas.

3. Los conductores que sean denunciados por la comisión de alguna de las infracciones a las normas contenidas en el Reglamento General de Circulación.

4. Los que con ocasión de conducir un vehículo, sean requeridos al efecto por la Autoridad o sus agentes dentro de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por dicha autoridad.

Algunos de los autores experimentados en la materia entienden que el automatismo de la inmovilización tras la negativa a realizar una prueba de detección de intoxicaciones carece de todo fundamento jurídico, es desproporcionada, pues la mera negativa no demuestra nada, si no existen otras causas concurrentes, y conculca el principio *favor libertatis*, sobre todo si se tiene en cuenta que no se prevén fórmulas alternativas a la inmovilización, como sucede en los casos en que la prueba practicada hubiera dado positiva, en que se permite que otra persona distinta del conductor (artículo 25 del Reglamento General de Circulación) pueda hacerse cargo de la conducción del vehículo ⁽⁵¹¹⁾.

3) Cuando el resultado de las pruebas de alcoholemia efectuadas sea positivo (25.1 del RGC).

La Ley de Seguridad Vial no regula expresamente esta posibilidad, pero ello se deduce del contenido del artículo 70 de la LSV, y así lo dispone el artículo 25.1 del Código de la Circulación.

⁽⁵¹¹⁾ ESCRIBANO COLLADO, P.: “Actuaciones complementarias en materia de tráfico”, *IX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1993 (impresión 1994), págs. 131 y 132.

El automatismo de la medida de inmovilización del vehículo tras la negativa a realizar una prueba de detección de intoxicaciones carece de fundamento jurídico y es desproporcionada (..) si no existen otras causas concurrentes, tales como síntomas de alteración de facultades, conducta irregular en la conducción, creación de una situación de riesgo grave o cualquiera otra similares características, y conculca el principio de favor libertatis. MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 104.

La explicación del uso por parte de la Ley de Seguridad Vial de la expresión “podrá inmovilizarse”, hay que buscarlo en la subsidiariedad de la medida en referencia a la posibilidad de que el vehículo continúe la marcha, siempre que sea otro el conductor quien lo maneje. Así, se deduce del contenido del apartado primero en relación con el tercero del artículo 25 del Código de la Circulación ⁽⁵¹²⁾.

- 4) Cuando el vehículo se encontrare estacionado en zonas de limitación horaria sin hallarse provisto de título habilitante (ticket), o exceda de la autorización horaria concedida al efecto hasta que se logre la identificación del conductor. En el mismo sentido están redactados los artículos 7 c), párrafo 1º, y 38.4, ambos de la Ley de Seguridad Vial ⁽⁵¹³⁾.

A los supuestos anteriormente mencionados, la Ley 19/2001 añadió al citado artículo 70 de la LSV, que también podrá inmovilizarse el vehículo cuando ⁽⁵¹⁴⁾:

- No se halle provisto del seguro obligatorio.
- Supere los niveles de gases, humos y ruido permitidos reglamentariamente.
- Haya sido objeto de una reforma de importancia no autorizada.
- El conductor no haya respetado los tiempos de conducción o descanso en una proporción superior al 50%.
- Se aprecien indicios de que se ha manipulado el tacógrafo o los limitadores de velocidad.

⁽⁵¹²⁾ CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.; comunicación cit., “Las medidas de seguridad...”, pág. 175.

⁽⁵¹³⁾ A MAPELLI se le antoja irracional este supuesto en que procede la inmovilización y no le faltan razones para ello. El mismo añade que como un vehículo estorba no dejando espacio libre, una vez rebasado el tiempo se le inmoviliza para que siga estorbando. MAPELLI, E.: “Multas, más multas y otras sanciones”, [online] <http://www.icamalaga.es>, *Miramar* (Revista oficial del Colegio de Abogados de Málaga) N.º 117 / marzo 1998.

⁽⁵¹⁴⁾ “Semejante innovación normativa supone pues reforzar las presunciones de veracidad y validez de la actuación de vigilancia y control encomendadas a los diferentes Agentes de la Autoridad, de modo que se exterioricen y motiven circunstanciadamente los extremos fácticos del caso y resulte así de mayor valor su fundamento probatorio en caso de ulteriores resultados sancionatorio-circulatorias, de modo que ya *ab initio* queden comprometidas o desvirtuadas las eventuales y posteriores pruebas de descargo dirigidas a enervar aquel acervo probatorio *iuris tantum* y de cargo cuya claridad y contundencia se tratan ahora normativamente de fortalecer”. RAMÍREZ SINEIRO, J. M. y BARREIRO TEJEIRO, A.; ob. cit., La reforma legal..., pág. 21.

- La ocupación excesiva del vehículo en más de un 50% respecto al número de personas autorizadas, excluido el conductor. En este supuesto particular la inmovilización se configura ya no potestativa sino imperativamente y *ex novo*.

Además de los casos contemplados por el artículo 70 de la LSV, ya citados, el artículo 61.5 de la referida norma contempla otro supuesto de inmovilización, esto es, la circulación de un vehículo sin la autorización correspondiente, bien sea el permiso de circulación o el de conducir, y por los siguiente motivos; por no haber obtenido la autorización respectiva o porque dicha autorización ha sido objeto de anulación o perdido su vigencia. En este precepto legal no se dice nada del caso en que dicha documentación se posee, pero no se aporta en el momento en que nos se requiere para ello, en cuyo supuesto lo que procede es la imposición de la sanción correspondiente.

Un último supuesto legal en que es aplicable la medida «cautelar» de la inmovilización es el previsto por el artículo 67.1, párrafo 4.º de la LSV, que alude al caso de que el infractor no acredite su residencia legal en España y no quiera depositar el importe de la multa. Sin embargo, en este último supuesto, junto con el de la ocupación excesiva del vehículo en más de un 50% respecto al número de personas autorizadas [artículo 65.5 e)], y el previsto por el artículo 61.5 de la LSV (la circulación de un vehículo sin autorización), la inmovilización del vehículo se configura como una medida de carácter preceptivo.

Finalmente, el artículo 9 del Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos, contempla como una modalidad de inmovilización el precintado del vehículo.

La inmovilización del vehículo es una medida cautelar de carácter provisional, que deberá cesar una vez que han cesado las circunstancias que legitimaron su adopción. Y aunque inicialmente la inmovilización obliga al conductor o al propietario del vehículo a mantenerlo en el lugar donde se lleva a efecto, ello sólo ocurrirá, real y prácticamente, cuando por las circunstancias del caso no sea posible la

subsanción inmediata o a corto plazo de tales deficiencias, ya que de ser posible, con las debidas garantías y a estos solos efectos, deberá autorizarse la circulación del vehículo hasta el lugar donde puedan corregirse ⁽⁵¹⁵⁾.

El artículo 40 de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo 1994, alude a los supuestos en que la inmovilización de un vehículo tendrá lugar:

A) Por causa de fuerza mayor en los siguientes casos:

- 1.- En el supuesto de accidente o avería que impida continuar la marcha.
- 2.- En el supuesto de malestar físico del conductor que le impida llevar el vehículo en condiciones normales.
- 3.- Cuando el conductor se halle en grado de impregnación alcohólica superior al permitido o se niegue a realizar las pruebas de detección de alcoholismo.

B) Por orden de la Autoridad Municipal en los siguientes casos:

- 1.- Cuando el conductor carezca de permiso de conducir o el que lleva no sea válido, a no ser, en este último caso, que acredite su personalidad y domicilio y manifieste tener permiso válido.
- 2.- Cuando el conductor no lleve el permiso de circulación del vehículo o autorización que lo sustituya y existan dudas acerca de su identidad o domicilio.
- 3.- Cuando por las condiciones externas del vehículo, se considere que constituye un peligro o produzca daños en la calzada, o no sea automotriz tal como remolques, caravanas, etc.
- 4.- Cuando el vehículo circule con una altura o un ancho superior al permitido en la Ley de Seguridad Vial o en su caso en la autorización especial de que pudiera estar provisto.
- 5.- Cuando el vehículo circule con una carga o longitud total que exceda del 10% o de la que tenga autorizada.

⁽⁵¹⁵⁾ NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., pág. 134.

6.- Cuando las posibilidades de movimiento o el campo de visión del conductor resulten sensiblemente disminuidos por el número o posición de los pasajeros o por la colocación de los objetos transportados.

7.- Cuando un vehículo se encuentre estacionado de forma antirreglamentaria sin perturbar gravemente la circulación y su conductor no se hallara presente o estándolo se negase a retirarlo, podrán los Agentes de la Autoridad inmovilizarlo por medio de un procedimiento mecánico que impida su circulación.

8.- Cuando no se hubieran llevado a cabo las inspecciones técnicas obligatorias, previstas en la Ley de Seguridad Vial.

9.- Cuando no esté asegurado en la forma establecida por la Ley.

Una vez inmovilizado el vehículo su propietario/conductor recabará de la Autoridad competente su puesta en circulación para lo cual habrá de satisfacer previamente el importe de los gastos ocasionados con motivo de la inmovilización conforme a lo que determine la Ordenanza Municipal correspondiente (artículo 70.4 de la LSV y 25.4 del RGC).

b) La retirada de los vehículos de la vía pública.

Previamente y antes de adentrarnos en el análisis de esta segunda medida contemplada por la Ley de Seguridad Vial, ha de señalarse que nos encontramos en presencia de una medida de carácter potestativo y suplementario o condicional, pues, según el artículo 71.1, “la Administración podrá proceder (...), si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente (...)”; lo que parece sugerir implícitamente que a la retirada ha de interponerse un requerimiento al titular o persona a cuyo cargo el vehículo se halle en aras a posibilitar que cese la irregular situación, procediéndose a la efectiva retirada en los casos de falta de presencia de persona alguna o inobservancia de requerimiento efectuado ⁽⁵¹⁶⁾.

⁽⁵¹⁶⁾ DE LAS HERAS GARCÍA, M.; art. cit., “Naturaleza de las «medidas cautelares»...”, pág. 13.

La razón última de esta medida es la libre y segura circulación por las vías públicas, y de ahí que la medida sea siempre subsidiaria de la actuación del propio titular o conductor del vehículo ⁽⁵¹⁷⁾.

Por otro lado, los casos en que procede aplicar esta medida son los siguientes (artículo 71 LSV):

- 1) Siempre que constituya peligro, cause graves perturbaciones a la circulación de vehículos o peatones o al funcionamiento de algún servicio público, o deteriore el patrimonio público, y también cuando puede presumirse racionalmente su abandono (artículo 71.1 letra a) de la LSV y artículo 43.1 d) de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria). Vid. también el artículo 7 c), párrafo 2º, de la Ley de Seguridad Vial

En cuanto al peligro y grave perturbación de la circulación, el artículo 91.2 del Reglamento General de Circulación contempla, como supuestos de paradas o estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculizan gravemente la circulación, los siguientes:

a) Cuando la distancia entre el vehículo y el borde opuesto de la calzada o una marca longitudinal sobre la misma que indique prohibición de atravesarla sea inferior a tres metros o, en cualquier caso, cuando no permita el paso de otros vehículos. Idem artículo 39 h) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

b) Cuando se impida incorporarse a la circulación a otro vehículo debidamente parado o estacionado. Idem artículo 39 k) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

c) Cuando se obstaculice la utilización normal del paso de salida o acceso a un inmueble de vehículos, personas o animales. Idem artículos 39 j) y 43.2 b) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

d) Cuando se obstaculice la utilización normal de los pasos rebajados para disminuidos físicos. Idem artículo 39 j) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

⁽⁵¹⁷⁾ Vid. NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., pág. 153.

e) Cuando se efectúe en las medianas, separadores, isletas u otros elementos de canalización del tráfico.

f) Cuando se impida el giro autorizado por la señal correspondiente. Idem artículo 43.2 g) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

g) Cuando el estacionamiento tenga lugar en una zona reservada a carga y descarga, durante las horas de utilización. Idem artículos 39.2 c) de la LSV y 43.2 d) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria. (SSTSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, de 28 de enero de 1999, FJ 2.^o, JT. 1999\614 y JT. 1999\698; y STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 8 de marzo de 1999, FJ 2.^o, JT. 1999\1120).

h) Cuando el estacionamiento se efectúe en doble fila sin conductor. Idem artículos 39.2 g) de la LSV y 43.2 a) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

i) Cuando el estacionamiento se efectúe en una parada de transporte público, señalizada y delimitada. Idem artículo 43.2 e) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria. (STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 1 de marzo de 1999, FJ 2.^o, JT. 1999\1118).

j) Cuando el estacionamiento se efectúe en espacios expresamente reservados a servicios de urgencia y seguridad. Idem artículo 43.2 f) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria.

k) Cuando el estacionamiento se efectúe en espacios prohibidos en vía pública calificada de atención preferente, específicamente señalizados.

l) Cuando el estacionamiento se efectúe en medio de la calzada.

m) Las paradas o estacionamientos que, sin estar incluidos en los apartados anteriores, constituyan un peligro u obstaculicen gravemente el tráfico de peatones, vehículos o animales.

Dentro de esta letra m) podemos incluir a los siguientes supuestos:

- Cuando un vehículo se halle estacionado total o parcialmente sobre una acera o paseo en la que no esté autorizado el estacionamiento o sobre un paso de peatones debidamente señalizado (artículos 39.2 e) de la LSV, 94.1 b) del RGC, 39 b) y 43.2 h) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria).

- Cuando lo esté en una esquina o chaflán de un modo que sobresalga de la línea del bordillo de alguna de las calles adyacentes interrumpiendo con ello paso de una fila de vehículos o la libre circulación de peatones (artículo 43.2 i) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria).
- Cuando se encuentre en un emplazamiento tal, que impida la vista a las señales de tráfico a los demás usuarios de la vía (artículos 39.1 f) de la LSV y 43.2 j) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria).
- Cuando esté estacionado en lugares expresamente reservados y autorizados por el Ayuntamiento tales como obras, minusválidos, Servicios Municipales, etc., siempre que estén debidamente señalizados (artículos 39.2 d) de la LSV y 43.2 ñ) de la O. M. de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria).

Referente al abandono de vehículos, el inciso final del artículo 71.1 a) de la LSV ⁽⁵¹⁸⁾ establece una presunción de abandono en dos supuestos:

- a. Cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente.
- b. Cuando permanezca estacionado por un período superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le falten las placas de matriculación. En este caso el vehículo abandonado tendrá el tratamiento de residuo sólido urbano ⁽⁵¹⁹⁾.

⁽⁵¹⁸⁾ Nota: La redacción de este artículo (nuevos párrafos segundo y siguientes del apartado a) del punto 1.) se retocó en el año 1999 mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, al objeto de explicar el concepto de abandono.

⁽⁵¹⁹⁾ También el artículo 3 b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, incluye dentro de la definición de «residuo urbano» a los vehículos abandonados.

El artículo 2 b), segundo párrafo, del Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, añade que “en todo caso, los vehículos sólo tendrán la consideración de residuos a partir del momento en que sean entregados en un centro autorizado de tratamiento que proceda a su descontaminación y expida el certificado de destrucción”.

El procedimiento de actuación administrativa en los casos de retirada de los vehículos abandonados se contempla en los artículos 4 y siguientes de la Orden Ministerial de 14 de febrero de 1974 ⁽⁵²⁰⁾. A dicho procedimiento aluden los autores NAVARRETE SERRANO y FERNÁNDEZ ⁽⁵²¹⁾, concretándolo en las siguientes fases:

1.^a Notificación personal e individualizada al titular que figure en el Registro de vehículos o a quien resulte ser su legítimo propietario, mediante oficio, carta, telegrama, o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de su fecha y de la identidad del acto notificado. En esta notificación habrá de hacerse expreso requerimiento para que el titular se haga cargo del vehículo o sus restos previo pago de los gastos de retirada, traslado y depósito, y expreso apercibimiento de que si no lo hace en el plazo de un mes se podrá proceder a la ejecución de dichos gastos por la vía de apremio administrativo. Este requerimiento habrá de realizarse transcurridos cinco días desde su constitución, en los demás supuestos de depósito distintos al presunto abandono.

2.^a De no poderse practicar la notificación por no resultar conocido el titular o ignorarse su domicilio, habrá de efectuarse mediante anuncios en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el Boletín Oficial del Estado o de la Provincia.

3.^a Transcurrido el plazo de un mes contenido en el requerimiento o publicación, puede ordenarse la ejecución por vía de apremio de los créditos derivados de la retirada y depósito, a tenor del artículo 2.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, y si no se presentase el titular, persistiendo su ignorado paradero, se procedería conforme al artículo 615 del Código Civil, esto es, publicando el hallazgo en la forma acostumbrada dos domingos consecutivos, y transcurridos ocho días desde el segundo de los anuncios, vendiéndose en pública subasta y depositándose su precio.

⁽⁵²⁰⁾ B.O.E. 25-02-1974, núm. 48 [pág. 3816]. RCL 1974\420.

⁽⁵²¹⁾ NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., págs. 162 y 163.

4.^a Transcurridos dos años a contar desde la segunda publicación sin que se presentase el dueño, se adjudicará el vehículo abandonado o su valor al que lo hubiere hallado, al igual que en el caso de renuncia expresa al mismo por su titular, de forma inmediata, siempre que el que lo hubiese encontrado se haga cargo de los gastos de retirada, transporte y depósito.

- 2) En caso de accidente que impida continuar la marcha (artículo 71.1 letra b) de la LSV). Vid idem el artículo 43.1 a) de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo 1994.
- 3) Cuando el vehículo haya sido inmovilizado por deficiencias del mismo (artículo 71.1 letra c) de la LSV y artículo 43.1 b) de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria).
- 4) Cuando inmovilizado un vehículo por infracción el infractor no acredite su residencia habitual en territorio español y persistiere en su negativa a depositar o garantizar el pago del importe de la multa (artículo 71.1 letra d) de la LSV y artículo 43.1 c) de la Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria).
- 5) Cuando un vehículo permanezca estacionado en lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria sin colocar el distintivo que lo autoriza, o cuando se rebase el doble del tiempo abonado (artículo 71.1 letra e) de la LSV). Vid. también en el mismo sentido el artículo 7 c), párrafo 2º, y 38.4 de la Ley de Seguridad Vial.

Antes de la aprobación de la Ley de Seguridad Vial, partiendo de la base de considerar las zonas de estacionamiento con limitación horaria como «zonas de muy densa circulación», los Municipios acudían al artículo 292.III del Código de la

Circulación, para legitimar la retirada de los vehículos de las zonas afectadas ante la falta de previsión normativa expresa en tal sentido ⁽⁵²²⁾.

La aprobación de la Ley de Seguridad Vial tampoco vino a solucionar el problema de falta de cobertura legal, ya que la redacción inicial de los artículos 70 y 71 de la LSV no incluía las zonas de estacionamiento limitado dentro de los supuestos en que procedía la inmovilización o retirada de los vehículos de la vía pública. A pesar de ello, los Municipios no dudaron en seguir aplicando tales medidas cautelares por la vía del artículo 71.1 a) de la Ley de Seguridad Vial, equiparando el estacionamiento en zona azul sin el correspondiente ticket habilitante o por más tiempo del autorizado a una grave perturbación de la circulación o del servicio público.

La consecuencia de esta falta de previsión normativa motivó que dicha forma de actuar por parte de la Administración local pronto fuese declarada contraria a Derecho por los diferentes Tribunales, principalmente en lo que hace referencia a los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA. Sin embargo, esta corriente jurisprudencial que inicialmente se había ido formando cambiaría ostensiblemente a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1996, Sala 3.ª, Sección 1.ª, RJ 1997\1233, dictada en el recurso de casación en interés de Ley n.º 7695/1994, cuyo fundamento jurídico noveno plasmaría la que años más tarde sería doctrina legal en la materia al reconocer que *«los Ayuntamientos tienen potestad suficiente para considerar infracción en virtud de sus Ordenanzas la conducta de dejar un vehículo en un estacionamiento público municipal, pudiendo acordarse la retirada del mismo cuando se supere el tiempo permitido»* ⁽⁵²³⁾.

⁽⁵²²⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 447.

⁽⁵²³⁾ *«Las Ordenanzas Municipales reguladoras de las zonas de estacionamiento de vehículos pueden limitar el tiempo máximo que se permita mantener estacionado un vehículo en un mismo lugar situado dentro de aquellas zonas. En los supuestos en que se mantenga estacionado un vehículo en dichas zonas sin autorización o con autorización, pero por encima del máximo tiempo permitido por la Ordenanza Municipal, impidiendo así el equitativo reparto de tales espacios entre los eventuales usuarios, existe habilitación legal para que dicha Ordenanza prevea la aplicación de una medida cautelar consistente en la retirada del vehículo y su traslado al depósito municipal, aparte la posibilidad de que tal actuación pueda ser constitutiva de infracción administrativa determinante de sanción».* (STS., Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 26 de diciembre de 1996, RJ 1997\1233).

Como resultado de la jurisprudencia contradictoria que había surgido en cuanto a la competencia municipal para aplicar normas limitativas sobre circulación y aparcamiento, en el año 1997 se decide reformar la Ley de Seguridad Vial ⁽⁵²⁴⁾ al objeto de clarificar la cobertura legal de las medidas de inmovilización y retirada de los vehículos de las zonas de estacionamiento restringido, bien sea por carecer del ticket de previo pago o por haber rebasado la limitación horaria (artículos 70 y 71 de la LSV) ⁽⁵²⁵⁾.

En el año 1999, el Tribunal Supremo se vuelve a pronunciar en relación a la retirada de los vehículos de las zonas de estacionamiento limitado, avalando en varias de sus sentencias la actuación de la grúa en las zonas azules ⁽⁵²⁶⁾.

No obstante la doctrina jurisprudencial sentada a partir de la STS. de 26 de diciembre de 1996, lo cierto es que la misma se vería seriamente alterada por dos nuevas Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 10 de abril del 2000 [RJ. 2000\3347] y 16 de mayo del 2001 [RJ. 2001\4849], que llegan a la conclusión opuesta *«declarando la falta de cobertura legal de la tipificación en Ordenanzas municipales de conductas consistentes en la carencia de billete de estacionamiento, cuando éste se hubiese efectuado en los lugares delimitados al*

⁽⁵²⁴⁾ La Ley 5/1997, de 24 de marzo, dio nueva redacción a varios preceptos de la LSV. Uno de los artículos objeto de modificación fue el artículo 7 b) de la LSV, precepto este en el que el legislador decide sustituir la expresión «disposición de carácter general», por la de «Ordenanza Municipal de Circulación», al estimar su inespecificidad por no reconocer expresamente que la competencia municipal se habilita y concreta a través de la ordenanza municipal en la cual se formaliza la potestad reglamentaria de las entidades municipales. Vid. ROCA ROCA, E.; ob. cit., “La regulación del aparcamiento...”, págs. 5 y ss.

⁽⁵²⁵⁾ Es importante destacar que si bien el inciso final de los artículos 7 c), párrafo 1, y 38.4 de la LSV difieren del contenido del artículo 71.1 e), ya que este último exige que “el exceso de tiempo sea superior al doble del abonado”, la aplicación preferente del artículo 71.1 e) viene impuesta por el principio de favor libertatis que rige la actividad administrativa de limitación, el cual se traduce en la necesidad de optar de entre varias medidas de intervención alternativas por la que resulte menos restrictiva o gravosa de la libertad individual de los sujetos sobre los que se aplica la medida. Vid. CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 452.

⁽⁵²⁶⁾ Las SSTs., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 16 y 22 de septiembre de 1999, RJ. 1999\6726 y 6728, y la STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 15 octubre 1999.-Ponente: Sr. Baena del Alcázar, FJ 3.º, RJ. 1999\8851, aluden a que *«los Ayuntamientos tienen potestad suficiente para acordar la retirada del vehículo cuando éste permanezca en un estacionamiento municipal fuera del tiempo establecido...»*. Vid. LA VANGUARDIA DIGITAL, 4.11.1999, “El Tribunal Supremo avala la actuación de la grúa en las zonas azules”.

efecto, o el falseamiento o la utilización indebida del mismo» ⁽⁵²⁷⁾. Estas últimas sentencias fueron confirmadas mediante Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 7.^a, de 16 de noviembre de 2001, dictada en el recurso de casación en interés de Ley n.º 7679/1997.-Ponente: Sr. González Rivas, RJ. 2001\10139 ⁽⁵²⁸⁾. Sigue esta misma doctrina la STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 20 de febrero de 2000.-Ponente: Sra. Martínez Olalla, JUR 2002\125879.

Hay que resaltar que todas estas Sentencias reseñadas en el párrafo anterior, a pesar de ser resoluciones recientes en el tiempo, no tuvieron en cuenta la reforma legal de la Ley de Seguridad Vial realizada en el año 1997, pues el acto administrativo sancionador objeto de impugnación en cada una de ellas fue acordado con anterioridad a la referida reforma.

Otro aspecto a tener muy en cuenta es que las últimas tres Sentencias mencionadas, que confirman la ilegalidad de las multas y posterior retirada de los vehículos aparcados en zonas de estacionamiento limitado, provienen de la misma Sección 7.^a de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Esto es lo que ha propiciado que sentencias de fecha posterior a la de 16 de noviembre de 2001, pero de distinta Sección (en concreto, la 4.^a), decidan de forma opuesta. Vid., por ejemplo, las SSTs., Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 17 de enero de 2002,

⁽⁵²⁷⁾ A pesar de la doctrina fijada por la STS., de 10 de abril de 2000, las discrepancias existentes en la jurisprudencia no quedaron en absoluto del todo resueltas, pues, incluso en el período intermedio de publicación de las Sentencias de 10 de abril de 2000 y 16 de mayo de 2001, podemos observar que los pronunciamientos del TS seguían siendo contradictorios. Vid., por ejemplo, la STS., Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 29 de mayo de 2000.-Ponente: Sr. Rouanet Moscardó, RJ. 2000\4503, la STS., Sala 3.^a, Sección 2.^o, de 25 de noviembre de 2000.-Ponente: Sr. Gota Losada, RJ. 2001\1213, o la STS., Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 28 de abril de 2001, RJ. 2001\5362, por citar solo algunas.

⁽⁵²⁸⁾ MARTÍNEZ NIETO opina que la sentencia de 16 de noviembre de 2001 sienta doctrina errónea, porque deja de lado el artículo 39.2 b) de la Ley de Tráfico, que no se cita en la sentencia y que, de forma expresa, declara prohibido estacionar “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 su contra se debe señalar que a este precepto también afectó la reforma efectuada por la Ley 5/1997. Vid. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 96.

La STS. de 16 de noviembre de 2001 no aporta soluciones, sino confusión al problema de las competencias municipales para la sanción de conductas contrarias a la regulación del estacionamiento. Su valor doctrinal es muy escaso, y no tiene virtualidad de cara al futuro, ya que la Ley de Tráfico ha evolucionado para otorgar la cobertura legal que faltaba a estas infracciones y sanciones administrativas, de modo que la exigencia constitucional de legalidad formal ya se logró plenamente desde la entrada en vigor de la Ley 5/1997, de 24 de marzo. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 99.

FJ 2.º [R.J. 2002\894], dos de 23 de enero de 2002, FJ 1.º [R.J. 2002\752] y FJ 2.º [R.J. 2002\1846] y 29 de enero de 2002, FJ 2.º [R.J. 2002\902].

Y si bien es razonable y proporcionado que la infracción a la normativa municipal reguladora de tales zonas, además de una amenaza de sanción, lleve aparejada la retirada forzosa del vehículo, ya que sólo así, restableciendo la situación alterada, la creación de tales zonas podrá alcanzar la finalidad que con ellas se pretende (esto es, la de garantizar la rotación de los aparcamientos), no parece tan lógico y razonable la habilitación legal para que los Municipios también puedan inmovilizar los vehículos indebidamente estacionados en tales zonas, pues mal puede garantizarse dicha rotación si se inmoviliza el vehículo y por tanto sigue ocupando un espacio que podrían utilizar otros ⁽⁵²⁹⁾.

6) Cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios (artículo 71.1 letra f) de la LSV).

7) Cuando procediendo legalmente la inmovilización del vehículo no hubiere lugar adecuado para practicar la misma sin obstaculizar la circulación de vehículos o personas (artículo 71.1 letra g) de la LSV). Este supuesto fue añadido mediante la Ley 19/2001, de 19 de diciembre ⁽⁵³⁰⁾.

A los supuestos señalados hay que añadir el previsto por el artículo 29.1 b) del RD 7/2001, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, que determina “la retirada y depósito del vehículo, con cargo a su propietario, en dependencias de la autoridad competente, si no se justificase ante ella, en el plazo de cinco días desde aquel en que se produjo la denuncia, la existencia de seguro”.

⁽⁵²⁹⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., págs. 452 y 453.

⁽⁵³⁰⁾ Según FUENTES LÓPEZ, esta nueva opción parece correcta en el plano teórico, pero en el terreno de los hechos podría dar lugar a problemas de aplicación a la hora de interpretar qué deba entenderse por «no hubiere lugar adecuado», expresión que, por sus consecuencias, debería interpretarse en sentido estricto. FUENTES LÓPEZ, F. J.; art. cit., “La «esperada» reforma...”, pág. 7.

Las normas que posibilitan tanto la inmovilización como la retirada de los vehículos de la vía pública, en cuanto que son medidas limitadoras de la libertad de circulación y del derecho de propiedad, deben ser aplicadas de forma restrictiva, adecuada a los motivos y fines que las justifican, sin que quepa una interpretación analógica o extensiva ⁽⁵³¹⁾.

Por lo que se refiere a las competencias municipales en materia de tráfico, la medida cautelar de retirada y depósito de vehículos constituye lo que en la práctica administrativa se denomina «el servicio de grúa», que se configura como un auténtico servicio público ⁽⁵³²⁾.

El artículo 7 de la Ley de Seguridad Vial, bajo el epígrafe de «competencias de los Municipios», señala en su apartado b), que corresponde a dichas Entidades locales; «la regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social».

En cuanto a los gastos originados como consecuencia de la inmovilización, retirada y depósito del vehículo ⁽⁵³³⁾, salvo en caso de sustracción u otras formas de

⁽⁵³¹⁾ CANO CAMPOS, T.; ob. cit., El régimen..., pág. 579.

⁽⁵³²⁾ MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 107.

⁽⁵³³⁾ Los autores NAVARRETE SERRANO y FERNÁNDEZ DÍAZ, opinan que nos encontramos ante un depósito necesario, regulado por la norma que lo establece, en el que para la devolución del mismo es necesario el abono o garantía del importe de los gastos. NAVARRETE SERRANO, M. y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.; ob. cit., Las competencias municipales..., págs. 160 y 168.

También DE LAS HERAS GARCÍA, entiende “que nos hallamos aquí ante un depósito necesario ex lege, toda vez que así parece inferirse del artículo 1.781.1º del Código Civil en relación con el párrafo primero del siguiente precepto. (...) sin embargo, ello no equivale en modo alguno a que el depositario (esto es, el concreto municipio de que se trate, en nuestro caso) quede exonerado de su obligación de custodia respecto de las cosas depositadas (vehículos a motor) debiendo de atenderse a las prescripciones del Código Civil en aras a determinar

utilización en contra de la voluntad de su titular, debidamente justificadas, serán por cuenta del titular ⁽⁵³⁴⁾, que deberá abonarlos o garantizar su pago como requisito previo a la devolución del vehículo, sin perjuicio del derecho de recurso que le asiste y de la posibilidad de repercutirlos sobre el responsable del accidente, del abandono del vehículo o de la infracción que haya dado lugar a la retirada (artículos 70.4 y 71.2 de la Ley de Seguridad Vial y 25.4 del RGC) ⁽⁵³⁵⁾.

Por lo demás, señalar que los gastos originados por el traslado del vehículo, mediante la grúa, revisten el carácter de tasa, de conformidad con los preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público ⁽⁵³⁶⁾. (Vid. en tal sentido la STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo,

el cumplimiento o incumplimiento de sus deberes como tal”. Vid. DE LAS HERAS GARCÍA, M.; art. cit., “Naturaleza de las «medidas cautelares»...”, págs. 14 y 15.

⁽⁵³⁴⁾ MARTÍNEZ NIETO considera que “la solución es de un gran pragmatismo pero totalmente alejada de un criterio de justicia que hubiera exigido que los gastos de la inmovilización y retirada fueran a cargo del causante responsable de los hechos que determinaron la medida y, en su caso, exigirlos a éste por los procedimientos coactivos que la Administración dispone (...)”. MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 55.

⁽⁵³⁵⁾ En cuanto a la posibilidad de repercusión de los gastos de retirada y depósito sobre el responsable del accidente, del abandono del vehículo o de la infracción, la vía a seguir es la civil, a través del cauce del artículo 1902 del Código Civil que establece que “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

⁽⁵³⁶⁾ Vid. DE LAS HERAS GARCÍA, M.; art. cit., “Naturaleza de las «medidas cautelares»...”, pág. 16. Y también FUENTES GARCÍA, J.: “Retirada y depósito de vehículos incorrectamente estacionados en la vía pública. Procedencia de exigir el pago del importe de la retirada y depósito con carácter previo a la entrega del vehículo a su titular”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 6 / junio 1999, pág. 38.

«La retirada de un vehículo de la vía pública cuando ponga en grave peligro la seguridad vial u obstaculice o perturbe gravemente el tráfico, depositándolo en lugar que la autoridad competente designe, produce unos gastos a las Corporaciones Locales, a quienes se atribuye la competencia para tal retirada por el art. 7 c) RDLeg. 339/1990 de 2 marzo (Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), que no deben soportar, ya que en buena medida se derivan de la conducta de los interesados o de las circunstancias de la circulación; y así, la exigencia del previo pago de los gastos que ocasionó la retirada del vehículo de la vía pública -prescrita en el artículo 71.2 RDLeg. 339/1990- es consecuencia del servicio obligado a prestar por la Administración por el proceder incorrecto del titular del vehículo, que encuentra su justificación, dada su naturaleza de tasa, en lo dispuesto en el artículo 15 aps. a) y b) Ley 8/1989 de 13 abril (tasas y precios públicos), y más concretamente, al ser una actividad prestada por los servicios municipales, en el art. 26 Ley 39/1988 de 28 diciembre (regulación de las Haciendas Locales); previo pago, en fin, acorde con los principios generales en materia de depósito, que justifican que el coste que éste origina por la retirada y depósito de un vehículo en los casos legalmente establecidos sea repercutible al titular del vehículo causante de tales gastos, salvo que se justifique su sustracción o utilización contra la voluntad del titular». (STS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 21 de octubre de 1993.-Ponente: Sr. Sánchez-Andrade y Sal, RJ. 1990\7201).

Sección 4.^a, de 1 de marzo de 1999, FJ 4.^o, JT. 1999\1118). Mientras que los gastos ocasionados por el depósito tienen la consideración de precio público ⁽⁵³⁷⁾.

En cuanto a la inclusión en la tasa por retirada de vehículos de la vía pública del coste de la vigilancia de los vehículos retirados en los depósitos municipales, a cargo de la Policía Local, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 5 de julio de 2003, declaró que la inclusión de dicho concepto es legítima, pues se trata de un servicio de vigilancia especial, en tanto que lo que el art. 21.c) LHL prohíbe es percibir tasas por servicios de "vigilancia pública general". (Vid. Fundamentos de Derecho Segundo a Quinto en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 587 / julio 2003, págs. 8 y 9 [Ref. 587/1]).

La evolución de la jurisprudencia en relación a los gastos de retirada y depósito del vehículo es bastante patente en las dos sentencias que se citan a reglón seguido, ambas procedentes del TSJ. del País Vasco:

a) La Sentencia de 6 de marzo 1996 establecía que *«la existencia y validez de la denuncia que supuso la retirada del vehículo por la grúa, o la no culminación del expediente sancionador, no afecta a la validez de la exigencia de los gastos de arrastre ni a la legitimación de los actos de retirada y depósito del vehículo de motor»*.

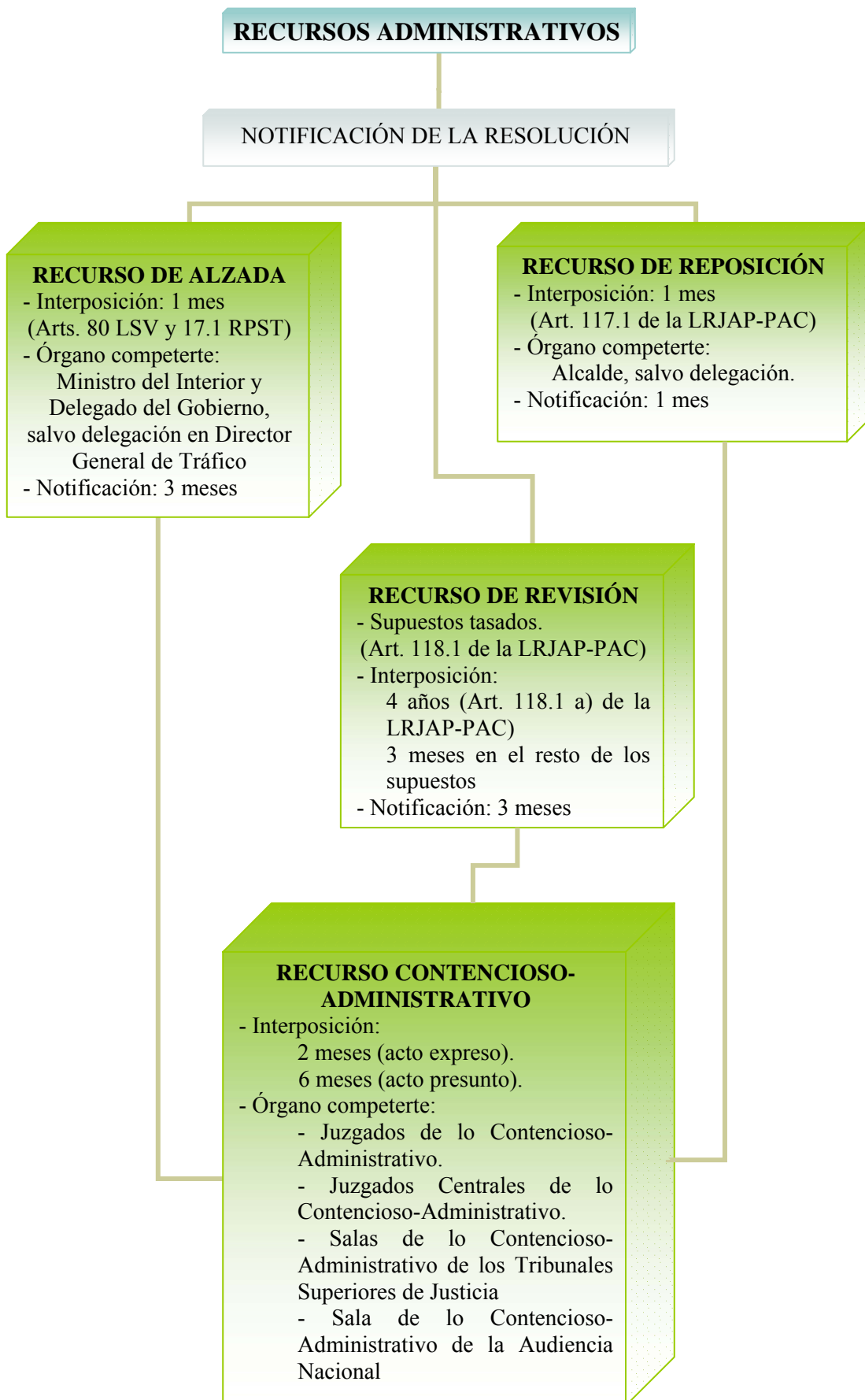
b) Una Sentencia más reciente en el tiempo, de fecha 3 de marzo de 2000, FJ 3.^o, RJCA 2000\1769, estimó el recurso interpuesto *«ante la ausencia de pruebas suficientes sobre la realidad de la comisión del hecho infractor sancionado y de la necesidad de la retirada de la vía pública del vehículo del recurrente, que despeje la incertidumbre que los propios documentos administrativos provocan, procediendo, en consecuencia, a la anulación de los actos de imposición de sanción y de exacción de la Tasa por retirada de vehículo impugnados; y, en restablecimiento de la situación jurídica individualizada reconoce el derecho de la parte actora a la devolución de la suma ingresada»*.

⁽⁵³⁷⁾ CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.; co. cit., "Las medidas de seguridad...", pág. 182.

El fundamento constitucional de este tipo de prestaciones patrimoniales de carácter público es reconducible, desde el punto de vista formal, al artículo 31.3 de la Constitución, que habilita a establecerlas “con arreglo a la ley”, y que luego el artículo 133.2 repite en relación con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ⁽⁵³⁸⁾.

Por último, las medidas de inmovilización y retirada del vehículo son susceptibles de generar responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando se adopten fuera de los supuestos previstos por la Ley de Seguridad Vial. En este sentido se ha pronunciado, entre otras, la STSJ. de Canarias, Tenerife, de 29 de mayo de 1998, [RJCA 1998\1574].

⁽⁵³⁸⁾ BOLAÑO DÍAZ, J. L.; ob. cit., Multas municipales..., pág. 95.



LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ADMITIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL PARA COMBATIR LAS SANCIONES DE TRÁFICO NO AJUSTADAS A DERECHO: LOS RECURSOS.

7.1 - LOS RECURSOS.

La Letrada BUEYO DIEZ define los recursos como aquella actuación del interesado mediante la cual éste pide a la propia Administración la reforma de un acto administrativo singular o *plurimo* en base a un título jurídico específico ⁽⁵³⁹⁾.

Existen diversas clasificaciones de los recursos. Así, BUEYO DIEZ, siguiendo al administrativista Garrido Falla ⁽⁵⁴⁰⁾, distingue las siguientes:

A) Por el órgano que los tramite y decide:

a) Los recursos ante la Administración activa o recursos administrativos en sentido propio (recursos de alzada y reposición).

b) Los recursos administrativos jurisdiccionales, cuando se resuelven por los Tribunales Económico-Administrativos (reclamación económico-administrativa), o por los Juzgados o Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (recurso contencioso administrativo).

⁽⁵³⁹⁾ BUEYO DIEZ JALÓN, M.^a: “El nuevo Régimen Jurídico de los recursos administrativos: El retorno del recurso de alzada y del potestativo de reposición”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 663 / diciembre 1999, pág. 14141.

⁽⁵⁴⁰⁾ BUEYO DIEZ JALÓN, M.^a; art. cit., “El nuevo Régimen Jurídico de los recursos administrativos...”, págs. 14150 - 14151. Aunque en el artículo citado, la letrada no indica la obra del autor -GARRIDO FALLA- que ha tomado como referencia, entiendo que debe ser la siguiente: GARRIDO FALLA, F.: Régimen de impugnación de los actos administrativos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, págs. 319 - 324.

B) Por su carácter:

a) Ordinarios, que se dan contra cualquier acto administrativo que no agote la vía administrativa, y por cualquier motivo (recursos de alzada y reposición).

b) Extraordinarios, sólo se pueden entablar contra actos que sean firmes, y por los motivos tasados reseñados por la ley (recurso de revisión).

c) Especiales, se dan contra actos administrativos determinados y especiales en cuanto a la materia que contienen (reclamación económico-administrativa).

C) Por su obligatoriedad:

a) El recurso de alzada, que es preceptivo y obligatorio para agotar la vía administrativa y dejar abierta la de la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) El recurso de reposición, que goza de un carácter potestativo, pues se da contra actos que ya han agotado la vía administrativa, y frente a los cuales ya se puede acudir directamente al recurso contencioso administrativo.

I. Recurso de alzada.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incorporó nuevamente al régimen de los recursos administrativos el llamado recurso de alzada, pues aunque dicho recurso inicialmente se regulaba en la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, el mismo había sido reemplazado en la Ley 30/1992 por el recurso ordinario.

Por otra parte, el recurso de alzada tiene la característica de ser excluyente respecto del recurso de reposición, de forma que cuando proceda interponer el recurso de alzada, no será posible interponer el recurso de reposición.

a) Regulación.

La regulación que a estos efectos efectúa la Ley de Seguridad Vial se ciñe únicamente al artículo 80, que fija las reglas básicas del recurso de alzada contra las sanciones impuestas por los Delegados y Subdelegados del Gobierno en las CCAA. Mientras que el artículo 17 del Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico simplemente se limita a reiterar literalmente lo tipificado por la Ley de Seguridad Vial ⁽⁵⁴¹⁾.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) hace alusión al recurso de alzada en el artículo 107, si bien el referido recurso se regula más detalladamente en la sección 2ª del capítulo II del Título VIII (artículos 114 y 115) de la citada Ley administrativa ⁽⁵⁴²⁾.

⁽⁵⁴¹⁾ Artículo 80 (LSV). Recursos.

“1. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores que sean competencia de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, podrá interponerse dentro del plazo de un mes recurso de alzada ante el Ministro del Interior. En igual plazo serán recurribles ante el Delegado del Gobierno correspondiente las sanciones impuestas por los Subdelegados del Gobierno.

La competencia para resolver el recurso de alzada previsto en el párrafo anterior podrá delegarse en el Director General de Tráfico.

Las resoluciones de los recursos de alzada serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en los términos previstos en su ley reguladora.

Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, quedando expedita la vía contencioso-administrativa.

2. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores dictadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, así como las dictadas por los Alcaldes, en el caso de las entidades locales, se estará a lo establecido en la normativa correspondiente.”

Nota: Este artículo también ha sido modificado por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del 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.

Vid idem el artículo 17 del RPST.

⁽⁵⁴²⁾ Artículo 114 de la Ley 30/1992. Objeto (artículo modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

“1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

b) Requisitos.

El recurso de alzada en materia de tráfico y seguridad vial debe ajustarse a los siguientes requisitos ⁽⁵⁴³⁾:

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

Hay que recordar que el recurso de alzada se basa en el principio de jerarquía normativa. Dicho principio se concreta en la atribución al Ministerio del Interior o a los Delegados del Gobierno en las CCAA de la competencia para resolver los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones de los expedientes sancionadores que sean competencia de los Delegados o Subdelegados del Gobierno, respectivamente (artículo 80 de la LSV).

Aunque el párrafo 2º del artículo 80.1 de la LSV permite que pueda delegarse la facultad de resolver los recursos a favor del Director General de Tráfico, esto no desvirtúa el principio de jerarquía, ya que los órganos en que originariamente se reside la titularidad de la competencia son el Ministerio del Interior y los Delegados del Gobierno.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco es el Director de Tráfico del País Vasco quien conoce de los recursos de alzada contra las resoluciones de los Jefes de los Servicios Territoriales de Tráfico de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.”

⁽⁵⁴³⁾ MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 202 y ss.

Mientras que en la Generalitat de Cataluña el Director/a del Servicio Catalán de Tráfico es el competente para resolver los recursos de alzada contra las resoluciones de los Jefes de los Servicios Territoriales de Tráfico de Gerona, Lérida, Tarragona y Barcelona (artículo 11, apartado 2, de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña y artículo 3 b) del Decreto 102/1998, de 15 de abril, de desarrollo de las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

El recurso lo dirigiremos al órgano superior jerárquico, aunque podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo que será el superior jerárquico, p. ej.: si el órgano competente para resolver el escrito de alegaciones o pliego de descargos es la Jefatura Provincial de Tráfico, su superior jerárquico será el Director General de Tráfico.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de esta remisión.

b.1.2) Legitimación activa.

La legitimación para interponer el recurso de alzada corresponde exclusivamente a la persona sancionada (artículos 107 y 110 de la LRJAP-PAC).

b.2) Objetivos.

El acto recurrido se ciñe únicamente a la resolución sancionadora, pudiendo limitarse el recurso de alzada a una parte de la resolución, o más concretamente a una sola de las sanciones impuestas, aceptando la otra. Me refiero al caso típico de que la sanción llevase aparejada junto a la multa la suspensión del permiso de conducir.

b.2.1) Contenido del escrito de interposición.

El artículo 110 de la LRJAP-PAC dice así: “1. La interposición del recurso deberá expresar:

a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.

b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación. Los motivos de impugnación serán todos aquellos que el recurrente considere útiles para la defensa de su pretensión, tanto sustantivos como procedimentales

c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

2. El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

3. Los vicios o defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.”

b.3) Temporales ⁽⁵⁴⁴⁾.

El plazo para interponer el recurso de alzada es de un mes, el cual se computará a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o

⁽⁵⁴⁴⁾ Artículo 115 de la Ley 30/1992. Plazos (artículo modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

“1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso.

Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.2, segundo párrafo.

3. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1.”

publicación de la resolución sancionadora de que se trate. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes (artículo 48.2 de la LRJAP-PAC modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Transcurrido dicho plazo la resolución administrativa se considera firme.

La no presentación del recurso de alzada determina la firmeza de la resolución y la presentación fuera de plazo acarrea, como es obvio, su inadmisibilidad por extemporáneo. A su vez, ello determina que se produzca la firmeza en la vía contenciosa, contemplada en el artículo 69 c) en relación con el artículo 25, ambos de la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA), dado que el acto administrativo no llegó a agotar o poner fin a la vía administrativa. (STS. de 31 mayo de 1997, RJ. 1997\4417) ⁽⁵⁴⁵⁾.

En atención a lo expuesto en el párrafo anterior, el recurso de alzada se constituye como un presupuesto necesario o condición para poder interponer el recurso contencioso-administrativo.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada es de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga y se notifique la resolución, se podrá entender desestimado el recurso a los efectos de interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo. Sin embargo, la práctica aconseja esperar a que se resuelva el recurso de forma expresa, pues hasta que esto no suceda no se producirá “la firmeza” en la vía administrativa y, por tanto, no se podrá ejecutar la sanción. Esto es, la interposición del recurso de alzada es eficaz en ambos efectos, ya que prevalece el criterio de inejecutabilidad, en tanto no se produzca la firmeza en vía administrativa tal como prevé el artículo 83.1 de la LSV ⁽⁵⁴⁶⁾.

⁽⁵⁴⁵⁾ SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., Comentarios a la reforma..., págs. 509 y 510.

⁽⁵⁴⁶⁾ “(...) cuando la administración no resuelve en plazo el procedimiento, el interesado puede optar entre interponer recurso en plazo o bien esperar la resolución expresa tardía a la que sigue obligada a dictar la Administración. En este último supuesto, mientras la administración no resuelva expresamente si ha transcurrido el plazo para interponer el recurso pertinente éste devendrá inadmisibile, por lo que doctrinalmente se propugnó la posibilidad de reiterar la petición que motivó el silencio administrativo y ante la nueva inactividad de la administración interponer en plazo el recurso pertinente, sin que pudiera oponerse en contra la causa de

c) Tramitación.

Respecto al procedimiento en vía de recurso de alzada, no hay apenas cambios respecto al establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos trámites eran, en esencia, los siguientes: escrito de interposición del recurso, trámite de audiencia (sobre todo si hay terceros interesados), posible período de instrucción, informe previo a la resolución y decisión final.

Por tanto, una vez que se ha emitido la resolución sancionadora, si no se archivan las actuaciones o se anula la multa, podemos interponer el recurso de alzada ante la Dirección General de Tráfico, si la multa fue puesta por la Guardia Civil.

En este recurso deben aportarse, bien las anomalías en el procedimiento (plazos o defectos en la tramitación del expediente), o bien las alegaciones que a nuestro juicio han sido erróneamente ignoradas. Lo que no debemos es confundir un recurso de alzada con un nuevo procedimiento, pues estamos ante una revisión de las actuaciones que ya se han desarrollado y no ante una nueva oportunidad para cambiar nuestras anteriores alegaciones.

El abogado HERNÁNDEZ SAHÚN ⁽⁵⁴⁷⁾ señala que junto a las razones expuestas en el escrito de alegaciones, en el recurso de alzada el ciudadano sancionado podrá añadir todas aquellas otras que estime convenientes, aunque no hubieran sido antes alegadas, y aquellas otras que se hayan producido en el procedimiento desde la resolución primera. Así, a título de ejemplo, menciona que podrá alegarse lo siguiente:

inadmisibilidad del recurso por tratarse de un acto confirmatorio de otro consentido”. Vid. SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., Comentarios a la reforma..., pág. 514.

⁽⁵⁴⁷⁾ HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.; art. cit., “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía...”.

- Falta de **fundamentación fáctica o jurídica de la resolución**: exigida por el artículo 15 del Reglamento de Procedimiento Sancionador de tráfico, en desarrollo de lo que establece el artículo 79 de la LSV. (STC 122/1991, de 3 de junio, RTC 1991\122; STS. de 3 de abril de 1990, RJ. 1990\3576).
- Que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 138 de la LRJAP-PAC y en el artículo 15 del RD 320/1994, tiene derecho a que la resolución **resuelva todas las cuestiones planteadas** y las demás derivadas del procedimiento, así como a que se valore la prueba que se haya practicado.
- Vulneración de los artículos 24 CE y 137 LRJAP-PAC, esto es, del **principio de presunción de inocencia**, que implica, entre otras cosas, que la carga de la prueba de los hechos corresponde a la Administración.
- **Falta de práctica de la prueba propuesta**, así como de resolución denegatoria de la misma debidamente motivada (artículo 80 de la LRJAP-PAC), que únicamente podría fundamentarse en su improcedencia (artículos 17 del RD 320/1994 y 135 y 137 de la LRJAP-PAC). Su vulneración implica la nulidad de la resolución sancionadora (SSTC. 212/1990 [RTC 1990\212] y 87/1992 [RTC 1992\87]). La falta de práctica de la prueba propuesta equivale a que la Administración tiene por ciertos los hechos alegados por el interesado (STS. de 11 de febrero de 1989, RJ. 1989\1109, 20 de mayo de 1983, RJ. 1983\3382, y 7 de diciembre de 1984, RJ. 1984\6079).
- **Omisiones y/o defectos formales** tales como: no se indica en la denuncia **identificación del agente denunciante** (artículos 11.1.d) del RD 1398/1993, y 5 RD 320/1994); no se señala el **régimen de recusación** del Instructor del Expediente (art. 13 del RD 1398/1993); Falta de **notificación de la Propuesta de Resolución**, esto cuando se produzca la más mínima modificación entre la denuncia y la resolución, por cuanto (SSTS. de 30 de marzo de 1989 [RJ. 1989\2151], 25 de septiembre de 1990 [RJ. 1990\7386], 24 de febrero de 1992 [RJ. 1992\2781] y 9 de mayo de 1995 [RJ. 1995\3791] y STC núm. 29/1989 [RTC 1989\29]): *«la omisión de la comunicación de la propuesta de resolución integra una violación del derecho constitucional de defensa en el seno del procedimiento*

sancionador y más concretamente del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, conforme al artículo 24.2 CE. en consecuencia la inexistencia o falta de comunicación de la propuesta de resolución ha de conllevar la anulación de la sanción impuesta con retroacción de las actuaciones al momento en que debió dictarse».

- **Vulneración del principio de proporcionalidad** (arts. 69 de la LSV y 131.3 LRJAP-PAC), según el cual «*ante el abanico de sumas permitido por la ley, si se impone una superior a la mínima es necesario razonar los motivos a que obedece, so pena de incurrir en un voluntarismo contrario al principio de proporcionalidad*» (STSJ. de Castilla y León, de 28 de junio de 1996).

A la Dirección General de Tráfico se le da traslado del informe-propuesta elaborado por el órgano sancionador junto con los originales del escrito de Interposición del recurso, el de alegaciones en su caso y de todos los informes y diligencias probatorias llevadas a efecto.

Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originarios éstos habrán de ponerse en conocimiento del interesado para que, en un plazo de 15 días, presente las alegaciones que estime por conveniente (artículo 112.1 LRJAP-PAC).

d) La resolución y sus efectos.

La forma normal de finalizar el procedimiento de impugnación es a través de la resolución, que podrá tener los siguientes contenidos y consecuencias (artículo 113 de la LRJAP-PAC) ⁽⁵⁴⁸⁾:

⁽⁵⁴⁸⁾ El artículo 113.1 de la LRJAP-PAC dispone que “la resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67.

3. El órgano competente que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”.

a) Declarar la inadmisibilidad del recurso, sin entrar a conocer acerca del fondo del asunto. Procede en los casos de falta de legitimación activa o presentación del recurso fuera de plazo.

b) Desestimar la pretensión contenida en el recurso confirmando íntegramente el acuerdo recurrido.

c) Estimar totalmente el recurso anulando la resolución. Esto sucederá, por ej.; cuando se observen defectos formales o procedimentales que hayan podido quebrantar el derecho de defensa de manera importante.

d) Estimar parcialmente las alegaciones referentes al contenido objetivo de la sanción. Se da este supuesto normalmente en relación con la graduación de la sanción, o con la imposición de la suspensión temporal del permiso de conducir. La resolución procedente modificará el acuerdo recurrido, dejando sin efecto una de las sanciones, o reduciendo la cuantía de la multa o del plazo de suspensión.

En relación a los efectos de la resolución del recurso de alzada, el artículo 109 a) de la Ley 30/1992, que ha sido objeto de una pequeña modificación en la Ley 4/1999, establece que las resoluciones de los recursos de alzada ponen fin a la vía administrativa, igual que ocurría anteriormente con el recurso ordinario (vid. también el artículo 80 de la LSV).

En segundo lugar, contra la resolución del recurso de alzada, resolución que vuelvo a reiterar pone fin a la vía administrativa, solo cabe interponer el extraordinario de revisión antes de acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 115.3 LRJAP-PAC).

En la esfera estatal, es la Disposición Adicional decimoquinta de la Ley 6/1997, de 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado -LOFAGE-, la que tipifica los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa:

Vid. MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., La potestad sancionadora..., págs. 206 y 207.

“Ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 109 de la LRJAP-PAC, los actos y resoluciones siguientes:

- 1.- Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- 2.- En particular, en la Administración General del Estado:
 - Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
 - Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director General o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- 3.- En los organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado:
 - Los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.”

El párrafo 3º del mencionado artículo 113 de la LRJAP-PAC impide que la modificación en vía de recurso de la resolución sancionadora pueda ser más gravosa que la resolución inicial -prohibición de *reformatio in peius*-. Por tanto, la resolución del recurso se halla subordinada a los principios de congruencia y de prohibición de la *reformatio in peius* (agravación de la sanción).

Suele alegarse a veces en los pliegos de descargo la vulneración del principio de interdicción de la *reformatio in peius* por imponerse en el acuerdo sancionador la suspensión del permiso de conducir, cuando en el boletín de denuncia entregado al interesado sólo consignaba como posible la multa, pero tal argumento no es de recibo ya que hasta la resolución definitiva del expediente no se determina por el órgano competente las sanciones que procede imponer (STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 20 de noviembre de 1998.-Ponente: Sr. Rouco Rodríguez, FJ. 2º, RJCA 1998\4408).

El párrafo 2º del artículo 112.1 de la LRJAP-PAC, en relación con el trámite de audiencia, establece que no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho.

Por último, frente a la terminación normal, puede darse la desestimación por resolución presunta cuando transcurran tres meses desde la interposición del recurso sin que se notifique la resolución (artículo 115.2 LRJAP-PAC), plazo que opera *ipso facto*, ya que no es necesaria denuncia de la mora.

e) Actos contra los que es posible recurrir.

El artículo 114 de la LRJAP-PAC expresa que las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada. Mientras que el artículo 107.1 de la LRJAP-PAC, modificado por la Ley 4/1999, dispone que contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos inciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley ⁽⁵⁴⁹⁾.

⁽⁵⁴⁹⁾ Artículo 62. Nulidad de pleno derecho (artículo modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

“1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Los que tengan un contenido imposible.

Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”

Artículo 63 de la Ley 30/1992. Anulabilidad.

Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley (artículo 107.2 LRJAP-PAC).

“1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.”

II. Recurso potestativo de reposición.

a) Regulación.

El recurso de reposición aparece regulado por primera vez en nuestro Derecho con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, permaneciendo vigente hasta la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que vino a simplificar el régimen de recursos administrativos al llamado recurso ordinario. Es a partir de la modificación efectuada en dicha Ley, mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando el recurso de reposición reaparece nuevamente en nuestro derecho positivo, quedando ahora regulado en los artículos 107.1, 116 y 117 de dicho cuerpo legislativo, si bien dicho recurso no había desaparecido en el ámbito de la Administración local (artículo 52.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local -LBRL-).

Al margen del resurgimiento del recurso potestativo de reposición operado por la citada Ley 4/1999, ya con anterioridad la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Fiscal había modificado el artículo 14.2 de la Ley de Haciendas Locales ampliando la utilización del recurso de reposición, que la Disposición Adicional quinta de la Ley 30/1992 dejó subsistente en materia tributaria, a “los restantes ingresos de Derecho Público”.

La Ley 50/1998 también modificó el artículo 108 de la LBRL, que queda redactado en los términos siguientes: “Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos y multas y sanciones pecuniarias, se formulará el recurso de reposición específicamente previsto al efecto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales” (artículo 21 de la Ley 30/1998).

El párrafo 1º del artículo 107 LRJAP-PAC señala, que “contra las resoluciones y los actos de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta ley”.

b) Requisitos.

El recurso de reposición en materia de tráfico y seguridad vial debe ajustarse a los siguientes requisitos:

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

El órgano competente para conocer y resolver el recurso de reposición es el mismo que dictó el acto recurrido (artículo 116.1 LRJAP-PAC) ⁽⁵⁵⁰⁾, que normalmente será el Alcalde, a diferencia del recurso de alzada que era competente el superior jerárquico. Igualmente sucede cuando los Alcaldes hayan delegado o desconcentrado el ejercicio de la potestad sancionadora en los Concejales, pues el artículo 13.2 c) de la LRJAP-PAC prohíbe delegar la resolución de los recursos de reposición en el mismo órgano que haya dictado el acto objeto de recurso. No obstante, la reforma operada por la Ley 4/1999 si permite que puede delegarse la

⁽⁵⁵⁰⁾ El artículo 116.1 de la LRJAP-PAC establece:

"1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto."

resolución de los recursos de reposición en un órgano distinto de aquel que tiene delegado el ejercicio de la potestad de referencia ⁽⁵⁵¹⁾.

b.1.2) Legitimación activa.

La legitimación para interponer el recurso de reposición compete en exclusiva a la persona sancionada (artículos 107 y 110 de la LRJAP-PAC).

b.2) *Objetivos.*

El recurso de reposición procede:

- Contra las resoluciones municipales.

b.3) *Temporales.*

El artículo 117.1 de la LRJAP-PAC dispone que el plazo para la interposición de este recurso, al igual que el de alzada, será de un mes contado desde el día siguiente al de la notificación expresa o publicación de la resolución sancionadora. En el caso de no efectuarse la notificación expresa de la resolución sancionadora o su publicación, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

⁽⁵⁵¹⁾ FUENTES GARCÍA, J.: “¿A quién corresponde la resolución de los recursos de reposición interpuestos contra las sanciones de tráfico impuestas mediante delegación?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 26 / febrero 2001, pág. 19.

El plazo para interponer el recurso de reposición es de caducidad, como en todos los recursos administrativos.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes a contar desde el día siguiente al de su presentación. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución se podrá entender desestimado el recurso (artículo 117.2 LRJAP-PAC), sin perjuicio de que la resolución sancionadora no se podrá ejecutar mientras no se resuelva expresamente el recurso de reposición ⁽⁵⁵²⁾.

A diferencia de lo que ocurre con el recurso de alzada en el que transcurrido el plazo para interponerlo, sin que se haya interpuesto, el acto administrativo se convierte en firme en vía administrativa y en firme en vía contencioso-administrativa, en el recurso de reposición, el transcurso del plazo de su interposición convierte el acto en firme en vía administrativa, pero sin que ello conlleve la automática firmeza en vía contencioso-administrativa, hasta que no se superen los plazos previstos en el artículo 46.1 de la LJCA ⁽⁵⁵³⁾.

c) Actos contra los que es posible recurrir.

Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición o directamente ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

No obstante, si se ha hecho uso del recurso potestativo de reposición no se podrá interponer el contencioso hasta que se haya resuelto expresamente aquél o se entienda desestimado por silencio negativo.

⁽⁵⁵²⁾ La Administración no puede apremiar multas tras la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición. En efecto, una de las modificaciones de más calado que ha hecho la Ley 4/1999, es la de considerar el efecto desestimatorio del silencio administrativo como una ficción jurídica, que meramente habilita la interposición de los recursos que procedan, sin que sea un verdadero acto administrativo finalizador del procedimiento, como si ocurre con el silencio estimatorio. Además, la Administración no puede obtener beneficio de su propio incumplimiento. GUERRA TSCHUSCHKE, A.; art. cit., “El proceso contencioso-administrativo...”, pág. 7.

⁽⁵⁵³⁾ SALA SÁNCHEZ, P. y otros; ob. cit., Comentarios a la reforma..., pág. 525.

La resolución sancionadora municipal por la que se nos desestima unas alegaciones es un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa.

El artículo 116.1 de la LRJAP-PAC señala que procede el recurso de reposición contra los actos que ponen fin a la vía administrativa. Y el artículo 109 de la LRJAP-PAC (también modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero), señala que “ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.”

En relación al artículo 116.1 de la LRJAP-PAC, anteriormente citado, el profesor LÓPEZ MENUDO opina que dicho precepto sienta una regla chocantemente contradictoria al estar expresada en términos generales. Y que la posibilidad de interponer un recurso de reposición, según la regla del artículo 116.1, contra actos que hubieren agotado la vía administrativa sólo es referible a los supuestos c), d) y e) del artículo 109, es decir, los actos que causan estado de modo originario, siendo inaplicable en los demás casos ⁽⁵⁵⁴⁾.

La resolución del recurso de reposición sólo afecta al aspecto pecuniario de la sanción y sus efectos anulatorios no se extienden a sanciones no pecuniarias como la suspensión del permiso de conducir.

⁽⁵⁵⁴⁾ LÓPEZ MENUDO, FCO.: "Los recursos de reposición y alzada en la modificada Ley 30/1992. Conexión entre ambos", *XV Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1999, págs. 25 y 26.

A nivel local, el artículo 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases de Régimen Local -LBRL- dispone que ponen fin a la vía administrativa, entre otras, las resoluciones emanadas de los siguientes órganos y autoridades:

- a) Las de los Alcaldes.
- b) Las de las autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde.

III. Recurso extraordinario de revisión ⁽⁵⁵⁵⁾.

a) Regulación.

El encuadre normativo del recurso especial de revisión se ciñe, después de la modificación efectuada por la Ley 4/1999, a los artículos 108, 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Requisitos.

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

El órgano competente para conocer y resolver el recurso extraordinario de revisión será aquél que dictó el acto firme. Dicho órgano deberá pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido (artículos 118.1 y 119.2 LRJAP-PAC).

b.2) Objetivos.

El artículo 108 de la Ley 30/1992 (reformado por la Ley 4/1999), dispone que “contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”.

⁽⁵⁵⁵⁾ Sobre el recurso de revisión vid. DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.; ob. cit., El Procedimiento Sancionador..., (1.ª ed.), págs. 168 y ss., y (2.ª ed.), págs. 253 y ss. MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., págs. 193 y 194. Vid. también BUEYO DIEZ JALÓN, M.ª.; art. cit., “El nuevo Régimen Jurídico de los recursos administrativos...”, págs. 14150 - 14151.

Tales motivos o circunstancias son:

1º. Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente ⁽⁵⁵⁶⁾.

2º. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3º. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4º. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

Por lo tanto, el recurso de revisión se articula exclusivamente en torno a estos nuevos hechos que constituyen, a su vez, los únicos motivos que pueden esgrimirse contra el acto recurrido.

Atendiendo a lo expuesto en el ya mencionado artículo 109 de la meritada Ley, podrá interponerse recurso extraordinario de revisión contra las resoluciones de los recursos de alzada dictadas por el Director General de Tráfico y contra las resoluciones de los recursos de reposición que emanen de los Alcaldes.

De acuerdo con el artículo 22.9 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los recursos extraordinarios de revisión. No obstante, la Ley 4/1999 introdujo una novedad, de orden procedimental, cual es la previsión de un trámite de inadmisión del recurso. Efectivamente, la Ley 4/1999 establece, al igual que en el caso de la declaración de oficio de actos nulos, un trámite previo de inadmisión siempre que el recurso en cuestión no se funde en una de las causas del artículo 118.1 de la Ley, o en el supuesto que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo

⁽⁵⁵⁶⁾ Tiene que tratarse de un error de hecho, no de derecho y, además sustancial. Esto es que tiene que haber relación directa entre el error producido y la irregularidad de la resolución dictada. BUEYO DIEZ JALÓN, M.ª; art. cit., “El nuevo Régimen Jurídico de los recursos administrativos...”, pág. 14150.

otros recursos sustancialmente iguales. Esta declaración expresa de inadmisión a trámite debe formalizarse mediante un acuerdo motivado (entendemos que debe ser una resolución que sin entrar en el fondo del asunto, declarará la inadmisión a trámite del citado recurso) y en ningún caso exigirá un dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de las Comunidades Autónomas ⁽⁵⁵⁷⁾.

El Consejo de Estado debe emitir el dictamen en el plazo máximo de dos meses (artículo 128.1 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

b.3) Temporales.

En cuanto al plazo de interposición, el recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1º del artículo 118.1, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme (epígrafe 2º del artículo 118 de la LRJAP y PAC).

Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 119.3 de la LRJAP-PAC).

⁽⁵⁵⁷⁾ JAUME FERNÁNDEZ, C.: “¿Hacia un nuevo sistema de recursos administrativos? Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/92”, *Economist&Jurist*, N.º 36 / marzo - abril 1999.

IV. Recurso de reposición (en vía económico-administrativa).

Se trata de un recurso potestativo del ciudadano que se puede interponer contra todos los actos reclamables en vía económico-administrativa (artículo 160 de la Ley General Tributaria). No obstante, a pesar de su carácter potestativo, si el interesado interpone un recurso de reposición no puede promover la reclamación económico-administrativa hasta la resolución del mismo.

a) Regulación.

Su regulación general se contempla en los artículos 160 a 162 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y en el Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el Recurso de Reposición previo al Económico-Administrativo. Mientras que en el ámbito de la Administración local, el recurso de reposición contra las resoluciones sancionadoras de carácter económico se encuentra regulado en el artículo 14.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, modificada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de Orden Fiscal.

b) Requisitos.

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

Será competente para conocer y resolver el recurso de reposición el órgano que haya dictado el acto administrativo impugnado.

b.1.2) Legitimación activa.

Podrán interponer el recurso de reposición:

- Los sujetos pasivos y, en su caso, los responsables de los tributos.
- Cualquiera otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de gestión.

b.2) Objetivos.

Son impugnables, mediante el presente recurso de reposición, todos los actos dictados en vía de gestión.

b.2.1).Contenido del escrito de interposición.

El recurso de reposición se interpondrá por medio de escrito en el que se harán constar los siguientes extremos:

- Las circunstancias personales del recurrente y, en su caso, de su representante, con indicación del número del documento nacional de identidad o del código identificador.
- El órgano ante quien se formula el recurso.
- El acto administrativo que se recurre, la fecha en que se dictó, número del expediente, y demás datos relativos al mismo que se consideren convenientes.
- El domicilio que señale el recurrente a efectos de notificaciones.
- El lugar y la fecha de interposición del recurso.
- Que no se ha impugnado el mismo acto en la vía económico-administrativa.

b.3) Temporales.

El recurso habrá de interponerse en el plazo de quince días contados desde el día siguiente a la notificación del acto cuya revisión se solicita (art. 4 del RD 2244/1979, de 7 de septiembre).

Transcurridos treinta días desde la interposición del recurso de reposición sin que se hubiese notificado su resolución expresa, se podrá entender desestimado (art. 15 RD 2244/1979, de 7 de septiembre).

La denegación presunta no exime de la obligación de resolver el recurso.

La resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 20 de octubre de 1992 declara EXTEMPORÁNEA la reclamación económico-administrativa al haberse interpuesto antes de transcurrir el plazo de 30 días necesario para entenderse producida la presunta desestimación del recurso de reposición.

c) Tramitación.

El escrito de interposición del recurso se presentará en la sede del órgano que dictó el acto administrativo que se impugna o, en su defecto, en las Dependencias u Oficinas a que se refiere el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el escrito de interposición se formularán las alegaciones tanto sobre cuestiones de hecho como de derecho. Con dicho escrito se presentarán los documentos que sirvan de base a la pretensión que se ejercita.

Si el interesado precisare del expediente de gestión o de las actuaciones administrativas para formular sus alegaciones, deberá comparecer a tal objeto ante la Oficina gestora a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo que se impugna y antes de que finalice el plazo de interposición del recurso.

La Oficina o Dependencia de gestión, bajo la responsabilidad del Jefe de la misma, tendrá la obligación de poner de manifiesto al interesado el expediente o las actuaciones administrativas que se requieran.

Los recurrentes podrán comparecer por si mismos o por medio de representante, sin que sea preceptiva la intervención de Abogado ni Procurador.

La interposición del recurso de reposición suspende la ejecución del acto impugnado. En este sentido, el artículo 35 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, ha reproducido el artículo 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al disponer que “la ejecución de las sanciones tributarias quedará automáticamente suspendida sin necesidad de aportar garantía, por la presentación en tiempo y forma del recurso o reclamación administrativa que contra aquélla proceda y sin que puedan ejecutarse hasta que sean firmes en vía administrativa”. Este precepto ha sido reproducido en el apartado 3.º del artículo 81 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y en el artículo 37 del Real Decreto 1930/1998, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen sancionador tributario.

En materia de suspensión de la ejecución inmediata de la sanción tributaria, el Tribunal Supremo ha dicho lo siguiente: *«el artículo 35 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes forma parte del régimen sancionador tributario y por implicar una mayor garantía de los contribuyentes, en la medida que pueden interponer recurso de reposición o reclamación económico-administrativa, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, citada, “sin necesidad de prestar garantía”, ha de concluirse que por ser una norma más beneficiosa, debe ser aplicada con carácter retroactivo, lo cual significa que en el presente caso, ha de reconocerse a la entidad demandante, el derecho*

que tenía en vía económico-administrativa a la suspensión de ingreso de las sanciones, sin prestar garantía alguna, bien entendido que tal reconocimiento es posible, porque esta cuestión concreta de la suspensión no es firme». (STS. de 29 de octubre de 1999, RJ. 1999\8644). En consecuencia, cuando se solicite la suspensión de una sanción tributaria en la vía económico-administrativa, necesariamente, deberá concederse la suspensión, sin necesidad de que se aporte garantía alguna.

A dicha conclusión se llega, por cuanto la ejecución de una sanción no firme por parte de la Administración vulneraría el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva e infringiría la presunción de inocencia del sancionado, incurriendo en vicio contrario a los derechos fundamentales contemplados en el artículo 24 de la Constitución.

Además, de forma reiterada el Tribunal Constitucional ha venido indicando la inejecución de las sanciones no firmes por vulnerar el principio de presunción de inocencia aplicable a todo procedimiento sancionador, entre los que debe incluirse los de carácter tributario, que debe inspirarse en los mismos principios informantes del ordenamiento jurídico, en el mismo respeto a los derechos subjetivos y libertades públicas de índole constitucional, al margen de sus especialidades procedimentales o de trámite. Basta recordar, en este aspecto, al contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de junio (RTC 1981\18), confirmada con posterioridad repetidas veces, cuando afirma, que *«las sanciones administrativas no pueden ser ejecutivas en vía administrativa hasta su confirmación por los tribunales de lo contencioso»*, incluso la sentencia del mismo Tribunal, la número 66/1984, de 6 de junio (RTC 1984\66), dispone que *«la ejecutividad de una sanción ha de poder ser sometida, para que no lesione el derecho a la tutela judicial efectiva, a la decisión de un Tribunal a fin de que éste, con la información y contradicción que resulte menester resuelva sobre la suspensión»*. Vid la STSJ. de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 10 de octubre de 2001, FJ 1.º, RJCA 2002\296, que reproduce parcialmente la STS. de 29 de octubre de 1999, RJ. 1999\8644.

Si del escrito inicial o de las actuaciones posteriores resultaren otros interesados distintos del recurrente, se les comunicará la interposición del recurso para que en el plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga.

La reposición somete a conocimiento del órgano competente, para su resolución, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas en el recurso.

Si el Órgano estima pertinente examinar y resolver cuestiones no planteadas por los interesados, las expondrá a los que estuvieren personados en el procedimiento y les concederá un plazo de cinco días para formular alegaciones.

d) La resolución.

La resolución expresa del recurso se producirá siempre de forma escrita. Dicha resolución, que será siempre motivada, contendrá una sucinta referencia a los hechos y a las alegaciones del recurrente, y expresará de forma clara las razones por las que se confirma o revoca total o parcialmente el acto impugnado.

La resolución expresa deberá ser notificada al recurrente y a los demás interesados, si los hubiera, en el plazo máximo de diez días desde que aquélla se produzca.

Contra la resolución del recurso de reposición no puede interponerse de nuevo este recurso, pudiendo los interesados interponer directamente recurso contencioso-administrativo, todo ello sin perjuicio de los supuestos en los que la ley prevé la interposición de reclamaciones económico-administrativas contra actos dictados en vía de gestión de los tributos locales.

V. La reclamación económico-administrativa.

a) Regulación.

- El Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases de Procedimiento Económico-Administrativo (L.P.E.A.).
- El Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas (R.P.R.E.A.), y
- La Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (arts. 163 -171).

Por otro lado, tanto el artículo 21.4 del RPST, como el artículo 84, apartado 4, de la LSV, se refieren a esta posibilidad de impugnación al decir que “los actos de gestión recaudatoria en vía de apremio dictados por los órganos de la Administración General del Estado respecto de las multas impuestas en aplicación del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial serán impugnables en vía económico-administrativa”.

Esta vía de impugnación no es aplicable a las resoluciones dictadas por los Ayuntamientos, pues la Disposición Transitoria Décima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local -LBRL-, dispone que contra los actos administrativos de los Ayuntamientos de contenido económico no será de aplicación el régimen de las reclamaciones económico-administrativas.

Siguiendo a MARTÍN QUERALT ⁽⁵⁵⁸⁾ podemos señalar como características de la reclamación económico-administrativa las siguientes:

1.- Es un recurso administrativo especial tanto por la materia como por los órganos que lo conocen, aunque *judicializado* en su desarrollo.

⁽⁵⁵⁸⁾ MARTÍN QUERALT, J. y otros: Curso de Derecho Financiero y Tributario, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, (10.ª ed.), pág. 554.

2.- Son competentes para conocerlo y resolverlo los Tribunales Económico-Administrativos, encuadrados jerárquicamente en el Ministerio de Economía y Hacienda pero con independencia jerárquica y funcional, salvo respecto al propio Ministro, que también es órgano económico-administrativo.

3.- Constituye la vía administrativa previa que hay que agotar para acudir al contencioso, conforme determina el artículo 40 L.P.E.A. y, más precisamente, el artículo 4.2 del R.P.R.E.A.

4.- Según la cuantía del asunto, se desarrollará en única instancia o también en fase de alzada; además de ciertos recursos extraordinarios previstos para determinados supuestos.

5.- Es la vía exclusiva en materia económico-administrativa, excluyéndose cualquier otro órgano, tanto en cuestiones de hecho como de derecho (art. 4 R.P.R.E.A.), salvo el recurso de reposición previo.

b) Requisitos.

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

El artículo 2 de la L.P.E.A. y el artículo 3 del R.P.R.E.A. se refieren a los distintos órganos competentes para resolver las reclamaciones económico-administrativas mencionado a los siguientes:

1. El Ministro de Economía y Hacienda.
2. El Tribunal Económico-Administrativo Central.
3. Los Tribunales Económico-Administrativos Regionales.
4. Los Tribunales Económico-Administrativos Locales de Ceuta y Melilla.

El apartado 1 del artículo 6 de la L.P.E.A. (modificado por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes), establece que los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales conocerán:

a) En única instancia, de las reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados por los órganos periféricos de la Administración General del Estado, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado y por los órganos de la Administración de las Comunidades Autónomas no comprendidos en la letra a) del artículo anterior, cuando la cuantía de la reclamación sea igual o inferior al valor que se fije reglamentariamente.

b) En primera instancia, de las reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados por los órganos mencionados en el párrafo anterior, cuando la cuantía de la reclamación sea superior al valor que se fije reglamentariamente.

No obstante, el contenido del artículo 6 de la L.P.E.A., son los artículos 10 y 11 del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas (R.P.R.E.A.), los que regulan más detalladamente la competencia de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales al atender al criterio de la cuantía objeto de reclamación ⁽⁵⁵⁹⁾.

⁽⁵⁵⁹⁾ Artículo 10 (R.P.R.E.A.). Competencia de los Tribunales Económico-administrativos Regionales y Locales.

“1. Los Tribunales Económico-administrativos Regionales y Locales conocerán en primera o única instancia, según la cuantía exceda o no de las cifras que se indican en el apartado siguiente, de las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos dictados por:

a) Los órganos periféricos de la Administración General del Estado y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.

b) Los órganos de la Administración de las Comunidades Autónomas no comprendidos en el apartado 1, párrafo a), del artículo anterior.

2. Las cuantías a que se refiere el apartado anterior (modificadas por la disposición final tercera de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes) serán:

a) Con carácter general, la de 25.000.000 de pesetas (150.253,03 €), o

b) Cuando el acto impugnado sea de los previstos en el artículo 38, apartado 1, párrafo c), de este Reglamento, la cifra será de 300.000.000 de pesetas (1.803.036,31 €) de valor o base imponible.”

El epígrafe 1 del artículo 11 del R.P.R.E.A., menciona que el ámbito territorial de los Tribunales Económicos-Administrativos coincide con el de las respectivas Comunidades Autónomas.

b.2) Objetivos.

Son susceptibles de reclamación los actos definitivos y los de trámite que directa o indirectamente pongan término a la vía de gestión, originados por la actividad recaudadora (artículo 37 del R.P.R.E.A.).

b.2.1) Motivos de oposición contra la providencia de apremio.

El artículo 138 de la Ley General Tributaria (LGT), dispone a este respecto lo siguiente:

“1. Contra la procedencia de la vía de apremio sólo serán admisibles los siguientes motivos de oposición:

- a) Pago o extinción de la deuda.
- b) Prescripción (las sanciones de tráfico prescriben al año una vez que devienen firmes de conformidad con los artículos 81.3 de la LSV y 18.2 del RPST).
- c) Aplazamiento.
- d) Falta de notificación de la liquidación o anulación o suspensión de la misma.

2. La falta de notificación de la providencia de apremio será motivo de impugnación de los actos que se produzcan en el curso del procedimiento de apremio.”

Por otro lado, el artículo 99 del Reglamento General de Recaudación enumera de una forma diferente tales motivos de impugnación:

1. Cabrá impugnación del procedimiento de apremio por los siguientes motivos:

- a) Prescripción.
- b) Anulación, suspensión o falta de notificación reglamentaria de la liquidación.

La STSJ. de Navarra, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 17 de marzo de 2000.-Ponente: Sr. Fresneda Plaza, JT. 2000\534, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por falta de notificación reglamentaria de la deuda de que

trae causa la providencia de apremio al realizarse la notificación de la sanción de tráfico mediante edictos tras un solo intento de notificación personal, no habiéndose acreditado fehacientemente por el funcionario que intentó la notificación su rehúse por el interesado.

La STSJ. de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, de 12 de junio de 2002, JUR 2002\224939, anula y deja sin efecto la resolución del TEARM impugnada y la providencia de apremio de la que trae causa por falta de notificación de la resolución apremiada en período voluntario de pago, toda vez que dicha notificación se hizo por edictos, sin que previamente consten dos intentos de notificación ordinaria en el domicilio del interesado. Solamente consta un intento y además se hizo en un domicilio incorrecto.

c) Pago o aplazamiento en período voluntario.

d) Defecto formal en el título expedido para la ejecución. Se entiende por defecto formal la omisión o error en los datos del título que impidan la identificación del deudor o de la deuda apremiada, la falta o error sustancial de la liquidación del recargo de apremio y la falta de indicación de haber finalizado el período voluntario.

2. La falta de la providencia de apremio podrá ser motivo de impugnación de las actuaciones ejecutivas sobre el patrimonio del deudor.

Si se compara la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación, se puede observar una infracción del principio de jerarquía normativa, debido a que el RGR se refiere a la condición de que el pago o el aplazamiento se hayan realizado en período voluntario, mientras que la Ley General Tributaria consigna como motivos de oposición el pago y el aplazamiento sin más requisitos.

Ahora bien, el procedimiento de apremio es un procedimiento de ejecución, en el que por principio no puede discutirse el fondo del asunto, sino exclusivamente la propia procedencia de la iniciación del apremio; lo que confirma que no pueden traerse al procedimiento ejecutivo los problemas, conflictos y litis que se hayan esgrimido anteriormente.

«Es doctrina reiterada y consolidada de la Sala 3.ª del TRIBUNAL SUPREMO (SS. de 24 de junio de 1994 [R.J. 1994\4726], 27 de junio de 1994 [R.J. 1994\4732] y 31 de octubre de 1994 [R.J. 1994\8214]) que iniciada la actividad de ejecución en virtud de título adecuado, no puede trasladarse a esa fase las cuestiones que debieron solventarse en fase declarativa, por lo que el administrado no puede oponer frente a la providencia de apremio motivos de nulidad afectantes a la propia liquidación practicada, sino sólo los referentes al cumplimiento de las garantías referentes al propio proceso de ejecución y, en definitiva, los motivos tasados que establece el artículo 99 del RGR.

Todos los demás motivos por los que en su día pudo impugnarse la liquidación apremiada, serían oponibles en su momento, pero no cuando ya la vía de apremio está iniciada y como consecuencia de ello se hayan embargado bienes del deudor». (STS., Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 18 de julio de 1998). Vid. también la STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 20 de mayo de 1995, núm. 339/1995, FJ. 3.º, RJCA 1995\538; STSJ. de Castilla La Mancha, de 27 de abril de 1998, FJ 2.º, RJCA 1998\1251 y STSJ. de Cataluña, de 3 de junio de 1998, FJ 1.º, RJCA 1998\2320.

En esta materia también podemos encontrar jurisprudencia que admite lo contrario, es decir, la posibilidad de impugnar en la vía de apremio la liquidación originaria (sanción), pero sólo cuando exista una causa de nulidad de pleno de derecho aquélla:

«Aunque los motivos de impugnación de la vía de apremio están tasados en el artículo 138 de la Ley General Tributaria (LGT), sin embargo, es doctrina jurisprudencial plenamente consolidada que también es posible atacar la liquidación originaria a través de la impugnación de la providencia de apremio cuando existe una causa de nulidad de pleno derecho de aquélla (Cfr. SSTS. de 10 de julio de 1990 [R.J. 1990\5988], 20 de junio de 1995 [R.J. 1995\4711], 27 de julio de 1995 [R.J. 1995\6090] y 6 de febrero de 1996 [R.J. 1996\1156])». (SSTSJ. de Canarias, Tenerife, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de enero de 1996, FJ 2.º, JT. 1996\26, 22 de abril de 1996, FJ 4.º, JT. 1996\543, y 9 de abril de 1999, FJ 2.º, RJCA 1999\1036; STSJ. de Galicia, de 26 de febrero de 1997, FJ 3.º, JT. 1997\83;

STSJ. de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, de 11 de noviembre de 1999, FJ 1.^o, RJCA 1999\4082).

En el mismo sentido, las SSTSJ. de Madrid, de 23 y 30 de marzo de 1995 [JT. 1995\284 y 1995\365], expresan con total claridad que «*la limitación de los medios de impugnación de la vía de apremio ha de ser conjugada con una interpretación generosa de los mismos y en todo caso con la posibilidad de ataque de la liquidación originaria (sanción) en el caso de nulidad de pleno de derecho de aquélla*». (STSJ. de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de enero de 1998, FJ 3.^o, JT. 1998\36).

Los motivos de oposición previstos en el artículo 138 de la LGT y 99 del RGR se pueden clasificar en materiales y formales.

Son motivos de oposición **materiales** los siguientes ⁽⁵⁶⁰⁾:

Extinción de la obligación; pago, prescripción, compensación y condonación.

En materia de prescripción, el plazo del que dispone la Administración para exigir el pago de la sanción es el de un año (art. 81 de la LSV y 18 del RPST).

Inexigibilidad de la obligación por no transcurrir el período voluntario de pago; aplazamiento y fraccionamiento, moratorias y suspensión de la liquidación.

Inexigibilidad de la obligación por falta de notificación reglamentaria de la liquidación (sanción).

La falta de notificación reglamentaria de la resolución sancionadora es otro de los motivos de oposición más invocados en materia de tráfico.

⁽⁵⁶⁰⁾ SERRANO ANTÓN, F.; ob. cit., La Oposición a la..., págs. 79 y ss.

«Desde este punto de vista sólo la ausencia de notificación de la sanción, lo que impide, entre otras cosas el pago de la misma en período voluntario puede ser tenida en cuenta a estos efectos. Ni siquiera la falta de notificación de la propuesta de resolución o del pliego de cargos puede ser valorada en este momento puesto que si con posterioridad fue notificada la sanción y ésta no fue recurrida, quedó firme, señalando el artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que no se admitirá recurso contencioso administrativo respecto de: a) Los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. Desde este punto de vista, y en lo referido a las sanciones notificadas en forma, al haber sido consentido el acto administrativo que imponía la sanción, no pueden ser objeto de debate otros motivos que aquellos que tratan de evaluar la corrección de la vía de apremio». (STSJ. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 10 de diciembre de 1998, Fundamento de Derecho Cuarto, JT. 1998/1947).

Inexigibilidad de la obligación por la anulación de la liquidación (sanción).

La anulación de la resolución sancionadora por algunos de los motivos recogidos en los artículos 62 y 63 de la LRJAP-PAC implica la de la providencia de apremio.

«En el caso, ostentado la providencia de apremio recurrida, dictada por la Delegación de Hacienda, un origen nulo, por infringir un precepto constitucional de imperativo cumplimiento, no puede producir ningún efecto jurídico, cualquiera que sea la fase procedimental en que se aprecia la citada nulidad (Cfr. STC., Sala 2.ª, de 7 de abril de 1987 y SSTs. de 21 de abril, 9 de mayo y 29 de junio de 1990)». (STS., Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 10 de julio de 1990.-Ponente: Sr. Cáncer Lalanne).

Ilíquidez de la obligación por falta de acto administrativo o de autoliquidación presentada sin ingreso.

Los motivos de oposición **formales** son ⁽⁵⁶¹⁾:

Defecto formal en el título ejecutivo, que comprendería: la omisión o error en los datos del título que impidan la identificación del deudor o de la deuda, la falta o error sustancial de la liquidación del recargo de apremio, la falta de indicación de haber finalizado el período voluntario y la falta de notificación de la providencia de apremio.

b.3) Temporales.

El escrito habrá de presentarse en el plazo de **quince días** hábiles, contados desde el siguiente a aquél en que haya sido notificado el acto impugnado ⁽⁵⁶²⁾.

Dentro de lo que son los requisitos temporales de la reclamación económica-administrativa, es conveniente destacar que la caducidad de esta vía de impugnación no se produce *ope legis*, por el simple transcurso de un determinado plazo sin que el interesado actúe, sino a través de su expreso reconocimiento por el Tribunal competente para resolver el procedimiento (artículo 108 del R.P.R.E.A.).

c) Tramitación.

El procedimiento económico-administrativo se inicia mediante un escrito en el que el interesado se limita a pedir que se tenga por interpuesta la reclamación, siendo esta la forma más habitual para el inicio de la reclamación económico-

⁽⁵⁶¹⁾ SERRANO ANTÓN, F.; ob. cit., La Oposición a la..., págs. 167 y ss.

⁽⁵⁶²⁾ Artículo 88.2 y 3 (R.P.R.E.A.). Formas de iniciación y plazos.

“2. El escrito habrá de presentarse en el plazo improrrogable de quince días, contados desde el siguiente a aquél en que haya sido notificado el acto impugnado, salvo lo dispuesto en el presente Reglamento en relación con los procedimientos especiales. Ello, no obstante, tratándose de deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva, el aludido plazo se computará a partir del día siguiente al de finalización del período voluntario de cobranza.

3. Si se hubiera interpuesto previamente recurso de reposición y transcurrieren treinta días, el recurrente podrá considerar desestimado el recurso e iniciar la vía económico-administrativa. Al notificarse la resolución expresa, y cualquiera que hubiese sido el tiempo transcurrido desde la desestimación presunta, comenzará a computarse el plazo a que se refiere el apartado anterior.”

administrativa. Pero también se puede interponer la reclamación económico-administrativa formulando, además, alegaciones ⁽⁵⁶³⁾.

Es preciso que el escrito presentado por el interesado contenga los siguientes datos (artículo 110.1 LRJAP y PAC):

- La identificación del reclamante con su nombre, apellidos, N.I.F./ C.I.F., etc.
- El órgano económico-administrativo al que se dirige.
- El lugar donde habrán de remitirse las notificaciones, caso de haberlas, al interesado.
- Señalar el acto administrativo que se impugna, así como la cuantía de la reclamación.
- Datos referentes al lugar de interposición del recurso.
- La firma del interesado o apoderado.

La reclamación económico-administrativa no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo que el interesado garantice el importe de la deuda tributaria. Los actos que denieguen la solicitud de suspensión deberán ser motivados ⁽⁵⁶⁴⁾.

⁽⁵⁶³⁾ Artículo 88.1 (R.P.R.E.A.). Formas de iniciación y plazos.

“1. La reclamación económico-administrativa podrá iniciarse:

- a) Mediante escrito en el que el interesado, después de identificar con precisión el acto que pretende impugnar, se limite a pedir que se tenga por interpuesta la reclamación, acompañando, siempre que ello resulte posible, fotocopia del documento en que se haya dado traslado del acto administrativo que impugna o, cuando menos, indicación del expediente en que haya recaído dicho acto.
- b) Formulando además las alegaciones en que funde la reclamación, con aportación de los documentos probatorios o complementarios que crea convenientes a su derecho pudiendo proponer pruebas según establece el artículo 94. En este caso, se entenderá que renuncia al trámite de puesta de manifiesto para alegaciones, salvo que expresamente lo solicite.”

⁽⁵⁶⁴⁾ Artículo 74 (R.P.R.E.A.). Reglas generales sobre la suspensión del acto impugnado.

“1. La reclamación económico-administrativa no suspenderá la ejecución del acto impugnado, con las consecuencias legales consiguientes, incluso la recaudación de cuotas o derechos liquidados, intereses, recargos y sanciones.

2. No obstante, a solicitud del interesado se suspenderá la ejecución del acto impugnado en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se aporte alguna de las garantías previstas en el artículo 75.
- b) Excepcionalmente, cuando el Tribunal que conozca de la reclamación contra el acto considere que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, en los términos previstos en los artículos 76 y 77.

3. Sin perjuicio de lo anterior, cuando el Tribunal que haya de resolver la reclamación aprecie que al dictar el acto impugnado se ha podido incurrir en error aritmético, material o de hecho, podrá suspender la ejecución del acto sin necesidad de garantía.

En el Real Decreto 391/1996 se distinguen dos tipos de suspensión; automática (artículo 75) y suspensión por el Tribunal (artículo 76).

4. Tratándose de sanciones que hayan sido objeto de reclamación, y sin perjuicio de la suspensión que pueda resultar de lo previsto en los artículos 74, apartados 2 y 3, y 75 a 77, el Tribunal acordará la suspensión sin garantías de la ejecución de las mismas cuando así proceda por cumplirse los requisitos previstos en el artículo 81.4 de la Ley General Tributaria y en sus normas de desarrollo. En este supuesto, la solicitud y su tramitación se regirá por lo dispuesto en los apartados 3, 4, 6, 7, 8, 10, 12 y 13 del artículo 76, pudiendo el Tribunal solicitar cuantos informes, documentos, y justificantes estime convenientes. La suspensión así otorgada iniciará sus efectos el día de presentación de la solicitud correspondiente.

5. Cuando se hubiese suspendido la ejecución del acto impugnado con ocasión del recurso de reposición, en los términos señalados en el apartado 2 del artículo 11 del Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el recurso de reposición previo al económico-administrativo, la suspensión se mantendrá en la vía económico-administrativa.

6. Si la reclamación no afecta a la totalidad de los conceptos comprendidos en el acto o liquidación, la suspensión se referirá solo a los que sean objeto de impugnación, siempre que sea posible la liquidación separada de tales conceptos, quedando obligado el reclamante a ingresar el resto en los plazos reglamentarios.

7. En su caso, la caución alcanzará a cubrir el importe de la deuda impugnada más el interés de demora que se origine por la suspensión. La garantía tendrá duración indefinida en tanto no se resuelva la reclamación y podrá extender sus efectos a la vía contencioso administrativa, en los términos que correspondan.

8. La suspensión podrá solicitarse en cualquier momento mientras dure la sustanciación de la reclamación económico-administrativa, si bien, cuando no se solicite en el momento de interponer la reclamación, sólo podrá afectar a las actuaciones del procedimiento administrativo que se produzcan con posterioridad.

9. Los actos que denieguen la solicitud de suspensión habrán de ser motivados.

10. Las resoluciones de los Tribunales Económico-administrativos que afecten a la suspensión de la ejecución de los actos impugnados se comunicarán inmediatamente, incluso por medios informáticos, al órgano que dictó el acto y al órgano competente para la recaudación.

Igualmente se comunicará, en su caso, la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución dictada y cualquier pronunciamiento administrativo o judicial que afecte a la ejecución del acto impugnado, del que tenga conocimiento el Tribunal.

11. La suspensión, se mantendrá durante la sustanciación del procedimiento económico-administrativo en todas sus instancias.

Cuando la ejecución del acto hubiese estado suspendida, una vez concluida la vía económico-administrativa los órganos de recaudación no iniciarán o, en su caso, reanudarán las actuaciones del procedimiento de apremio mientras no concluya el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, siempre que la vigencia y eficacia de la caución inicialmente aportada se mantenga hasta entonces. Si durante ese plazo el interesado comunicase a dicho órgano la interposición del recurso, con petición de suspensión y ofrecimiento de caución para garantizar el pago de la deuda, se mantendrá la paralización del procedimiento en tanto conserve su vigencia y eficacia la garantía aportada en vía administrativa. El procedimiento se reanudará o suspenderá a resultas de la decisión que adopte el órgano judicial en la pieza de suspensión.

12. Cuando se ingrese la deuda tributaria, por haber sido desestimada la reclamación interpuesta, se satisfarán intereses de demora en la cuantía establecida en el artículo, apartado 2, párrafo c, de la Ley General Tributaria, por todo el tiempo que dure la suspensión, más una sanción del 5 por 100 de aquélla en los casos en que el Tribunal apreciase temeridad o mala fe.

13. La garantía será devuelta o liberada cuando se pague la deuda, incluidos los recargos, intereses y costas, así como los intereses devengados durante la suspensión, o cuando se acuerde la anulación del acto.

Cuando en una liquidación se anulen recargos, intereses u otros elementos distintos de la cuota, la garantía seguirá afectada al pago de la deuda subsistente, pero podrá ser sustituida por otra que cubra solamente la nueva deuda.”

Vid también el artículo 30 de la Ley 1/1998, de 28 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

Incoado el procedimiento, el órgano económico-administrativo procede a la reclamación del expediente o de las actuaciones que hubieran producido el acto administrativo que se impugna ⁽⁵⁶⁵⁾.

Una vez recibido el expediente éste se pondrá de manifiesto a los interesados por el plazo común de quince días para que presenten escrito de alegaciones, salvo que estas se hubieren formulado en el escrito inicial de interposición. El escrito de alegaciones deberá expresar con claridad los hechos en que el interesado basa su pretensión, los fundamentos jurídicos y la suplica correspondiente ⁽⁵⁶⁶⁾.

Los hechos relevantes para la decisión podrán acreditarse por cualquier medio de prueba, a cuyo fin, cuando el órgano competente no tenga por ciertas las alegaciones de los interesados, acordará la apertura de un período de prueba de treinta días ⁽⁵⁶⁷⁾.

⁽⁵⁶⁵⁾ Artículo 89 (R.P.R.E.A.). Reclamación del expediente.

“1. Recibido que sea un escrito interponiendo reclamación en el Tribunal Económico-administrativo que haya de sustanciarla, la Secretaría, en término de cinco días, reclamará del centro o dependencia que corresponda el envío del expediente o de las actuaciones que hubieran producido el acto administrativo que se impugne, los cuales deberán ser remitidos al Tribunal, en término de quince días, bajo la personal y directa responsabilidad del Jefe de la dependencia en que obrasen los antecedentes. Si éste no pudiera hacerlo así, comunicará en el término señalado las causas que impidan cumplimentar el servicio.

(...)

5. Si no se remitiese el expediente en el plazo señalado, la reclamación seguirá su curso, en los términos del artículo 91, con los antecedentes de que el Tribunal disponga y, en su caso, con los que el interesado aporte o haya aportado por sí mismo. Del mismo modo se actuará cuando el expediente recibido no contuviese todos los antecedentes reglamentariamente necesarios.

6. Si no se remitieran las actuaciones o estas estuviesen incompletas, se exigirán responsabilidades cuando hubiera lugar a ello.”

⁽⁵⁶⁶⁾ Artículo 90 (R.P.R.E.A.). Escrito de alegaciones.

“1. Una vez que se haya recibido en el Tribunal el expediente o las actuaciones solicitadas del centro o dependencia que dictó el acto administrativo, se pondrá de manifiesto a los interesados que hubieran comparecido en la reclamación y no hubiesen renunciado a éste trámite, por plazo común de quince días, para su estudio, a fin de que en dicho plazo puedan presentar escrito de alegaciones.

2. El escrito de alegaciones expresará concisamente los hechos en que el interesado base su pretensión y los motivos o fundamentos jurídicos de la misma, y formulará con claridad y precisión la suplica correspondiente.

3. Al presentar el escrito de alegaciones, los interesados podrán acompañar los documentos que estimen convenientes y proponer pruebas, según se establece en el artículo 94 de este Reglamento.”

⁽⁵⁶⁷⁾ Artículo 94 (R.P.R.E.A.). Prueba.

“1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba.

Contra la providencia denegando alguna de las pruebas propuestas por el interesado no cabe recurso alguno ⁽⁵⁶⁸⁾.

Finalizado el período de prueba y celebrada, en su caso, vista pública, los Tribunales Económico-Administrativos deberán dictar resolución en la que se recogerán los hechos, los fundamentos de derecho y el fallo ⁽⁵⁶⁹⁾.

Transcurrido el plazo de un año desde la iniciación de la vía económico-administrativa sin recaer resolución el interesado podrá considerar desestimada la reclamación al objeto de interponer el recurso procedente (artículo 104.1 R.P.R.E.A.).

2. El interesado podrá completar o ampliar lo que resulte del expediente de gestión acompañando al escrito de alegaciones todos los documentos públicos o privados que puedan convenir a su derecho. A este efecto será admisible la aportación de dictámenes técnicos, actas de constatación de hechos o declaraciones de terceros y, en general, de documentos de todas clases, cuya fuerza de convicción será apreciada por el Tribunal al dictar resolución.

3. En el escrito de alegaciones podrá además proponer el interesado cualquier medio de prueba admisible en derecho. Los Vocales del Tribunal Central y los Secretarios de los Tribunales Regionales o Locales dispondrán lo necesario para la evacuación de las pruebas propuestas, o, en su caso, denegarán su práctica mediante providencia.

4. También podrá acordarse de oficio la práctica de pruebas que se estimen necesarias para dictar resolución. En estos casos, una vez que haya tenido lugar aquella, se pondrá de manifiesto el expediente a los interesados para que, dentro de un plazo de diez días, aleguen lo que estimen procedente.”

⁽⁵⁶⁸⁾ Artículo 96 (R.P.R.E.A.). Recursos contra la denegación de prueba.

“Contra las providencias que dicten los Vocales del Tribunal Central o los Secretarios en los Tribunales Regionales o Locales denegando las pruebas propuestas por los interesados no se dará recurso alguno, sin perjuicio de que pueda reiterarse tal petición o proposición de pruebas en la segunda instancia, si hubiere lugar a ella, o de que la prueba pueda acordarse de oficio por el Tribunal antes de dictar resolución.”

⁽⁵⁶⁹⁾ Artículo 101 (R.P.R.E.A.). Contenido de las resoluciones.

“Las resoluciones expresarán:

1. El lugar, fecha y órgano que las dicte; los nombres y domicilios de los interesados personados en el procedimiento, el carácter con que lo hayan efectuado y el objeto del expediente.

2. En párrafos separados y numerados se recogerán los hechos alegados y aquellos otros derivados del expediente que sean relevantes para las cuestiones a resolver.

3. También en párrafos separados y numerados se expondrán los fundamentos de derecho del fallo que se dicte.

4. Finalmente, el fallo, en el que se decidieran todas las cuestiones planteadas por los interesados y cuantas el expediente suscite, hayan sido o no promovidas por aquellos.

5. El fallo contendrá alguno de los pronunciamientos siguientes:

a) Inadmisibilidad de la reclamación o recurso.

b) Estimación total o parcial de la reclamación o recurso, declarando no ser conforme a derecho y anulando total o parcialmente el acto reclamado o recurrido. En su caso, especificará las medidas a adoptar para ajustar a derecho el acto objeto de reclamación o recurso.

c) Desestimación de la reclamación o recurso.

d) Archivo de actuaciones por satisfacción extraprocesal de las pretensiones del reclamante, por desistimiento o renuncia del interesado, o por otros motivos de naturaleza análoga.”

Las resoluciones dictadas en única instancia por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales o Locales serán directamente recurribles en vía contencioso -administrativa (artículo 119.4 R.P.R.E.A.).

VI. Recurso Contencioso-Administrativo.

a) Regulación.

El marco normativo del recurso Contencioso-Administrativo se ciñe a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa - LJCA-, que entró en vigor en diciembre del mismo año. En dicha Ley se distinguen dos tipos de procedimientos dependiendo de que la cuantía exceda o no de 3.005,06 € (500.000 pesetas); el procedimiento ordinario y el procedimiento abreviado.

Cuando se trate de la imposición de una sanción que conlleva, además de la multa pecuniaria, la suspensión del permiso de conducir, el procedimiento a seguir será el ordinario, pues tales recursos se consideran de cuantía indeterminada.

Si la sanción que se recurre se limita a la multa, el procedimiento a seguir es el abreviado, ya que en ningún caso las multas por infracciones de tráfico llegan a superar el importe de las 500.000 pesetas, unos 3.005,06 euros.

b) Requisitos.

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

- A tenor de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 29/1998, compete a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento, en única o primera instancia, de los recursos deducidos frente a las sanciones que se impongan en materia de tráfico, en los siguientes supuestos:

En el ámbito de la Administración local, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las Entidades locales cuando tengan por objeto sanciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, cuantía y materia (artículo 8.1 e) de la Ley 29/1998).

Referido a la Administración autonómica, el ordinal 1º del artículo 8.2 b) dispone que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán, asimismo, en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial (Director de Tráfico del País Vasco y Director del Servicio Catalán de Tráfico), cuando tengan por objeto sanciones administrativas que consistan en multas no superiores a 60.101,21 € (10 millones de pesetas) o privación del permiso de conducir por período que no exceda de seis meses.

Por último, el artículo 8.3 dispone que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos de la Administración periférica del Estado (Delegados del Gobierno) y contra las resoluciones de los órganos superiores (Dirección Gral. de Tráfico) cuando confirmen íntegramente los dictados por aquellos en vía de recurso, siempre que la cuantía de la multa no exceda de 60.101,21 € (10 millones de pesetas). Ahora bien, en este último supuesto, cuando tales resoluciones modifiquen en algún sentido el acto originario impugnado, la competencia corresponde a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, por aplicación del artículo 9 b) de la Ley Jurisdiccional ⁽⁵⁷⁰⁾, salvo que la sanción lleve aneja la privación del permiso de conducir por período superior a seis meses.

⁽⁵⁷⁰⁾ Los Magistrados URIS LLORET y ESPINOSA DE RUEDA JOVER señalan que este criterio no es pacífico, asumiendo dicha competencia algunos de estos órganos pero considerando otros que, en tal supuesto, es competente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Vid. URIS LLORET, C. y ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M.; art. cit., “El control judicial...”, pág. 4.

En caso de que se produzca una **estimación parcial del recurso de alzada** los tribunales interpretan que la potestad sancionadora se desplaza desde el Delegado o Subdelegado del Gobierno, a la DGT autora de la segunda resolución modificadora de la de instancia. Por tanto, ya no se aplicarán las normas de competencia territorial del artículo 14.1 Segunda de la LJCA que permiten acudir al Juzgado o Tribunal del domicilio del demandante. Será, en tal caso, de aplicación el artículo 9 b) LJCA y la competencia corresponderá a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Vid. HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.; art. cit., “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía...”.

- El artículo 9 b) de la LJCA atribuye a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo la competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra los actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado (Dirección Gral. de Tráfico -infracciones cometidas mediante publicidad-) en los supuestos previstos en el apartado 2 b) del artículo 8 de la LJCA, esto es, multas no superiores a 60.101,21 € (10 millones de pesetas) y cese de actividades, o privación de ejercicio de derechos, que no excedan de 6 meses, entre otros, en las siguientes materias: «1. Tráfico, circulación y seguridad vial»

- En virtud de la competencia residual del artículo 10.1 j), las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tendrán competencia para conocer de las actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (privación del permiso de conducir por período superior a seis meses).

- La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de los Ministros (artículo 11.1 a) de la LJCA) y de los recursos contra actos de los Ministros que rectifiquen actos dictados por órganos con competencia en todo el territorio nacional -Dirección Gral. de Tráfico- (artículo 11.1 b) de la LJCA) ⁽⁵⁷¹⁾.

b.1.2) Legitimación.

- La legitimación activa corresponde exclusivamente al sancionado, que ha visto lesionado sus derechos o intereses (artículo 19 de la LJCA).

⁽⁵⁷¹⁾ En lo referente a la distribución objetiva de competencias entre los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo resultan interesantes las siguientes Sentencias:

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 19 de noviembre de 2001.-Ponente: Sr. Pujalte Clariana, FFJJ 2.º y 3.º [RJ. 2001\9843].

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 14 de febrero de 2003.-Ponente: Sr. Rodríguez García, FJ Único [RJ 2003\1733].

- Legitimadas pasivamente están las Administraciones Públicas autoras de acto objeto de impugnación, esto es, la Dirección General de Tráfico, los Ayuntamientos, la Dirección General de Tráfico del País Vasco o el Servicio Catalán de Tráfico (artículo 20.1 a) de la LJCA).

b.1.3) Postulación.

La interposición del recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo requiere la asistencia de abogado, no así la intervención de procurador, cuya intervención es facultativa (artículo 23.1 de la LJCA).

La interposición del recurso ante los órganos colegiados requiere, además, la representación mediante procurador (artículo 23.2 de la LJCA).

La representación y defensa de la Administración de Tráfico corresponde a los Abogados del Estado.

b.2) *Objetivos.*

El artículo 80 de la Ley de Seguridad Vial y el 17.2 del Real Decreto 320/1994⁽⁵⁷²⁾ contemplan la posibilidad de recurrir en vía contenciosa al decir que las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En el ámbito del procedimiento administrativo punitivo por infracciones de tráfico estas resoluciones son:

- La resolución desestimatoria del recurso de reposición (Alcalde).

⁽⁵⁷²⁾ Artículo 17 (RPST). Recursos.

“2. Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previa comunicación al órgano que dictó el acto.”

- La resolución desestimatoria del recurso de alzada (Ministro del Interior, Delegados del Gobierno, Director General de Tráfico).

b.3) Temporales.

El artículo 46 de la LJCA, aplicable tanto al procedimiento ordinario como al abreviado, establece que el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuere expreso. Si no lo fuese, el plazo será de seis meses y se contará a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

En cuanto al día inicial a efectos del cómputo del plazo de interposición del recurso es el que coincida en el mes, con el día de publicación o notificación, según la doctrina sentada reiteradamente por el Tribunal Supremo (entre otras muchas SSTs. de 18 de febrero y 4 de mayo de 1994 y 13 de febrero de 1999.-Ponente: Sr. Mateo Díaz, FJ 3.º, RJ. 1999\1214), cuya doctrina ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional (STC. 32/1989, de 13 de febrero).

c) Tramitación ⁽⁵⁷³⁾.

Como se dijo anteriormente, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa contempla una dualidad de procedimientos, sin embargo, me referiré sólo al procedimiento abreviado por ser más frecuente su utilización en materia de tráfico, circulación y seguridad vial.

⁽⁵⁷³⁾ Vid. URIS LLORET, C. y ESPINOSA DE RUEDA JOVER, M.; art. cit., “El control judicial...”, págs. 5 y ss.

El capítulo II, título IV, de la LJCA (artículo 78) se refiere a la regulación del procedimiento abreviado, aunque habrá que remitirse a otros artículos de la Ley para completar su deficiente redacción.

c.1) Iniciación.

El recurso se inicia por demanda (artículo 78.2 de la LJCA), debiendo acompañar a la misma los documentos en que el actor funde su pretensión, además de los siguientes:

- El poder que acredite la representación del actor.
- La copia del acto expreso que se recurra, o la indicación del expediente en que haya recaído el acto.

Hay que señalar que la interposición del recurso contencioso-administrativo no suspende por sí sola la ejecución de la sanción impuesta. No obstante, en la demanda se puede solicitar que se suspenda el acto recurrido en el caso de que su ejecutividad pueda acarrear consecuencias de difícil o imposible reparación (artículos 129 y ss. de la LJCA).

Basta la mera petición ante el Juez (junto con la demanda) para que la suspensión tenga lugar, hasta tanto haya un pronunciamiento judicial en el incidente cautelar. En este sentido, la STC 199/1998, Sala 2.^a, de 13 de octubre.-Ponente: Sr. García-Mon y González-Regueral, FJ 2.^o a), recoge «... *que la protección de los Tribunales del orden contencioso-administrativo incluye la facultad de suspender cautelarmente los actos de ejecución en los términos que resulten precisos para garantizar la tutela judicial de los derechos implicados (AATC 371/1991, 85/1992)*»⁽⁵⁷⁴⁾.

⁽⁵⁷⁴⁾ GUERRA TSCHUSCHKE, A.; art. cit., “El proceso contencioso-administrativo...”, pág. 7.

En materia de suspensiones del permiso de conducir, la doctrina contenida entre otras en las SSTs. de 12 de junio [RJ 1996\4810] y 18 de diciembre de 1996, puede ser resumida del siguiente modo, entiende la Sala que: *«La razón determinante para que los Tribunales accedan o no a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos objeto de impugnación en vía jurisdiccional, se encuentra, cual viene reiterando esta Sala (por todos, Auto de 28 de febrero de 1994 [RJ 1994\1236]) en la coordinación del principio de tutela judicial efectiva con el de eficacia administrativa. Estos amparan dos tipos de intereses distintos: el de evitar que por medio de la ejecución del acto recurrido se causen perjuicios de imposible o difícil reparación y el de impedir la lesión de los intereses públicos que pudieran derivarse de la suspensión de la ejecutividad. Por ello el conflicto que suscitan dichos intereses exige la ponderación, en cada caso concreto, de la prevalencia de uno u otro a fin de dirimir la contraposición de los respectivos bienes enfrentados»*. De aquí, que ponderando los intereses en conflicto en ocasiones se haya dicho que es prevalente el interés público –SSTs. de 12 de junio y 18 de diciembre de 1996 y STS de 8 de julio de 1996 (RJ 1996\5514)–; mientras que en otras ocasiones, ante la existencia de perjuicios de reparación difícil o imposible, y la menor lesión del interés público, se haya concedido la suspensión –ATS de 20 de junio de 1998–.

Dentro de esta línea de razonamiento, el TS ha entendido, en alguna ocasión, que procede la suspensión cuando la suspensión del permiso recaiga sobre un profesional de la conducción –ATS de 22 de julio de 1995 (RJ 1995\6274)–. En esta línea, la STS. de 13 de diciembre de 1996 (RJ 1996\8856) razona que la privación del permiso de conducir, no es un perjuicio irreparable: *«salvo que concurran especiales circunstancias que así lo determinen, como podría ser el que la conducción de los vehículos a motor constituyese la actividad profesional del recurrente»*. (Sentencia Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 16 de febrero de 2001.-Ponente: Sr. Fernández-Lomana, FJ 2.º, RJCA 2001\869).

A lo anterior debe añadirse que nuestros tribunales han resuelto de forma prácticamente unánime que, tratándose de cantidades líquidas, y más si las cuantías son pequeñas, no será demasiado gravoso pagar, ni puede pretenderse que la Administración no vaya a reembolsar (en caso de estimación del recurso) lo pagado, pues no cabe dudar de la solvencia de ésta. De nada servirá alegar ante los tribunales que conseguir la devolución de lo ya pagado es un trámite añadido, largo y complicado para quien ya se encuentra exhausto en su esfuerzo de ver reconocidos sus derechos. Tal argumentación resultará inútil, cuando no contraproducente, arriesgando la imposición de las costas del incidente ⁽⁵⁷⁵⁾.

c.2) Admisión y reclamación del expediente administrativo.

Presentada la demanda, el Juez, previo examen de su jurisdicción y de su competencia objetiva, dictará providencia en la que ordenará, en su caso, la admisión de la demanda y su traslado al demandado y citará a las partes para la celebración de vista, con indicación de día y hora (artículo 78.3 de la LJCA). En la misma providencia ordenará a la Administración demandada que remita el expediente administrativo en el improrrogable plazo de 20 días ⁽⁵⁷⁶⁾, a contar desde que la comunicación judicial tenga entrada en el registro general del órgano requerido (art. 48.3), debiendo mediar al menos quince días de antelación al término señalado para la vista. Transcurrido el plazo de remisión del expediente sin haberse recibido completo, se reiterará la reclamación con el apercibimiento de multa (artículo 48.7 de la LJCA).

⁽⁵⁷⁵⁾ HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.; art. cit., “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía...”.

⁽⁵⁷⁶⁾ La remisión en bloque del expediente administrativo al proceso constituye una garantía para el demandante, facilitándole la actividad probatoria (STS. de 11 de febrero de 1998, RJ. 1998\1374).

Dos requisitos esenciales debe cumplir el expediente administrativo para que pueda cumplir la finalidad perseguida con la remisión al órgano judicial: uno de fondo, que se remita completo; otra formal, que este foliado, acompañado de un índice de documentos que contenga. Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.; ponencia cit., “El procedimiento sancionador...”, pág. 60.

Al igual que en el procedimiento ordinario, la resolución por la que se acuerde remitir el expediente se notificará en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan comparecer y personarse como demandados en el plazo de nueve días (artículo 49.1 de la LJCA).

Recibido el expediente administrativo, el Juez lo pondrá de manifiesto al actor y a los interesados que se hubieren personado para que, con carácter previo a la vista y en el plazo de diez días, puedan formular los nuevos motivos o alegaciones, dando traslado luego a la administración demandada (arts. 78.4 y 53.2 de la LJCA). Si se estimase que en el expediente faltan antecedentes este el momento para pedir que se complete el expediente.

Solamente se podrá pedir el recibimiento del proceso a prueba por medio de otrosí, en los escritos de demanda y contestación y en los de alegaciones complementarias. En dichos escritos deberán expresarse en forma ordenada los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba (artículo 60.1 de la LJCA).

Si el objeto del recurso fuera una sanción administrativa, el proceso se recibirá siempre a prueba cuando exista disconformidad en los hechos (art. 60.2 de la LJCA).

c.3) El acto del juicio.

Llegado el día de la vista si las partes no comparecieren, o lo hiciere sólo el demandado, se tendrá al actor por desistido del recurso y se le condenará en costas, y si compareciere sólo el actor se proseguirá la vista en ausencia del demandado (artículo 78.5 de la LJCA).

La vista comenzará con exposición por el demandante de los fundamentos de lo que pida o ratificación de los expuestos en la demanda. Acto seguido, se le dará la palabra al demandado para que formule las alegaciones que a su derecho convengan (art. 78.6 de la LJCA).

En el acto de la vista se practicarán las pruebas propuestas y contra la denegación de alguna prueba cabe interponer recurso de súplica que se resolverá en el acto.

La carga de la prueba (*onus probandi*) recae sobre la administración demandada, que debe acreditar los presupuestos de hecho sobre los que sustenta su decisión. A estos efectos el expediente administrativo es el soporte documental en el que deben reflejarse las actuaciones instructoras que permitan efectuar la imputación que contiene el acto sancionador ⁽⁵⁷⁷⁾.

Tras la práctica de la prueba y, en su caso, de las conclusiones el juez dará por terminada la vista.

Por último, el artículo 78.20 de la LJCA dice que el Juez dictará sentencia en el plazo de 10 días desde la celebración de la vista.

De modo paralelo a lo que preveía el artículo 93.2 a) de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956, el artículo 81.1 a) de la Ley 29/1998 excluye del recurso de apelación las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que se hubieran dictado en asuntos cuya cuantía no exceda de dieciocho mil euros, lo que permite concluir que las infracciones de tráfico cometidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Jurisdiccional no van a ser conocidas por los Tribunales Superiores de Justicia. Y por la misma razón, tampoco podrán llegar a conocimiento del Tribunal Supremo por la vía excepcional del

⁽⁵⁷⁷⁾ GUERRA TSCHUSCHKE, A.; art. cit., “El proceso contencioso-administrativo...”, pág. 8.

La denuncia tienen valor probatorio tanto en vía administrativa como en vía contencioso administrativa, donde no hará falta reiterar la prueba ya practicada en el expediente administrativo, aunque el Tribunal debe valorar la prueba en su conjunto siguiendo los criterios de la lógica. BATET JIMÉNEZ, M.^a P.; art. cit., “El valor probatorio de las denuncias...”.

recurso de casación, salvo que se trate del recurso de casación en interés de la Ley (artículo 100.1 de la LJCA) ⁽⁵⁷⁸⁾.

⁽⁵⁷⁸⁾ Sobre este particular es oportuno poner de manifiesto que en la medida en que las infracciones de tráfico, las graves y las muy graves, pueden llevar aparejada la suspensión del permiso de conducir, tradicionalmente ha venido entendiéndose que eran de cuantía indeterminada, de manera que no operaba, a efectos de casación, el límite de los seis millones de pesetas. Lo que ocurre, sin embargo, es que la Sala 3.^a del Tribunal Supremo ha variado su postura y mantiene ahora -Autos 19 de enero de 1998 [R.J. 1998\684], 23 de febrero de 1998 [R.J. 1998\2452], 2 de marzo de 1998 [R.J. 1998\3125], y 9 de marzo de 1998 [R.J. 1998\3143], entre otros muchos-, que «razonablemente puede cuantificarse el montante económico de la privación de la autorización administrativa para conducir vehículos de motor», a cuyo fin atiende a los gastos previsibles que por todos los conceptos puede suponer la contratación de un servicio individual de transporte que ofrezca una utilidad equivalente a la conducción personal de un vehículo durante el período de que se trate, concluyendo que «en ningún caso podría rebasar la cifra de seis millones de pesetas, lo que determina que deba declararse la inadmisión de esos recursos». Vid. ORÁA GONZÁLEZ, J.; art. cit., “La prescripción de...”, pág. 1818.

«(...) como hemos declarado, entre otras, en nuestras Sentencias de 10 de octubre de 1997 [R.J. 1997\4232], 6 de febrero de 1999 [R.J. 1999\1698], 25 de marzo de 1999 [R.J. 1999\3177], 8 de noviembre de 1999 [R.J. 1999\9310] y 27 de diciembre de 1999 [R.J. 1999\9994], y en nuestros Autos de 14 y 21 de julio de 1997 [R.J. 1997\6943 y R.J. 1997\5992] y 14 de enero de 1998 [R.J. 1998\1274], resulta evidente que el importe económico, en que razonablemente pueda cuantificarse la privación del permiso de conducir vehículos a motor durante treinta días, es manifiestamente inferior a seis millones de pesetas, de manera que no podemos aceptar que la cuantía del asunto sea, en contra de lo estimado por el Tribunal a quo al tener por formulada la demanda, indeterminada, y, en consecuencia, al no superar dicha cuantía la indicada cifra, fijada como límite por el aludido precepto de la Ley de esta Jurisdicción, el recurso de casación interpuesto resulta inadmisibile.

Ahora bien, admitido indebidamente a trámite el referido recurso de casación, debe declararse, al dictarse sentencia, que no ha lugar al mismo, conforme a la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida, entre otras, en sus Sentencias de 26 de marzo y 13 de diciembre de 1995 [R.J. 1995\2405 y R.J. 1995\9103], 11 y 19 de junio, 25 de octubre, 3 y 22 de noviembre y 20 de diciembre de 1997 [R.J. 1997\6834, R.J. 1997\6204, R.J. 1997\7944 y R.J. 1997\9349], 20 de enero, 14 y 30 de marzo, 14 de abril, 20 de junio, 4 de julio de 1998 [R.J. 1998\1239, R.J. 1998\4039 y R.J. 1998\3587], 6 de febrero de 1999, 25 de marzo de 1999 [R.J. 1999\3177], 8 de noviembre de 1999 y 27 de diciembre de 1999». (SSTS., Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 22 y 29 de enero y 28 de octubre de 2000.-Ponente: Sr. Peces Morate [R.J. 2000\460, R.J. 2000\913 y R.J.2000\9114]). Vid. también en el mismo sentido, las SSTS. Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 23 de febrero, 26 de abril y 15 de septiembre de 2000.-Ponente: Sr. Lecumberri Martí [R.J. 2000\1872, R.J. 2000\3363 y R.J. 2000\8456]).

«La doctrina a que acaba de hacerse referencia ha sido sentada, precisamente en relación con supuestos de fiscalización jurisdiccional de actos administrativos sobre imposición de la sanción de suspensión del permiso de conducción, a partir del auto de la Sección Sexta de 5 de mayo de 1997, entre otras resoluciones, por las siguientes: auto de 15 de junio de 1998, recurso de casación número 8862/1997, auto de 20 de abril de 1998, recurso de casación número 7762/1997, auto de 1 de junio de 1998, recurso de casación número 7826/1997, auto de 16 de febrero de 1998, recurso de casación número 6317/1997, auto de 20 de abril de 1998, recurso de casación número 7560/1997, auto de 6 de abril de 1998, recurso de casación número 5436/1997, auto de 30 de marzo de 1998, recurso de casación número 3287/1997, auto de 16 de marzo de 1998, recurso de casación número 3620/1997, auto de 9 de marzo de 1998, recurso de casación número 4165/1997, auto de 2 de marzo de 1998, recurso de casación número 7192/1997, auto de 23 de febrero de 1998, recurso de casación número 6340/1997, auto de 9 de febrero de 1998, recurso de casación número 5388/1997, auto de 2 de febrero de 1998, recurso de casación número 6654/1997, auto de 20 de enero de 1998, recurso de casación número 7303/1996, auto de 14 de enero de 1998, recurso de casación número 7689/1996, auto de 19 de enero de 1998, recurso contencioso-administrativo número 7228/1997, auto de 12 de enero de 1998, recurso de casación número 3310/1997, auto de 15 de diciembre de 1997, recurso de casación número 5202/1997, auto de 9 de diciembre de 1997, recurso de casación número 2783/1997, auto de 17 de noviembre de 1997, recurso de casación número 5170/1997, auto de 3 de noviembre de 1997, recurso de casación número 4296/1997, auto de 27 de octubre de 1997, recurso de casación número 2946/1997, auto de 27 de octubre de 1997, recurso de casación número 2010/1997, auto de 13 de octubre de 1997, recurso de casación número 3529/1997, auto de 23 de septiembre de 1997, recurso de casación número 2151/1997, auto de 17 de septiembre de 1997, recurso de casación número 2422/1997, auto de 10 de septiembre de 1997, recurso de casación número 4068/1997, auto de 14 de julio de 1997, recurso de casación número 2272/1997, auto de 7 de julio de 1997, recurso de casación

Las costas se impondrán a la parte que sostuviere o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad (artículo 139.1 de la LJCA). No obstante, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría peder al recurso su finalidad ⁽⁵⁷⁹⁾. La Administración podrá instar separadamente la tasación de costas y utilizar la vía de apremio, de acuerdo con el artículo 139.4 de la LJCA.

d) Ejecución.

Las sentencias firmes habrán de ser cumplidas voluntariamente por la Administración de forma que solamente puede hacerse referencia a la ejecución en el supuesto de la inactividad de la Administración, en cuyo caso entrará en juego la técnica de la ejecución por parte de los Juzgados y Tribunales del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, utilizando para ello todas las medidas que pone a su alcance la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente en los artículos 103 a 113 inclusive ⁽⁵⁸⁰⁾.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone en el artículo 103.1 que “la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia”.

número 2055/1997 y auto de 21 de julio de 1997, recurso de casación número 1307/1997». (SSTS., Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 22 de febrero, 30 de mayo y 4 de julio de 2000.-Ponente: Sr. Xiol Ríos [RJ. 2000\2328, RJ. 2000\5936 y RJ. 2000\5945]).

⁽⁵⁷⁹⁾ Sostiene EDUARDO ROCA que el párrafo segundo del n.º 1 del artículo 139, adolece de una falta de técnica jurídica en su redacción, por cuanto contiene una duda subyacente en relación con aquellos recursos que por su escasa cuantía pueden dar lugar a importantes gastos y costas, como sería la materia sancionadora de tráfico y seguridad vial, pues en el supuesto de vencimiento de la Administración y condena en costas de ésta, el recurso no tendría otra finalidad que el conseguir el pago de unas costas importantes. Vid. ROCA ROCA, E.: “La ejecución de las sentencias desestimatorias en vía Contencioso Administrativa”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, págs. 158 y 159.

⁽⁵⁸⁰⁾ ROCA ROCA, E.: “La desestimación de los recursos en vía contencioso-administrativa y sus efectos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 75 / marzo 2005, pág. 6.

El mencionado precepto añade en sus párrafos 2.º y 3.º que:

“Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignan... y... todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.”

VII. Recurso de Casación en interés de la Ley.

Se trata de un remedio excepcional y subsidiario, esto es, sólo utilizable cuando la sentencia impugnada tenga carácter firme por no haber contra ella recurso de casación tanto en su modalidad común como en la de unificación de doctrina, en el que no cabe más que establecer la doctrina del Tribunal Supremo respecto al concreto pronunciamiento del órgano judicial de instancia.

La finalidad de dicho recurso es exclusivamente la de fijar doctrina legal o jurisprudencia -de ahí que no pueda afectar a la situación particular derivada de la sentencia recurrida- cuando quién está legitimado para su interposición estime gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada. Es decir, la finalidad del recurso ahora considerado no es otra que la de evitar que se perpetúen criterios interpretativos erróneos cuando resulten gravemente dañosos para los intereses generales, sin perjuicio de la inalterabilidad del fallo recurrido.

Por tanto, «la finalidad legítima de este remedio procesal no es, en tanto no concurren las circunstancias antes expresadas, la de combatir la interpretación supuestamente errónea de un precepto legal por parte de los órganos judiciales inferiores»». (STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 7 de octubre de 2002.-Ponente: Sr. Xiol Ríos, FJ 2.º [RJ. 2002\9278]) ⁽⁵⁸¹⁾.

a) Regulación.

El recurso extraordinario de casación en interés de la Ley se encuentra regulado en los artículos 100 y 101 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -LJCA-.

⁽⁵⁸¹⁾ Los Fundamentos Jurídicos de la sentencia se recogen en *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 48 / diciembre 2002, págs. 34 - 36.

b) Requisitos.

b.1) Subjetivos.

b.1.1) Órgano competente.

El conocimiento del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo corresponde a la Sala Tercera del Tribunal Supremo (artículos 12.2 a) y 100.3 de la Ley 29/1998), cuando trate de enjuiciarse a través de este recurso la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido, o a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la CCAA respectiva en el caso de enjuiciarse a través de este recurso la correcta interpretación y aplicación de normas autonómicas (artículos 10.6 y 101.3 de la Ley 29/1998).

b.1.2) Legitimación.

Están legitimadas activamente para interponer el presente recurso de casación la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, el Ministerio Fiscal y la Administración General del Estado (artículos 100.1 y 101.1 de la Ley 29/1998).

En cuanto a la legitimación pasiva, el artículo 100.5 de la LJCA permite la intervención de las partes personadas en el proceso de origen para que puedan formular alegaciones en el trámite del recurso, por lo que, a tal fin, se les dará traslado del escrito de interposición del recurso por un plazo de treinta días ⁽⁵⁸²⁾.

⁽⁵⁸²⁾ “Sin duda este nuevo trámite viene a paliar las críticas formuladas a la anterior legislación sobre la ruptura del principio de igualdad de las partes en el recurso y el privilegio de la Administración”. GONZÁLEZ MONTES, J. L.: “Jurisprudencia del Tribunal Supremo en interés de Ley en materia de tráfico: Cuestiones de procedimiento”. *XXI Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, pág. 176.

b.2) Objetivos.

El recurso de casación en interés de la Ley requiere que la doctrina sentada por la sentencia de instancia sea gravemente dañosa para el interés general, que interprete o aplique incorrectamente la normativa legal de carácter estatal, y exige que se proponga con la necesaria claridad y exactitud la doctrina legal que se postula.

Por tanto, y como ya se dijo al principio, la condición primera para interponer este recurso es que la sentencia no sea susceptible de casación en ninguna de las modalidades que recoge la LJCA, esto es, el recurso de casación común y el recurso de casación para la unificación de doctrina.

En segundo lugar, este recurso solo cabe contra las sentencias que teniendo la condición anterior, realicen una aplicación de la norma que pueda estimarse gravemente dañosa y errónea para el interés general.

El incumplimiento de estos dos requisitos provocaría la inadmisión del recurso y el archivo de las actuaciones.

«Es una exigencia especial de este recurso que se concrete la doctrina legal que se interesa, la cual ha de estar en íntima conexión con el objeto del proceso que haya dado lugar al recurso (Cfr. sentencias de 20 de marzo de 1998, 30 de enero de 1998 y 10 de junio de 1999).

(...)

No puede tratarse mediante él de obtener un nuevo examen del conflicto definitivamente resuelto en vía judicial, convirtiendo al Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (Cfr. sentencias de 6 de abril de 1998, 11 de junio de 1998 y 16 de diciembre de 1998)». (STS., Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 7 de octubre de 2002.-Ponente: Sr. Xiol Ríos, FJ 3.^o).

Las normas, cuya infracción (doctrina dañosa y errónea), pueden motivar un recurso de casación en Interés de Ley Contencioso-Administrativo, son aquéllas que se hayan aplicado a la resolución de fondo de la sentencia impugnada, es decir, normas de naturaleza sustantiva, si bien en este ámbito han de considerarse de esa naturaleza no sólo las normas materiales *stricto sensu*, sino también las normas que disciplinan el procedimiento administrativo y, por supuesto, las que regulan el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico de vehículos de motor ⁽⁵⁸³⁾.

b.3) Temporales.

El recurso se interpondrá en el plazo de tres meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, mediante escrito razonado en el que se fijará la doctrina legal que se postule, acompañando copia certificada de la sentencia impugnada en la que deberá constar la fecha de su notificación. Si no se cumplen estos requisitos o el recurso fuera extemporáneo, se ordenará de plano su archivo (artículo 100.3 de la Ley 29/1998).

c) Tramitación.

Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el Tribunal Supremo reclamará los autos originales al órgano jurisdiccional sentenciador y mandará emplazar a cuantos hubiesen sido parte en los mismos, para que en el plazo de quince días comparezcan en el recurso (artículo 100.4 de la Ley 29/1998).

⁽⁵⁸³⁾ GONZÁLEZ MONTES, J. L.; po. cit., “Jurisprudencia del Tribunal Supremo en interés de Ley...”, pág. 185.

Del escrito de interposición del recurso se dará traslado, con entrega de copia, a las partes personadas para que en el plazo de treinta días formulen las alegaciones que estimen procedentes, poniéndoles entretanto de manifiesto las actuaciones en Secretaría. Este traslado se entenderá siempre con el defensor de la Administración cuando no fuere recurrente (artículo 100.5 de la Ley 29/1998).

Transcurrido el plazo de alegaciones, háyanse o no presentado escritos, y previa audiencia del Ministerio Fiscal por plazo de diez días, el Tribunal Supremo dictará sentencia. A la tramitación y resolución de estos recursos se dará carácter preferente (artículo 100.6 de la Ley 29/1998).

La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal.

La publicación de la sentencia tendrá lugar, en su caso, en el *Boletín Oficial del Estado* o en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma, y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de lo Contencioso-Administrativo (artículos 100.7 y 101.4 de la Ley 29/1998).

DEVOLUCIÓN DE INGRESOS INDEBIDOS.

8.1 - DEVOLUCIÓN DE INGRESOS INDEBIDOS ⁽⁵⁸⁴⁾.

El procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos se contempla en el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre (modificado en algunos aspectos por el Real Decreto 136/2000, de 4 de febrero), y en la Orden Ministerial de 22 de marzo de 1991, que lo desarrolla.

Los expedientes de devolución pueden tener por objeto, bien el reconocimiento del derecho a la devolución y la restitución de lo indebidamente ingresado, bien la ejecución de la devolución solamente.

I. Iniciación

El procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia del interesado. En particular, deberá iniciarse de oficio un expediente de devolución:

- a) En los casos en que se haya reconocido el derecho a la devolución en la resolución de un recurso o reclamación administrativa, en una sentencia o resolución judicial o en cualquier acuerdo o resolución que suponga la revisión o anulación de actos administrativos que hubieren dado lugar al ingreso de una deuda tributaria en cuantía superior a la que legalmente procedía.
- b) Cuando el derecho a la devolución resulte de una liquidación tributaria.
- c) Cuando se haya acordado la condonación graciable de una sanción pecuniaria ya ingresada.

⁽⁵⁸⁴⁾ ORENES BASTIDA, J. M. y PÉREZ MATEOS, H.; ob. cit., Imprudencia..., págs. 369 y ss.

d) Cuando la Administración tenga constancia del carácter indebido de un ingreso por duplicidad o exceso en el pago de una deuda, por el ingreso de deudas prescritas o debido a un error material, de hecho o aritmético en una liquidación o acto de gestión, siempre que no haya prescrito el derecho a la devolución (apartado segundo de la O.M. de 22/03/1991).

Podrá solicitar la devolución de un ingreso indebido, según los casos, quien realizó dicho ingreso o cualquier interesado al que las normas reconozcan tal derecho, por errores de hecho o de derecho o en los demás casos reconocidos por las Leyes.

En cuanto a la iniciación del expediente de devolución a instancia del interesado, el apartado tercero de la Orden Ministerial de 22/03/1991 dispone lo siguiente: “1. Las solicitudes de devolución se dirigirán a la Delegación o Administración de Hacienda o de Aduanas, ante la cual el ingreso produjo efectos, o a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, si el ingreso produjo efectos en ésta.

Si el ingreso se hubiera producido en otros órganos de la Administración del Estado, las solicitudes podrán dirigirse indistintamente a dicho órgano o a las Delegación o Administración de Hacienda correspondiente.

Si el ingreso se hubiera producido en un Organismo autónomo o Ente dotado de presupuesto diferenciado, las solicitudes se dirigirán al órgano o autoridad competente del mismo.

Si el órgano o Entidad receptor de una solicitud no fuera el competente para la instrucción del expediente de devolución, la remitirá al órgano o Entidad competente, notificándosele al interesado.”

Por tanto, son órganos competentes para conocer de las solicitudes de devolución, según los casos;

a) Las Jefaturas Provinciales de Tráfico, cuando el importe de la multa se pagó en período voluntario.

b) La Delegación o Administración de Hacienda correspondiente, si el importe de la multa fue recaudado por vía ejecutiva.

c) Los respectivos Alcalde, tanto si la multa fue recaudada en período voluntario o por vía ejecutiva.

El escrito instando a la devolución deberá contener los datos siguientes:

a) Nombre y apellidos o denominación social, si se trata de persona jurídica, número de identificación fiscal y domicilio del interesado y, en su caso, de la persona que le represente.

b) Hechos y razones en que se concrete con claridad la petición.

c) Justificación del ingreso indebido.

d) Declaración expresiva del medio elegido por el que haya de realizarse la devolución, pudiendo optar entre:

1. Transferencia bancaria, indicando el número de cuenta y los datos identificativos de la Entidad bancaria.

2. Cheque cruzado contra la cuenta corriente del Tesoro Público en el Banco de España.

3. Compensación, en los casos en que proceda según el Reglamento General de Recaudación.

e) Lugar, fecha y firma.

f) Dirección General del Tesoro y Política Financiera o Delegación o Administración de Hacienda o de Aduanas, órgano, Organismo o Ente al que se dirige.

Si el escrito de iniciación no reuniera estos datos, se requerirá al interesado para su subsanación en un plazo de diez días.

A la solicitud deberán acompañarse los documentos que demuestren el derecho a la devolución y la realización del ingreso indebido, así como cuantos elementos de prueba considere el interesado oportunos a tal efecto.

También se adjuntarán los justificantes del ingreso realizado, que, según los casos, podrán ser: carta de pago, certificación del ingreso en el Tesoro, actas de Inspección de los Tributos en que consten las cantidades ingresadas o documentos de similar valor, dichos justificantes podrán sustituirse por la mención exacta de los datos identificativos del ingreso realizado.

Iniciado el procedimiento, el órgano competente de la Administración tributaria desarrollará las actuaciones necesarias para comprobar la procedencia de la devolución de ingresos indebidos, pudiendo solicitar los informes o actuaciones que juzgue necesarios (artículo 5 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre).

II. Instrucción

En cuanto a la instrucción del procedimiento, el apartado quinto de la Orden Ministerial de 22/03/1991 establece que “corresponderá la instrucción del expediente, según los casos:

A la Dependencia de Recaudación o a la Unidad de Recaudación de la Delegación o Administración de Hacienda en que se haya producido el ingreso indebido, o bien al órgano de recaudación del ente u Organismo de que se trate, cuando el ingreso indebido proceda de una duplicidad o exceso en el pago, del pago de dudas prescritas o de errores de hecho o de derecho padecidos en la gestión recaudatoria que no afecte a la liquidación o acto administrativo que originó la obligación de ingresar.”

El órgano instructor del expediente deberá comprobar los siguientes extremos:

- a) Circunstancias de hecho que han producido el ingreso indebido.
- b) Derecho aplicable.

c) Realidad del ingreso y su no devolución anterior. No procederá la verificación de la realización o no de los ingresos en el Tesoro por retenciones cuando la devolución deba hacerse a favor de persona distinta del retenedor.

d) Titular del derecho y cuantía del mismo.

e) Cuantas otras cuestiones se planteen en relación con el derecho a la devolución.

Dicho órgano instructor podrán solicitar de los órganos y Entidades competentes los informes que se consideren necesarios para el fin perseguido. Dichos informes deberán emitirse en un plazo de diez días. Si se requiriese informe de la Inspección de los Tributos u otros similares, el plazo será de un mes.

Instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo de quince días, aleguen y presenten los documentos y justificantes que estimen pertinentes. No obstante, se podrá prescindir de este trámite cuando se acuerde la devolución solicitada por el interesado y no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el mismo.

Finalizadas las actuaciones, el órgano instructor formulará la propuesta de resolución y la elevará al órgano competente. Podrán formularse propuestas colectivas que comprendan grupos de expedientes, cuando lo disponga el Delegado de Hacienda o la Autoridad Superior del Centro, Organismo o Ente que corresponda -Jefatura Provincial de Tráfico o Alcalde-.

Las propuestas, individuales o colectivas, con sus expedientes, serán remitidas al órgano interventor para el trámite de intervención previa, que podrá incluir la comprobación del ingreso y su no devolución anterior.

Cuando la Intervención manifestara desacuerdo con la propuesta de devolución a través de la correspondiente nota de reparo, el órgano proponente podrá conformarse o no con el reparo. De persistir la discrepancia continuará el

procedimiento, sin perjuicio de la facultad interventora de interponer los recursos o reclamaciones que procedan. La interposición de dichos recursos o reclamaciones suspenderá el procedimiento.

III. Resolución

El apartado sexto de la O.M. de 22/03/1991 contempla el plazo en el que debe dictarse la resolución, el contenido de la misma (al igual que el artículo 2º del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre), y el órgano competente para dictarla.

El plazo para dictar la resolución no podrá ser superior a tres meses desde la iniciación del expediente, y en ella se deberá acodar el derecho o no a la devolución. Se exceptúan los casos en que lo hayan impedido causas excepcionales debidamente justificadas, que deberán consignarse en el expediente.

En el caso de que se acuerde el derecho a la devolución, ésta comprenderá:

- a) El importe del ingreso indebidamente efectuado.
- b) El recargo, las costas y los intereses satisfechos durante el procedimiento, cuando el ingreso indebido se hubiese realizado por vía de apremio.
- c) El interés de demora regulado en el artículo 58.2 c) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria aplicado a las cantidades indebidamente ingresadas, por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el Tesoro hasta la de la ordenación del pago, salvo que dichas cantidades sean objeto de compensación con deudas tributarias, en cuyo caso se abonarán intereses de demora hasta la fecha en que se acuerde la compensación.

El tipo de interés de demora aplicable será el vigente a lo largo del periodo en que dicho interés se devengue.

Asimismo, el acuerdo decidirá el titular del derecho a la devolución, que será la persona que realizó el ingreso declarado indebido o aquella que, según las normas, resulte beneficiaria de dicho derecho.

Por lo que se refiere a la competencia para dictar las resoluciones derivadas de los expedientes de devolución, son órganos competentes, según los casos:

- a) El titular del Ente u Organismo cuando la instrucción del expediente haya correspondido a un órgano no integrado en el Ministerio de Economía y Hacienda.
- b) El Jefe de la Dependencia de Recaudación o el Administrador de Hacienda, en los demás casos.
- c) El respectivo Alcalde.

La resolución que ponga fin al expediente será notificada al interesado en un plazo no superior a diez días.

Si la resolución no es acorde con el informe de intervención previa, se notificará también la resolución al órgano interventor.

Contra la resolución podrá reclamarse en vía económico-administrativa, previo el recurso de reposición, si el interesado decidiera interponerlo.

Si, transcurridos tres meses desde la solicitud, no se hubiera notificado la resolución, el interesado podrá esperar la resolución expresa de su petición o, sin necesidad de denunciar la mora, considerar desestimada aquélla, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso o reclamación.

IV. Supuestos de devolución.

El artículo 7 del Real Decreto 1163/1990 menciona los distintos supuestos en que procede la devolución de un ingreso indebido.

a) Cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas u obligaciones tributarias.

b) Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe de las deudas u obligaciones tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario.

c) Cuando se hayan ingresado, después de prescribir la acción para exigir su pago, deudas tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario; así como cuando se hayan satisfecho deudas cuya autoliquidación haya sido realizada hallándose prescrito el derecho de la Administración para practicar la oportuna liquidación.

Asimismo, cuando la Administración rectifique, de oficio o a instancia del interesado, cualquier error material, de hecho o aritmético padecido en una liquidación u otro acto de gestión tributaria y el acto objeto de rectificación hubiese motivado un ingreso indebido, serán de aplicación las disposiciones recogidas en este capítulo, si bien corresponderá en todo caso al mismo órgano que dictó el acto instruir el procedimiento y acordar la resolución que proceda, reconociendo, en su caso, el derecho a la devolución.

Por último, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1163/1990 establece que “no serán objeto de devolución los ingresos tributarios efectuados en virtud de actos administrativos que hayan adquirido firmeza. No obstante, los obligados tributarios podrán solicitar la devolución de ingresos efectuados en el Tesoro, instando la revisión de aquellos actos dictados en vía de gestión tributaria que hubiesen incurrido en motivo de nulidad de pleno derecho, que infringiesen manifiestamente la Ley o que se encontrasen en cualquier otro supuesto análogo recogido en los artículos 153, 154 y 171 de la Ley General Tributaria y en las Leyes o Disposiciones Especiales”.

V. Prescripción.

El derecho a instar la devolución de ingresos indebidos prescribe a los cuatro años. Dicho plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en que se realizó el ingreso indebido y se interrumpirá por cualquier acto fehaciente del obligado tributario, o de sus herederos o causahabientes, dirigido a la obtención de la devolución del ingreso indebido o por cualquier acto de la Administración en que se reconozca su existencia.

Reconocida la procedencia de la devolución, prescribirá, asimismo, a los cuatro años el derecho para exigir su pago, si éste no fuese reclamado por los acreedores legítimos. Este plazo se contará desde la fecha de notificación del reconocimiento de dicha obligación (artículo 3 del Real Decreto 1163/1990).

ANEXOS

LEGISLACIÓN

- **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.**
- **Real Orden de 31 de julio de 1897.** (Gaceta de 13 de agosto).
- **Real Decreto de 17 de septiembre de 1900.** (Gaceta de 20 de septiembre).
- **Real Decreto de 23 de julio de 1918.** (Gaceta núm. 205, de 24 de julio).
- **Real Decreto de 16 de junio de 1926.** (Gaceta núm. 170, de 19 de junio).
- **El Real Decreto, de 17 de julio de 1928.** (Gaceta núm. 218, de 5 de agosto).
- **Decreto de 25 de septiembre de 1934,** aprobando el Código de la Circulación y sus Anexos. -CCir.- (Gaceta núm. 269, de 26 de septiembre). Únicamente quedan en vigor los siguientes artículos: 6, 7, 108, 126, 127, 279. III, 288, 290, 292, 292 bis, y 312.
- **Decreto de 9 de diciembre de 1935,** por el que se modifican diversos artículos del Código de la Circulación. (Gaceta de 13 de diciembre).
- **Decreto 439/1938, de 15 de enero.** (BOE núm. 453, de 17 de enero).
- **Decreto de 4 de diciembre de 1941.** (BOE núm. 10, de 10 de enero 1942).
- **Ley 47/1959, de 30 de julio.** (BOE núm. 182, de 31 de julio).
- **Ley de 17 de julio de 1958,** de Procedimiento Administrativo. -LPA- (BOE de 18 de julio 1958; rectificaciones en BOE de 2 y 13 de septiembre de 1958 y 24 de abril de 1959).
- **Decreto de 10 de octubre de 1958,** sobre procedimientos especiales que continúan vigentes. (BOE núm. 258, de 28 de octubre).
- **Decreto de 10 de octubre de 1958,** sobre atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles. (BOE núm. 269, de 10 de noviembre).
- **Decreto 2165/1959, de 3 de diciembre.** (BOE núm. 293, de 8 de diciembre; rectificaciones en BOE núm. 303, de 19 de diciembre, y BOE núm. 16, de 19 de enero de 1960)
- **Decreto 1666/1960, de 21 de julio.** (BOE núm. 221, de 14 de septiembre).
- **Orden de 22 de julio de 1961.** (BOE núm. 184, de 3 de agosto).
- **Ley 230/1963, de 28 de diciembre,** General Tributaria. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).
- **Orden de 15 de junio de 1965.** (BOE núm. 148, de 22 de junio).
- **Decreto 632/1968, de 21 de marzo,** por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor. -arts. 2 y 3- (BOE núm. 85, de 8 de abril).
- **Decreto 3268/1968, de 26 de diciembre,** por el que se modifican diversos artículos del Código de la Circulación. (BOE núm. 14, de 16 de enero de 1969; rectificaciones en BOE núm. 28, de 1 de febrero).

- **Orden de 14 de febrero de 1974**, sobre retirada y depósito de vehículos abandonados. (BOE núm. 48, de 25 de febrero).
- **Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre**, por el que se reglamenta el Recurso de Reposición previo al Económico-Administrativo. (BOE núm. 235, de 1 de octubre).
- **Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre**, Estatuto de Autonomía del País Vasco. (BOE núm. 306, de 22 de diciembre).
- **Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre**, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases de Procedimiento Económico-Administrativo. -L.P.E.A.- (BOE núm. 313, de 30 de diciembre).
- **Orden de 10 de enero de 1981**, por la que se establecen los requisitos formales de las resoluciones administrativas. (BOE núm. 12, de 14 de enero).
- **Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto**, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.-LORAFNA- (BOE núm. 195, de 16 de agosto).
- **Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre**, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre Tráfico y Circulación de Vehículos. (BOE núm. 287, de 30 de noviembre).
- **Ley 3/1985, de 18 de marzo**, de Metrología. (BOE núm. 67, de 19 de marzo).
- **Ley 7/1985, de 2 de abril**, de Bases de Régimen Local. -LBRL- (BOE núm. 80, de 3 de abril; rectificaciones en BOE núm. 139, de 11 de junio).
- **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo**, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. (BOE núm. 63, de 14 de marzo).
- **Ley 39/1988, de 28 de diciembre**, reguladora de las Haciendas Locales. -LHL- (BOE núm. 313, de 30 de diciembre).
- **Ley 18/1989, de 25 de julio**, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (BOE núm. 178, de 27 de julio; corrección de errores en BOE núm. 75, de 28 de marzo).
- **Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo**, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. -LSV- (BOE núm. 63, de 14 de marzo; corrección de errores en BOE núm. 185, de 3 de agosto).
- **Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre**, por el cual se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria. (BOE núm. 230, de 25 de septiembre).
- **Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre**, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. -RGR- (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1991; corrección de errores en BOE núm. 28, de 1 de febrero).
- **Orden de 22 de marzo de 1991**, por la que se desarrolla el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, que regula el Procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria. (BOE núm. 89, de 13 de abril).
- **Ley 30/1992, de 26 de noviembre**, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. -LRJAP-PAC- (BOE núm. 285, de 27 de noviembre; corrección de errores en BOE núm. 311, de 28 de diciembre y BOE núm. 23, de 27 de enero de 1993).

- **Decreto 1398/1993, de 4 de agosto**, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. -RPPS- (BOE núm. 189, de 9 de agosto).
- **Orden de 11 de febrero 1994**, por la que se establece el control metrológico del Estado para los instrumentos destinados a medir la velocidad de circulación de los vehículos a motor. –Cinemómetros– (BOE núm. 43, de 19 de febrero).
- **Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero**, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad y Vial. -RPST-. (BOE núm. 95, de 21 de abril).
- **Ordenanza Municipal de Circulación de Las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo 1994**. (BOP núm. 53, de 4 de mayo, págs. 894 -910, y BOP núm. 8, de 17 de enero de 2001).
- **Orden de 27 de julio 1994**, por la que se establece el control metrológico del Estado para los instrumentos destinados a medir la concentración de alcohol en el aire expirado. – Etilómetros– (BOE núm. 181, de 30 de julio).
- **Real Decreto 2042/1994, de 14 octubre**, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos. (BOE núm. 275, de 17 de noviembre).
- **Ley 25/1995, de 20 de julio**, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.
- **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre**, del Código Penal. (BOE núm. 281, de 24 de noviembre; corrección de errores en BOE núm. 54, de 2 de marzo de 1996).
- **Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas. -R.P.R.E.A.- (BOE núm. 72, de 23 de marzo).
- **Resolución de 5 de junio de 1997**, de la Subsecretaría del Ministerio de Interior, que publica las Resoluciones de los Delegados del Gobierno en Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León, por las que se delegan en los Directores Generales de Tráfico y de Política Interior las facultades para resolver determinados recursos ordinarios. (BOE núm. 142, de 14 de junio).
- **Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto**, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. (BOE núm. 186, de 5 de agosto).
- **Ley 5/1997, de 24 de marzo**, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (BOE núm. 72, de 25 de marzo).
- **Ley 6/1997, de 14 de abril**, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. -LOFAGE- (BOE núm. 90, de 15 de abril).
- **Real Decreto 617/1997, de 25 de abril**, sobre Subdelegados del Gobierno de la Administración General del Estado, que desarrolla la Ley 6/1997, de 14 de abril. (BOE núm. 106, de 3 de mayo).
- **Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo**, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. (BOE núm. 135, de 6 de junio).
- **Real Decreto Ley 12/1997, de 1 de agosto**, y **Ley 59/1997, de 19 de diciembre**, que añaden un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (BOE núm. 196, de 16 de agosto, y BOE núm. 304, de 20 de diciembre).

- **Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre**, de Transferencias de Competencias Ejecutivas en materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. (BOE núm. 300, de 16 de diciembre).
- **Ley 14/1997, de 24 de diciembre**, del Parlamento de Cataluña, por la que se crea el Servicio Catalán de Tráfico. (DOGC. núm. 2548, de 31 de diciembre).
- **Real Decreto 116/1998, de 30 de enero**, por el que se adaptan a la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el Reglamento General de Circulación y el Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico. (BOE núm. 42, de 18 de febrero).
- **Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo**, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña.
- **Decreto 102/1998, de 15 de abril**, de desarrollo de las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (DOGC. núm. 2630, de 30 de abril).
- **Convenio 98/C 216/01**, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre las decisiones de privación del derecho de conducir (DOCE C 216, de 10.07.1998).
- **Ley 24/1998, de 13 de julio**, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. (BOE núm. 167, de 14 de julio).
- **Ley 29/1998, de 13 de julio**, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. - LJCA- (BOE núm. 167, de 14 de julio).
- **Orden del Ministerio de Interior, de 30 de noviembre de 1998**, delega en la Dirección General de Tráfico las atribuciones de resolver los recursos que se interpongan contra las sanciones impuestas por los Delegados del Gobierno. (BOE núm. 294, de 9 de diciembre).
- **Ley 50/1998, de 30 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Fiscal. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).
- **Ley 4/1999, de 13 de enero**, de modificación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE núm. 12, de 14 de enero; corrección de errores en BOE de 19 de febrero).
- **Real Decreto 596/1999, de 16 de abril**, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto. (BOE núm. 93, de 19 de abril).
- **Ley 11/1999, de 21 de abril**, de modificación de la Ley 7/1995, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de aguas, que añade nuevos párrafos al final de la letra a) del apartado 1 del artículo 71 de la LSV. (BOE núm. 96, de 22 de abril).
- **Decreto 358/1999, de 19 de octubre**, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Interior del País Vasco. (BOPV. núm. 207, de 28 de octubre).
- **Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre**, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la Prestación de los Servicios Postales -RPSP-, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).

- **Real Decreto 136/2000, de 4 de febrero**, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, en lo relativo al reembolso del coste de las garantías prestadas para suspender la ejecución de las deudas tributarias y al régimen de actuaciones de la inspección de los tributos y se adapta a las previsiones de dicha Ley el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria. (BOE núm. 40, de 16 de febrero).
- **Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero**, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero. (BOE núm. 42, de 18 de febrero).
- **Decreto 180/2000, de 15 de mayo**, por el que se modifica la estructura orgánica del Servicio Catalán de Tráfico y se crean los Servicios Territoriales de Tráfico de Tarragona y Barcelona. (DOGC. núm. 3150, de 30 de mayo, pág. 6960).
- **Real Decreto 7/2001, de 12 de enero**, por el que se aprueba el Reglamento sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor. (BOE núm. 12, de 13 de enero).
- **Ley 19/2001, de 19 de diciembre**, de reforma del 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. (BOCG de 28 de noviembre de 2001, Serie A, Núm. 36-10 y BOE núm. 304, de 20 de diciembre).
- **Ley 24/2001, de 27 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE 31 de diciembre de 2001; corrección de errores en BOE de 24 de mayo de 2002).
- **Directiva 2002/85/CE**, por la que se modifica parcialmente la Directiva 92/6/CEE relativa a la instalación y utilización de los dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor. (DOCE de 4 de diciembre de 2002).
- **Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre**, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. (BOE núm. 3, de 3 de enero).
- **Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo**, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, para adaptarlo a la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del 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. (BOE núm. 82, de 5 de abril).
- **Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre**, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación -RGC-, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (BOE núm. 306, de 23 de diciembre).
- **Ley 62/2003, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.
- **Real Decreto 1598/2004, de 2 de julio**, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.
- **Ley 17/2005, de 19 de Julio**, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2005).

- **Orden INT/2596/2005, de 28 de julio**, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción (BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2005).
- **Real Decreto 62/2006, de 27 de enero**, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo. (BOE núm. 28, de 2 de febrero).
- **Ley 22//2006, de 4 de julio**, de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid. (BOE núm. 159, de 5 de julio).
- **Real Decreto 965/2006, de 1 de septiembre**, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (BOE núm. 212, de 5 de septiembre).

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros.

- AGUADO I CUDOLÁ, V.** - La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador, ed. Civitas, Madrid, 1994.
- Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.
- ALBASANZ GALLÁN, F.** - La Policía de Circulación sobre las vías públicas y los Cuerpos de la Policía Municipal, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1974.
- ARROYO LÓPEZ-SORO, J.** - Derecho de la Circulación Vial, ed. Dykinson, Madrid, 1996.
- BACIGALUPO ZAPATERO, E.** - Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario), ed. Colex, Madrid, 1991.
- BACIGALUPO, M.** - La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución), ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.
- BENZO SAINZ, I.** - Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Transporte y Tráfico, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Madrid, 1993 (1.ª ed.).
- BOLAÑO DÍAZ, J. L.** - Multas municipales de Circulación, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1987.
- CABALLERO GEA, J. A.** - Multas: Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, Seguridad Vial, Transportes por Carretera, ed. Dykinson, Madrid, 2000.
- CANO CAMPOS, T.** - El régimen jurídico-administrativo del tráfico: Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones, ed. Dirección General de Tráfico-Civitas, Madrid, 1999 (1.ª ed.).
- El permiso de conducción en España: significado y régimen jurídico, ed. Civitas, Madrid, 2002 (1.ª ed.).
- COBO OLVERA, T.** - El procedimiento administrativo sancionador tipo: Legislación, jurisprudencia, doctrina y formularios, ed. Bosch, Barcelona, 1999 (1.ª ed.).
- DE LA GUARDIA RIVERA, A.** - El Reglamento de la potestad sancionadora de tráfico. Estudio analítico y jurisprudencial adaptado a la ley 19/2001, ed. Pons, Madrid, 2002.

- DE PALMA DEL TESO, A.** - El principio del culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, ed. Tecnos, Madrid, 1996.
- DE POTESTAD MENÉNDEZ, L.** - El Procedimiento Sancionador por infracciones de tráfico, ed. Imprenta Fareso, Madrid, 1994.
- El Procedimiento Sancionador por infracciones de tráfico: Estudio jurisprudencial, legislación y formularios, ed. Edisofer, Madrid, 1999.
- EMBID IRUJO, A.** - Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español, ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1978.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J.** - El procedimiento administrativo sancionador, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.** - Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, ed. Civitas, Madrid, 1997 (7.^a ed.).
- Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, ed. Civitas, Madrid, 2000 (7.^a ed.).
- GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E.** - Derecho Administrativo, Madrid, 1962 (8.^a ed.).
- GARRIDO FALLA, F.** - Régimen de impugnación de los actos administrativos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- GEMMA PRIETO, M.^a y OTROS.** - Ley de Tráfico y Seguridad Vial: (Ley 19/2001, de 19 de diciembre), ed. Ediciones Experiencia, Barcelona, 2002.
- GÓMEZ VISEDO, D.** - Nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ed. La Ley, Madrid, 2002.
- GUAITA MARTORELL, A.** - Derecho Administrativo Especial, Tomo IV, ed. Librería General, Zaragoza, 1970 (2.^a ed.)
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FCO. L.** - La caducidad del procedimiento administrativo, ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 1998.
- LÓPEZ NIETO y MALLO, FCO.** - Las sanciones municipales, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984.
- MARTÍN QUERALT, J. y OTROS.** - Curso de Derecho Financiero y Tributario, ed. Tecnos, Madrid, 1999, (10.^a ed.).
- MARTÍNEZ NIETO, A.** - Cómo evitar sanciones de tráfico. Cuestiones habituales, casos prácticos, formularios y legislación, ed. La Ley, Madrid, 2002.
- MARTÍNEZ NIETO, A. y OTROS.** - Manual Jurídico de Tráfico y Seguridad Vial, Tomo I, ed. La Ley-Actualidad, S.A., Madrid, 1997-2000.
- MESEGUER YEBRA, J.** - El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador, ed. Bosch, Barcelona, 2000 (1.^a ed.).
- MUÑOZ MEDINA, M. M.^a** - La potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico: infracciones y sanciones, ed. BOE, Madrid, 1993.
- Cómo evitar las multas. Todo lo que quiso saber a propósito del tráfico, Ediciones B, Barcelona, 1995.

- NARANJO MEDEROS, D.**
RODRÍGUEZ ROMÁN, E.
- Derecho y Técnica de la Circulación, Tomo I, ed. Instituto de Ciencias Económicas, Madrid, 1976.
- NAVARRETE SERRANO, M.**
y FERNÁNDEZ DÍAZ, J.
- Las competencias municipales en materia de tráfico, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1995 (2.^a ed.).
- NIETO GARCÍA, A.**
- Derecho Administrativo Sancionador, ed. Tecnos, Madrid, 1994 (2.^a ed.).
- ORENES BASTIDA, J. M.**
y PÉREZ MATEOS, H.
- Cómo recurrir las multas. Todo lo que debe saber sobre las sanciones de tráfico, ed. Bosch, Barcelona, 2000 (4.^a ed.).
- Imprudencia de las Sanciones de Tráfico, ed. Bosch, Barcelona, 1998 (3.^a ed.).
- PALOMAR LLOVET, M.**
y DE ROVIRA MOLA, A.
- Las multas municipales en el Derecho español, ed. Palestra, Barcelona, 1960.
- PERA VERDAGUER, FCO.**
- Derecho español de la circulación, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1959.
- QUIRÓS LOBO, J. M.**
- Principios de Derecho Sancionador, ed. Comares, Granada, 1996.
- RAMÍREZ SINEIRO, J. M.**
y BARREIRO TELJEIRO, A.
- La reforma legal de la seguridad vial, ed. La Ley, Madrid, 2002.
- SALA SÁNCHEZ, P.**
y OTROS.
- Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo. (Análisis de la Ley 4/1999), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- SERRANO ANTÓN, F.**
- La Oposición a la Vía de Apremio, ed. Aranzadi, Navarra, 1998.
- RINCÓN GALLART, S.**
- Posición del titular del vehículo ante la nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: Inconstitucionalidad del art. 72.3 LSV, ed. Serlipost, Barcelona, 1993.

II. Artículos doctrinales y ponencias.

- AGUADO I CUDOLÁ, V.** - “La prueba en el procedimiento administrativo sancionador”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, págs. 93 – 114.
- AMOEDO SOUTO, C. A.** - “Los «atajos» de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico ante el Tribunal Supremo. La Sentencia de 19 de diciembre de 2000 y su doctrina legal sobre el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, de procedimiento sancionador en materia de tráfico”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 156 / septiembre - diciembre 2001, págs. 307 – 335. Idem *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, ed. Civitas, N.º 113 / enero - marzo 2002, págs. 93 – 117.
- ANAYA GÓMEZ, A.** - “La identificación del conductor en las infracciones de tráfico”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, ed. Consejo General del Poder Judicial, N.º XIII, 1993, págs. 449 – 459.
- ARNALDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, M.** - “El papel de las sanciones de tráfico en la política de seguridad vial”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 18 / junio 2000, págs. 20 – 24.
- BAÑO RIQUELME, T.** - “Se nos pregunta acerca de la eficacia probatoria que tienen las denuncias de los vigilantes de la ORA o zona azul, y se indica que, si no tienen presunción de veracidad, debería prevalecer la presunción de inocencia”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 8 / agosto 1999, págs. 32 – 34.
- BATET JIMÉNEZ, M.ª P.** - “El valor probatorio de las denuncias de los agentes de tráfico”, [on-line] <http://www.derecho.com>, *Boletín Jurídico Derecho.com*, N.º LII / diciembre 2002.
- BUEYO DIEZ JALÓN, M.ª** - “El nuevo Régimen Jurídico de los recursos administrativos: El retorno del recurso de alzada y del potestativo de reposición”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 663 / diciembre 1999, págs. 14141 – 14151.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R.** - “Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, págs. 115 – 150.
- CALATAYUD PÉREZ, E.** - “Sustitución de parte de la cuantía de las multas de tráfico por otras medidas reeducadoras”, *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2001, págs. 107 – 126.
- CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.** - “La naturaleza del peligro que conllevan las conductas contrarias a la norma en la reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial”, *XVIII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2002, págs. 189 – 251.

- “El tratamiento jurídico de la velocidad en el derecho de la circulación”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, págs. 231 – 292.
 - “Las medidas de seguridad a aplicar por los agentes de la autoridad en los supuestos de conducción alcohólica”, *XXII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2006, págs. 155 – 186.
- CANO CAMPOS, T.**
- “Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 156 / septiembre - diciembre 2001, págs. 191 – 249.
 - “La suspensión de las autorizaciones administrativas para conducir en las infracciones sancionadas por autoridades distintas de las del Estado”, *XIX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2003, págs. 49 – 84.
- CARRASCO GONZÁLEZ, A. M.**
- “El artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial”, *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2001, págs. 129 – 142.
- CERROLAZA GÓMEZ, A.**
- “Evolución de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial”, *XXII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2006, págs. 75 – 103.
- CHAPARRO CÁCERES, L.**
- “El Supremo ratifica la ilegalidad de las multas impuestas por los vigilantes de parquímetros sin más pruebas que la denuncia del controlador”, [on-line] <http://www.bosch.es>, *Noticias Jurídicas*, diciembre 1999.
- COBO OLVERA, T.**
- “El Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (I)”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 35 / 26 septiembre - 2 octubre 1994, XXXV, págs. 521 – 538.
 - “El Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (II)”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 36 / 3 - 9 octubre 1994, XXXVI, págs. 539 – 560.
- CUADRADO ZULOAGA, D.**
- “La forma verbal en las resoluciones sancionadoras, a propósito del Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 27 / 2 - 8 julio 2001, XXXVII, págs. 1025 – 1032.
 - “Los Procedimientos Sancionadores en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: urgente necesidad de un cambio de actitud en los responsables de su tramitación y resolución”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 47 / 17 - 23 diciembre 2001, LX, págs. 1457 – 1470. Idem *Revista de Derecho de la Circulación*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, págs. 5 – 15.

- CUARENTAL, B.** - “Precaución, amigo conductor”, Diario *CANARIAS7* (Las Palmas) 20.01.2002, pág. 26.
- DE DOBRYNINE, E.** - “Una apuesta por la educación”, Especial nueva Ley de Tráfico, Diario de Noticias La Ley, enero 2002, pág. 10.
- DE LAMO RUBIO, J.** - “Adaptado el Reglamento Sancionador en materia de Tráfico Vial a la Ley 4/1999”, [on-line] <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 72 / 23 febrero 2000.
- “Principio «Non Bis In Idem» y Principio de Buena Fe Procesal: efectos de la invocación tardía de la vulneración del Non Bis In Idem”, [on-line] <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 132 / 21 septiembre 2001.
- DE LAS HERAS GARCÍA, M.** - “Naturaleza de las «medidas cautelares» de la LTCS: supuestos de adopción. Singular alusión al abandono de vehículo”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 18 / junio 2000, págs. 4 – 19.
- DE PALMA DEL TESO, A.** - “La culpabilidad”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, págs. 29 – 51.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Í.** - “Algunas cuestiones de Jurisdicción Constitucional en materia de tráfico (infracciones de tráfico detectadas por cinemómetro y presunción de inocencia)”, *VII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1991, págs. 127 – 142.
- “La motivación de la resolución sancionadora. Su tratamiento en la jurisprudencia”, *XVIII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2002, págs. 43 – 70.
- DÍAZ DELGADO, J.** - “Derecho sancionador. Presunción de inocencia y principio de personalidad de las sanciones. Tráfico. Privación del permiso de conducir y multa por exceso de velocidad impuestos al propietario del vehículo al no conocerse el conductor”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 537 / junio 1989, págs. 3677 – 3684.
- ESTÉVEZ GOYTRE, R.** - “La caducidad y la prescripción en el Derecho administrativo sancionador”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 46 / 10 - 26 diciembre 2000, LXVI, págs. 1239 – 1262. Idem *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N.º 1 / 15 enero 2001, págs. 39 – 55.
- ESCRIBANO COLLADO, P.** - “Actuaciones complementarias en materia de tráfico”, *IX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1993 (impresión 1994), págs. 125 y ss.
- FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A.** - “Legitimidad de la privación administrativa del permiso de conducir: Doctrina de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el régimen francés del permiso de conducir «por puntos»”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, N.º 1812 - 13 / 15 enero 1998, págs. 5 – 22.

**FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ,
T. R.**

- “La tipicidad de las infracciones en relación con el principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución española”, *V Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1989 (impresión 1990), págs. 113 – 137.

FUENTES GARCÍA, J.

- “Retirada y depósito de vehículos incorrectamente estacionados en la vía pública. Procedencia de exigir el pago del importe de la retirada y depósito con carácter previo a la entrega del vehículo a su titular”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 6 / junio 1999, págs. 37 – 39.

- “Algunos aspectos prácticos del procedimiento sancionador por infracciones de tráfico en los Ayuntamientos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 7 / julio 1999, págs. 4 – 15.

- “La ejecución de las sanciones de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 7 / julio 1999, págs. 19 – 20.

- “Sobre la caducidad de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico de acuerdo con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 14 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 8 / agosto 1999, págs. 26 – 27.

- “El procedimiento sancionador por infracciones de tráfico en los Ayuntamientos: algunos aspectos prácticos y recursos en vía administrativa”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 22 / octubre 2000, págs. 3 – 17.

- “¿Las denuncias obligatorias de tráfico formuladas por los agentes de la autoridad tienen virtualidad de iniciar siempre un procedimiento sancionador?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 26 / febrero 2001, págs. 17 – 18.

- “¿A quién corresponde la resolución de los recursos de reposición interpuestos contra las sanciones de tráfico impuestas mediante delegación?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 26 / febrero 2001, págs. 18 – 19.

- “El valor de las notificaciones de resoluciones con firma estampillada. Traslado de copias de resoluciones: validez y eficacia”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 28 / abril 2001, págs. 13 – 18.

- “¿Es aplicable la prescripción en vía de recurso si se produce incumplimiento de los plazos previstos para la resolución de los recursos en vía administrativa?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 31 - 32 / julio - agosto 2001, pág. 24.
- “Incidencia del RD 137/2000, de 4 de febrero, por el que se modifica el RD 320/1994, de 25 de febrero (Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), en la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 31 - 32 / julio - agosto 2001, págs. 24 – 25.
- “¿Es aplicable la prescripción en vía de recurso si la administración incumple los plazos previstos para la resolución de los recursos en vía administrativa?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 35 / noviembre 2001, págs. 10 – 11.
- “¿Cómo debe articularse la suspensión del expediente sancionador en materia de tráfico si los hechos denunciados pueden llevar aparejada responsabilidad penal?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, págs. 20 – 21.
- “Obligación del titular del vehículo de identificar al conductor del mismo (art. 72.3 LSV)”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 54 / junio 2003, págs. 34 – 35.
- “En el supuesto de que el titular de un vehículo acredite tener cedido su uso y disfrute a otra persona”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 54 / junio 2003, págs. 35 – 37.
- “Caducidad del procedimiento sancionador en materia de tráfico. Cómputo de plazos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 55 - 56 / julio - agosto 2003, págs. 19 – 20.
- “¿Qué relación existe entre la propuesta de resolución y el trámite de audiencia en el procedimiento sancionador en materia de tráfico? ¿Son preceptivos ambos trámites? ¿En qué plazo ha de emitirse la resolución desde la recepción de la propuesta de resolución por el órgano competente?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 55 - 56 / julio - agosto 2003, págs. 20 – 22.
- “La «esperada» reforma de la Ley de Tráfico”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 517 / 24 enero 2002, págs. 1 – 8.

FUENTES LÓPEZ, F. J.

- GARCÍA ÁLVAREZ, G.** - “Presunciones de veracidad y procedimiento administrativo sancionador. Comentario a la STS (Sala 3.ª, Sección 1.ª) de 1 de octubre de 1991”, Tomo II, La Ley, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 2918 / 16 enero 1992), págs. 690 – 697.
- GARCÍA GONZÁLEZ, J.** - “La doble sanción penal y administrativa por un mismo hecho: vigencia del principio ne bis in idem (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 678 - 679 / marzo - abril 2001, págs. 1979 – 1997.
- GARCÍA LÓPEZ, R.** - “El deber de identificación del conductor infractor ante la aplicación del sistema de permiso y licencia de conducción por puntos”, *XXII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2006, pág. 107 – 129.
- GARCÍA GONZÁLEZ, J.** - “La doble sanción penal y administrativa por un mismo
- GÓMEZ TOMILLO, M. y PARDO ÁLVAREZ, M.ª** - “El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 2 / 8 - 14 enero 2001, II, págs. 17 – 33.
- GONZÁLEZ MONTES, J. L.** - “El fiador en el procedimiento sancionador en materia de tráfico”, *XVIII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2002, págs. 109 – 144.
- “Jurisprudencia del Tribunal Supremo en interés de Ley en materia de tráfico: Cuestiones de procedimiento”. *XXI Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, págs. 160 – 212.
- GONZÁLEZ NAVARRO, FCO.** - “El procedimiento sancionador del Código de la Circulación”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 43 / enero - abril 1964, págs. 403 – 419.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.** - “El procedimiento sancionador en materia de tráfico y el contencioso-administrativo”, *XVI Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2000, págs. 37 – 67.
- GONZÁLEZ SALINAS, J.** - “Interrupción del procedimiento sancionador en materia de tráfico y efectos sobre la caducidad”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, págs. 45 – 136.
- GUERRA TSCHUSCHKE, A.** - “El proceso contencioso-administrativo y las sanciones de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 48 / diciembre 2002, págs. 3 – 13.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P.** - “La posibilidad de delegación de la potestad sancionadora en materia de tráfico. Reflexiones en torno a la STS. de 10 noviembre de 1998”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 392 / 27 mayo 1999, págs. 1 – 12.
- HERNÁNDEZ SAHAGÚN, FCO.** - “Sanciones de tráfico de pequeña cuantía: su tramitación hasta sentencia (y un análisis del principio de tipicidad)”, *Boletín Aranzadi Administrativo (BAA)*, N.º 3 / marzo 2002.

- IÑIGO FUSTER, A.** - “Las Notificaciones Postales”, [on-line] <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 154 / 14 marzo 2002.
- IVARS RUIZ, J.** - “Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial”, *Revista General de Derecho (RGD)*, N.º 669 / junio 2000, págs. 7271 – 7277.
- IZQUIERDO CARRASCO, M.** - “La determinación de la sanción administrativa”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, págs. 207 – 257.
- IZU BELLOSO, M. J.** - “Competencias de Navarra en materia de tráfico”, *Revista Jurídica de Navarra*, N.º 16 / julio - diciembre 1993, págs. 109 – 124.
- JAÉN VALLEJO, M.** - “A propósito de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 2/2003. Principio constitucional «ne bis in idem»”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 584 / 3 julio 2003, págs. 1 – 5.
- JAUME FERNÁNDEZ, C.** - “¿Hacia un nuevo sistema de recursos administrativos?, Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/92”, *Economist&Jurist*, N.º 36 / marzo - abril 1999.
- JOSEP QUERALT, J.** - “El artículo 286.II del Código de la Circulación: su inconstitucionalidad. Notas al auto de 27-IV-1979 del Juzgado de Distrito n.º 16 de los de Barcelona”, *Revista de Derecho de la Circulación*, N.º 5 / septiembre - octubre 1979, págs. 447 – 459.
- JUNCEDA MORENO, J.** - “¿Una nueva vuelta hacia la responsabilidad objetiva en Derecho Administrativo Sancionador?”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, Civitas, N.º 86 / abril - junio 1995, págs. 261 – 269.
- “A vueltas con el deber de identificación del infractor de tráfico y la aplicación con “matices” de los principios penales en Derecho administrativo sancionador”, *Revista Jurídica de Asturias*, N.º 20, 1996, págs. 123 – 134.
- “Derecho sancionador en materia de tráfico. En especial, la retirada del permiso de conducir”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N.º 145 / enero - abril 1998, págs. 399 – 430.
- LÓPEZ MENUDO, FCO.** - “Los recursos de reposición y alzada en la modificada Ley 30/1992. Conexión entre ambos”, *XV Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1999, págs. 11 – 26.
- “Graduación de las sanciones por infracciones a normas de tráfico”, *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2001, págs. 11 – 40.
- “Pago anticipado de la multa con reducción de su importe. Consecuencias jurídicas”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, págs. 11 – 43.
- LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M.** - “Tráfico y seguridad vial (procedimiento sancionador y régimen de infracciones y sanciones)”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, ed. Consejo General del Poder Judicial, N.º XIII, 1993, págs. 217 – 268.

- LÓPEZ PARADA, J.** - "Manual de uso" de la Ley 4/1999 de modificación de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92), [on-line] <http://www.abog.net> (*Asociación Abogados en Internet*).
- LÓPEZ PELLICER, J. A.** - "La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?", *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 42 / 15 - 21 noviembre 1999, LXIX, págs. 1171 – 1199.
- LOZANO GUERRAS, E.** - "La suspensión del permiso de conducción por infracciones de tráfico: Presupuestos de legalidad y requisitos para su imposición", *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 221 – 230.
- MAGRO SERVET, V.** - "La reciente reforma del texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación y Seguridad Vial: una nueva regulación de los aparcamientos", Tomo II, *La Ley*, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4274 / 23 abril 1997), D-118, págs. 1870 – 1875.
 - "La siniestralidad viaria en España en los últimos diez años", (Diario *La Ley* N.º 5540 / 9 mayo 2002), págs. 1 – 8.
 - "La despenalización de la conducción de vehículos de motor y ciclomotores sin seguro en la reforma del Código Penal", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 60 / diciembre 2003, págs. 7 y 14.
- MAPELLI, E.** - "Multas, más multas y otras sanciones", [on-line] <http://www.icamalaga.es>, *Miramar* (Revista oficial del Colegio de Abogados de Málaga) N.º 117 / marzo 1998.
- MARCIÁ BOBES, R.** - "La influencia del alcohol en la conducción automovilista", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 74 / febrero 2005, págs. 3 – 10.
- MARTÍ GARCÍA, A.** - "Trascendencia social de las infracciones de tráfico", *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 81 – 93.
- MARTÍN GARCÍA DE GUADIANA, S.** - "Competencias en materia de tráfico sobre vías urbanas", *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 157 – 175.
- MARTÍNEZ NIETO, A.** - "La reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial", Tomo III, *La Ley*, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4308 / 12 junio 1997), D-160, págs. 1860 – 1868.
 - "Delegación de la potestad sancionadora por infracciones de tráfico", *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 1 / enero 1999, págs. 4 – 12.

- “Los ciudadanos españoles y la Administración de Tráfico”, Tomo IV, La Ley, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4841 / 16 julio 1999), D-194, págs. 1645 – 1653.
- “En el caso de denuncias formuladas por agentes de la Ordenanza Limitadora del Aparcamiento mencionadas en la cuestión anterior, ¿qué relación existe entre sus actuaciones y el principio de presunción de inocencia que asiste a los ciudadanos en los expedientes sancionadores?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 16 / abril 2000, págs. 22 – 24.
- “El nuevo Procedimiento Sancionador de Tráfico. Sanciones verbales sin motivación ni propuesta previa para el interesado”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 18 / junio 2000, págs. 78 – 95.
- “Última jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de sanciones de tráfico. Comentario a dos SSTS (Sala 3.ª) de 15 de noviembre de 2000, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 26 / febrero 2001, págs. 81 – 83.
- “La Ley de Tráfico y la Política de Seguridad Vial”, Tomo II, La Ley, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 5260 / 5 marzo 2001), D-58, págs. 1731 – 1734.
- “Los únicos problemas que solventa la ley son los de la DGT para cobrar las multas”, Especial nueva Ley de Tráfico, Diario de Noticias La Ley, enero 2002, págs. 6 y ss.
- “Otra vez la resolución sancionadora verbal de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 51 / marzo 2003, págs. 1 – 4.
- “Contra la última reforma del Procedimiento Sancionador de Tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 54 / junio 2003, págs. 1 – 6.
- “¿Se pueden presentar alegaciones en el procedimiento sancionador de tráfico al mismo tiempo que se anticipa el pago para obtener la reducción del 30% de la multa?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 82 / octubre 2005, págs. 21 – 23.
- “Los puntos negros del permiso por puntos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 91 - 92 / julio - agosto 2006, págs. 1 – 3.

- “Cuando el boletín de denuncia es notificado en el acto al conductor del vehículo pero carece de los datos necesarios para que pueda ser considerado también propuesta de resolución ¿es correcto notificar de nuevo al conductor el acuerdo de iniciación del procedimiento en el que sí se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada?”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 95 / noviembre 2006, pág. 30.
- MONTERO CASADO, DE AMEZUA, J.** - “Infracciones de Tráfico más relevantes en relación con la Seguridad Vial”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 16 / abril 2000, págs. 3 – 16.
- MONTORO PUERTO, M.** - “La ley de bases sobre tráfico y seguridad de la circulación vial”, *V Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1989 (impresión 1990), págs. 195 – 239.
- MONTORO GONZÁLEZ, L.** - “Estrategias para la Prevención de los Accidentes de Tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 74 / febrero 2005, págs. 57 – 62.
- MORENO TRAPIELLA, PRUDENCIO C.** - “La revocación administrativa del permiso de conducir por la comisión de varias infracciones administrativas de Tráfico”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, N.º 1858 / 1 diciembre 1999, págs. 5 – 58.
- MUÑOZ ROJAS, T.** - “La presunción de inocencia y la actuación de la policía judicial en materia de Tráfico”, *V Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1989 (impresión 1990), págs. 101 – 111.
- ORÁA GONZÁLEZ, J.** - “La prescripción de las infracciones de tráfico. Algunas cuestiones prácticas”, Tomo I, La Ley, ed. La Ley-Actualidad (Diario N.º 4736 / 17 febrero 1999), D-44, págs. 1817 – 1820.
- ORTEGA VALLEJO, F. R.** - “El impacto de la nueva Ley de Tráfico”, Especial nueva Ley de Tráfico, Diario de Noticias La Ley, enero 2002, pág. 5.
 - “El nuevo Procedimiento Sancionador de Tráfico: Aspectos prácticos y gestión documental”, [on-line] <http://www.multauto.es>, mayo 2002.
 - “La motivación de la resolución sancionadora en el procedimiento sancionador de tráfico”, [on-line] <http://www.multauto.es>, agosto 2002 y <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 174 / 5 septiembre 2002.
 - “Las sanciones al transporte en Francia”, [on-line] <http://www.multauto.es>, septiembre 2002 y <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 177 / 26 septiembre 2002.

- “La iniciación del procedimiento sancionador en materia de tráfico”, [on-line] <http://www.multauto.es>, enero 2003 y <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 192 / 23 enero 2003.
 - “Comentarios a las SSTS sobre cuestiones de ilegalidad n.º 451/01 y 452/01 en relación al art. 15.1 del Real Decreto 320/1994”, <http://www.multauto.es>, marzo 2003, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 51 / marzo 2003, págs. 75 – 78, <http://www.bosch.es>, *Boletín Noticias Jurídicas*, N.º 198 / 12 marzo 2003.
 - “Restricciones a la circulación en el País Vasco: STS de 19 de enero de 2005”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 77 / mayo 2005, págs. 51 y 52.
 - “El cobro de las sanciones de tráfico dentro de la Unión Europea”, *Derecho de Tráfico y Circulación*, abril 2005, [on-line] http://noticias.juridicas.com/areas_tematicas/nj_trafico/
 - “¿Quién conduce mi coche? Identificar al conductor infractor”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 84 / diciembre 2005, págs. 17 y 18.
 - “Poder defenderse en Tráfico, ya no es posible: nos quedamos sin derechos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 85 / enero 2006, págs. 79 – 80.
- PALLARES MORENO, M.** - “Garantías del administrado frente a la sanción de tráfico”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 43 – 67.
- PELÁEZ DEL ROSAL, M.** - “Desarrollo reglamentario de los procedimientos en la nueva Normativa de Tráfico”, *VII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1991, págs. 91 – 125.
- PULIDO QUEVEDO, M.** “La interpretación judicial de la expresión «intento de notificación debidamente acreditado» del apartado 4 del art. 58 de la LRJ-PAC”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N.º 610 / febrero 2004, págs. 1, 10 - 11.
- REBOLLO PUIG, M.** - “El contenido de las sanciones”, *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo, ed. Lex Nova, N.º extraordinario 2001, págs. 151 – 206.
- ROCA ROCA, E.** - “La competencia de la Administración Pública en materia de tráfico”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 7 – 42.
- “La regulación del aparcamiento en zonas restringidas. El control del tráfico y circulación por medios técnicos (videocámaras)”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 3 / marzo 1999, págs. 3 – 17.

- “El recurso contencioso-administrativo. Ejecutoriedad de la resolución. El pago fraccionado de la sanción”, *XV Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1999, págs. 145 – 175.
- “La ejecución de las sanciones de tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 12 / diciembre 1999, págs. 4 – 14.
- “El valor probatorio de las denuncias obligatorias”, *XIX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2003, págs. 85 – 109.
- “La ejecución de las sentencias desestimatorias en vía Contencioso Administrativa”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, págs. 137 – 160.
- “La desestimación de los recursos en vía contencioso-administrativa y sus efectos”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 75 / marzo 2005, págs. 3 – 13.

SARASA ASTRÁIN, V.

- “Las denuncias voluntarias y procedimiento sancionador en materia de tráfico: soluciones y futuro”, [on-line] http://www.anere.es/ponencia_sevilla_denuncias_voluntarias.pdf

SÁNCHEZ ADSUAR, M.

- “La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, antes y después del Real Decreto 137/2000”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N.º 5 / 15 marzo 2001, págs. 871 – 875.
- “Perención y cómputo de los plazos en el procedimiento sancionador en materia de tráfico”. Comentario a propósito de la STS 15 de noviembre de 2000, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 41 / 5 - 11 noviembre 2001, LIV, págs. 1353 – 1363. Idem Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, págs. 49 – 57.
- “La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico. Comentario a propósito de la STS. 19 diciembre 2000”, *Actualidad Administrativa*, ed. La Ley-Actualidad, N.º 34 / 16 - 22 septiembre 2002, XLIV, págs. 989 – 1000.

**URIS LLORET, C. y
ESPINOSA DE RUEDA
JOVER, M.**

- “El control judicial de las sanciones de tráfico: procesos, recursos y motivos de estimación”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, ed. La Ley- Actualidad, N.º 24 / diciembre 2000, págs. 3 – 16.

VALENZUELA GARCÍA, F.

- “El problema de las sanciones en las infracciones de tráfico. La denuncia voluntaria”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, págs. 129 – 140.

III. Revistas y periódicos.

- ACTUALIDAD JURÍDICA
ARANZADI**
- Número 410 / octubre 1999.
 - Número 469 / enero 2001.
 - Número 519 / febrero 2002.
 - Número 524 / marzo 2002.
 - Número 533 / mayo 2002.
 - Número 538 / junio 2002.
 - Número 565 / febrero 2003.
 - Número 574 / abril 2003.
 - Número 575 / mayo 2003.
 - Número 587 / julio 2003.
 - Número 610 / febrero 2004.
- CANARIAS DE DERECHO
Jurcom Legiscom, S.L.**
- Tercer trimestre de 2001, págs. 1010 – 1016.
- DIARIO JURÍDICO
ARANZADI**
- “Entra en vigor la nueva Ley de Tráfico y Seguridad Vial”, 21-01-2002
- DIRECCIÓN GRAL.
DE TRÁFICO**
- N.º 118 / septiembre 1996.
“100 años de seguridad - Historias de la seguridad”,
 - N.º 139 / noviembre - diciembre 1999.
“Coches del siglo XX y XX - Así fue... y así será”,
 - N.º 146 / enero - febrero 2001.
 - N.º 151 / noviembre - diciembre 2002.
“Recopilación de las principales novedades. Nueva Ley de Seguridad Vial”,
 - N.º 153 / marzo - abril 2002.
“La persona, DECISIVA para la SEGURIDAD VIAL”, IX Congreso Mundial de la Prévention Rotière Internationale,
 - N.º 156 / septiembre - octubre 2002.
 - N.º 158 / enero - febrero 2003.
 - N.º 161 / julio - agosto 2003.
 - N.º 164 / enero - febrero 2004.
“Mano Dura a la Francesa”.
- EL CONSULTOR DE LOS
AYUNTAMIENTOS Y DE
LOS JUZGADOS**
- “Tráfico Viario - Procedimiento Administrativo Sancionador”, N.º 24 / diciembre 1999, Consulta n.º 344.
- LA VANGUARDIA DIGITAL**
- “El Tribunal Supremo avala la actuación de la grúa en las zonas azules”, 4.11.1999.
- NOTICARIO JURÍDICO
ARANZADI**
- Número 197 / abril 2001.

**TRÁFICO Y
SEGURIDAD VIAL**

- Número 4 / abril 1999, págs. 39 – 41.
- Número 6 / junio 1999, págs. 53 y 54.
- Números 19 - 20 / julio - agosto 2000, págs. 59 y ss.
- Número 27 / marzo 2001, págs. 49 y 50.
- Número 28 / abril 2001, pág. 66.
- Número 29 / mayo 2001, págs. 30 – 35 y 90.
- Números 31 - 32 / julio - agosto 2001, págs. 43, 44 y 88.
- Número 33 / septiembre 2001, págs. 43 – 45 y 134 – 144.
- Número 53 / mayo 2003, págs. 34 –36 y 92.
- Número 60 / diciembre 2003, págs. 87 – 89.
- Número 70 / octubre 2004, pág. 97.
- Número 73 / enero 2005, págs. 48 y 49.
- Número 74 / febrero 2005, págs. 4 y ss.
- Número 81 / septiembre 2005, págs. 109 y 110.
- Número 83 / noviembre 2005, págs. 38 – 40.
- Número 88 / abril 2006, págs. 45 – 48.
- Número 90 / junio 2006, págs. 37 y 38.

IV. Bases de Datos en CDRom.

- Base de datos de legislación Bosch, 1999 y 2000.
- Base de datos de legislación y jurisprudencia Bosch, 2001.
- Base de datos de legislación Aranzadi.
- Base de datos de jurisprudencia Aranzadi.
- Base de datos de jurisprudencia La Ley- Actualidad.
- Abogado para Multas de Tráfico RCR, 1998, 1999 y 2000.
- Base de datos de jurisprudencia del Tribunal Supremo.

V. Páginas Web.

- www.abog.net
- www.bcn.cl
- www.bosch.es
- www.derecho.com
- vici.fgov.be
- www.ford.es
- www.gdt.es
- www.info.gov.ar
- www.infocid.pt
- info4.juridicas.unam.mx
- www.elmundomotor.com
- www.mercedes-benz.es
- www.mintransporte.gov.co
- www.mopc.gov.py
- www.motor.terra.es
- www.multauto.es
- www.parlamento.it
- www.securiteroutiere.equipement.gouv.fr
- www.seguridadvial.org
- www.supermotor.com/revista/actualidad
- www.trafico.euskadi.net
- http://noticias.juridicas.com/areas_tematicas/nj_trafico/
- http://www.cea-online.es/carneporpuntos/otros_paises.html
-

JURISPRUDENCIA

Índice cronológico de resoluciones judiciales.

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1962

- STS. de 8 junio [RJ. 2530].

1963

- STS. de 17 enero.

1975

- STS. de 21 febrero.

1979

- STS. de 5 marzo [RJ. 861].

1981

- STC. 2/1981, de 30 enero.
- STC. 8/1981, de 30 marzo.
- STC. 11/1981, de 8 abril.
- STC. 15/1981, de 7 mayo.
- STC. 18/1981, de 8 junio.
- STC. 31/1981, de 28 julio.

- STS. de 26 marzo [RJ. 1423].
- STS. de 9 junio [RJ. 2554].

1982

- STC. 13/1982, de 1 abril.
- STC. 62/1982, de 15 octubre.

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1983

- STC. 77/1983, de 3 octubre.
- STS. de 20 mayo [RJ. 3382].
- STS. de 3 noviembre.
- STS. de 5 noviembre [RJ. 6692].

1984

- STC. 83/1984, de 24 julio.
- STS. de 14 septiembre.
- STS. de 28 septiembre [RJ. 4526].
- STS. de 7 diciembre [RJ. 6079].
- STS. de 27 diciembre [RJ. 6734].

1985

- STC. 77/1985, de 27 junio.
- STC. 87/1985, de 16 julio.
- STS. de 26 febrero.
- STS. de 9 diciembre [RJ. 6382].

1986

- STC. 159/1986, de 16 diciembre.
- STS. de 9 mayo [RJ. 4395].
- STS. de 12 mayo [RJ. 2449].
- STS. de 14 noviembre [RJ. 8081].

1987

- STC. 2/1987, de 21 enero.
- STC. 37/1987, de 26 marzo.
- STC. 42/1987, de 7 abril.
- STC. 133/1987, de 21 julio.
- STC. 149/1987, de 30 septiembre.
- STS. de 9 marzo.
- STS. de 21 mayo
- STS. de 9 octubre.
- STS. de 24 noviembre [RJ. 8240].

1988

- STC. 2/1988, de 21 enero.
- STC. 3/1988, de 21 enero.
- STC. 101/1988, de 8 junio.
- STC. 219/1988, de 22 noviembre.
- STS. de 24 marzo.
- STS. de 4 noviembre [RJ. 8629].

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1989

- STC. 29/1989, de 6 febrero.
- STC. 32/1989, de 13 febrero.
- STC. 69/1989, de 20 abril.
- STC. 98/1989, de 1 junio.
- STC. 150/1989, de 25 septiembre.
- STC. 219/1989, de 21 diciembre.
- STS. de 23 enero [RJ. 421].
- STS. de 11 febrero [RJ. 1109].
- STS. de 28 marzo [RJ. 2140].
- STS. de 30 marzo [RJ. 2151].
- STS. de 4 abril [RJ. 3014].
- STS. de 6 abril [RJ. 2820].
- STS. de 7 abril.
- STS. de 6 mayo.
- STS. de 13 junio.
- STS. de 7 julio.
- STS. de 23 octubre [RJ. 7199].
- STS. de 28 octubre.

1990

- STC. 61/1990, de 29 marzo.
- STC. 76/1990, de 26 abril.
- STC. 154/1990, de 15 octubre.
- STC. 207/1990, de 17 diciembre.
- STC. 212/1990, de 20 diciembre.
- STS. de 12 febrero [RJ. 774].
- STS. de 13 febrero [RJ. 965].
- STS. de 27 febrero [RJ. 783].
- STS. de 3 marzo [RJ. 2133].
- STS. de 22 marzo [RJ. 2110].
- STS. de 3 abril [RJ. 3576, 3578].
- STS. de 21 abril.
- STS. de 9 mayo.
- STS. de 14 mayo [RJ. 3814].
- STS. de 29 junio.
- STS. de 10 julio [RJ. 5988].
- STS. de 12 julio [RJ. 5864].
- STS. de 14 septiembre [RJ. 9025].
- STS. de 25 septiembre [RJ. 7386].
- STS. de 26 septiembre [RJ. 7558].
- STS. de 25 octubre [RJ. 8021].
- STS. de 30 octubre.
- STS. de 14 noviembre.

1991

- STC. 122/1991, de 3 junio.
- STC. 150/1991, de 4 julio.
- ATC. 355/1991, de 25 noviembre.
- STC. 246/1991, de 19 diciembre.
- STS. de 22 abril [RJ. 3313].
- STS. de 21 mayo [RJ. 4334].
- STS. de 24 mayo.
- STS. de 1 octubre [RJ. 7639].
- STS. de 3 diciembre.

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1992

- STC. 87/1992, de 8 junio.
- STC. 93/1992, de 11 junio.
- STC. 97/1992, de 11 junio.
- STS. de 1 febrero.
- STS. de 13 febrero.
- STS. de 20 febrero.
- STS. de 24 febrero [RJ. 2781].
- STS. de 8 marzo.
- STS. de 20 mayo [RJ. 3655].
- STS. de 27 mayo [RJ. 3729].
- STS. de 11 junio [RJ. 4625].
- STS. de 29 septiembre [RJ. 7373].

1993

- STC. 16/1993, de 18 enero.
- STC. 58/1993, de 15 febrero.
- STC. 145/1993, de 26 abril.
- STC. 165/1993, de 18 mayo.
- STC. 166/1993, de 20 mayo.
- STC. 178/1993, de 31 mayo.
- STC. 193/1993, de 14 junio.
- STC. 305/1993, de 25 octubre.
- STS. de 30 abril.
- STS. de 21 octubre [RJ. 7201].
- STS. de 10 noviembre [RJ. 8194].
- STS. de 23 noviembre [RJ. 8883].
- STS. de 30 noviembre [RJ. 1230].

1994

- STC. 6/1994, de 17 enero.
- STC. 22/1994, de 27 enero.
- STC. 28/1994, de 27 enero.
- STC. 45/1994, de 15 febrero.
- STC. 120/1994, de 25 abril.
- STC. 140/1994, de 9 mayo.
- STC. 154/1994, de 23 mayo.
- STC. 177/1994, de 10 junio.
- STS. de 18 febrero.
- STS. de 25 febrero [RJ. 1402].
- ATS. de 28 febrero [RJ. 1236].
- STS. de 4 mayo.
- STS. de 4 junio [RJ. 4784].
- STS. de 24 junio [RJ. 4726].
- STS. de 27 junio [RJ. 4732].
- STS. de 4 julio.
- STS. de 9 julio.
- STS. de 8 octubre [RJ. 8307].
- STS. de 25 octubre.
- STS. de 29 octubre.
- STS. de 31 octubre [RJ. 8214].
- STSJ. del País Vasco, de 14 enero [JT. 79].
- STSJ. de Cantabria, de 7 abril.

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1995

- STC. 23/1995, de 30 enero.
- STC. 50/1995, de 23 febrero.
- STC. 66/1995, de 8 mayo.
- STC. 97/1995, de 20 de junio.
- STC. 128/1995, de 26 julio.
- STC. 153/1995, de 24 octubre.
- STC. 181/1995, de 11 diciembre.
- STC. 197/1995, de 21 diciembre.
- STS. de 1 febrero [RJ. 1085].
- STS. de 13 febrero [RJ 2670].
- STS. de 30 abril [RJ. 3081].
- STS. de 3 mayo [RJ. 3604].
- STS. de 9 mayo [RJ. 3791].
- STS. de 16 mayo [RJ. 4212].
- STS. de 23 mayo.
- STS. de 20 junio [RJ. 4711].
- STS. de 27 junio [RJ. 4794].
- ATS. de 22 julio [RJ. 6274].
- STS. de 27 julio [RJ. 6090].
- STSJ. de Madrid, de 23 marzo [JT. 284].
- STSJ. de Madrid, de 30 marzo [JT. 365].
- STSJ. de Madrid, de 20 mayo [RJCA 538].

1996

- STC. 1/1996, de 15 enero.
- STC. 34/1996, de 11 marzo.
- STC. 46/1996, de 25 marzo.
- STC. 55/1996, de 28 marzo.
- STC. 62/1996, de 15 abril.
- STC. 120/1996, de 8 julio.
- STC. 170/1996, de 29 octubre.
- STC. 204/1996, de 16 diciembre.
- STC. 207/1996, de 16 diciembre.
- STS. de 15 enero.
- STS. de 16 enero.
- STS. de 6 febrero [RJ. 1036].
- STS. de 7 marzo.
- STS. de 16 abril [RJ. 3277].
- STS. de 21 mayo.
- STS. de 12 junio [RJ. 4810].
- STS. de 8 julio [RJ. 5514].
- STS. de 4 octubre [RJ. 7413].
- STS. de 7 octubre.
- STS. de 23 octubre.
- STS. de 28 octubre [RJ. 7628].
- STS. de 11 noviembre [RJ. 7936].
- STS. de 26 noviembre.
- STS. de 28 noviembre.
- STS. de 12 diciembre.
- STS. de 13 diciembre [RJ. 8856].
- STS. de 26 diciembre [RJ. 1233].
- STS. de 30 diciembre [RJ. 9801].
- STS. de 30 diciembre [RJ. 9802].
- STSJ. de Canarias, Tenerife, de 10 enero [JT. 26].
- STSJ. del País Vasco, de 6 marzo.
- STSJ. del País Vasco, de 12 abril [JT. 614].
- STSJ. de Canarias, Tenerife, de 22 abril [JT. 543].

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1996 (continuación)

- STSJ. de Madrid, de 30 abril [RJCA 496].
- STSJ. Comunidad Valenciana, de 10 mayo [JT. 713].
- STSJ. de Castilla y León, de 28 junio.
- STSJ. de Cantabria, de 26 noviembre [RJCA 1821].

1997

- STC. 14/1997, de 28 enero.
- STC. 29/1997, de 24 febrero.
- STC. 39/1997, de 27 febrero.
- STC. 45/1997, de 11 marzo.
- STC. 86/1997, de 22 abril.
- STC. 116/1997, de 23 junio.
- STC. 123/1997, de 1 julio.
- STC. 137/1997, de 21 julio.
- STC. 161/1997, de 2 octubre.
- STC. 186/1997, de 10 noviembre.
- STC. 221/1997, de 4 diciembre.
- STC. 234/1997, de 18 diciembre.
- STS. de 20 enero [RJ. 76].
- STS. de 22 enero.
- STS. de 28 enero.
- STS. de 3 febrero.
- STS. de 6 febrero.
- STS. de 4 marzo.
- STS. de 21 abril [RJ. 3335].
- STS. de 9 mayo.
- STS. de 21 mayo [RJ. 4375].
- STS. de 26 mayo [RJ. 4381].
- STS. de 27 mayo [RJ. 4447].
- STS. de 30 mayo.
- STS. de 31 mayo [RJ. 4417].
- STS. de 2 junio [RJ. 5434].
- STS. de 6 junio [RJ. 5437].
- STS. de 16 junio.
- STS. de 19 junio.
- STS. de 23 junio [RJ. 5317].
- STS. de 24 junio.
- STS. de 16 julio.
- STS. de 30 julio [RJ. 6331].
- STS. de 26 septiembre [RJ. 6902].
- STS. de 30 septiembre [RJ. 6925].
- STS. de 22 octubre [RJ. 7542].
- STS. de 22 octubre [RJ. 9348].
- STS. de 28 octubre [RJ. 8195].
- STS. de 3 noviembre.
- STS. de 3 noviembre [RJ. 8198].
- STS. de 10 noviembre [RJ. 9205].
- STS. de 14 noviembre [RJ. 8336].
- STS. de 12 diciembre [RJ. 2264].
- STSJ. de Galicia, de 26 febrero [JT. 83].
- STSJ. de Aragón, de 6 marzo [RJCA 695].
- STSJ. de Madrid, de 3 abril [RJCA 808].
- STSJ. del País Vasco, de 11 julio.
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 16 septiembre [RJCA 1868].
- STSJ. Comunidad Valenciana, de 27 noviembre.

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1998

- STC. 7/1998, de 13 enero.
- STC. 14/1998, de 22 enero.
- STC. 37/1998, de 17 febrero.
- STC. 56/1998, de 16 marzo.
- STC. 170/1998, de 21 julio.
- STC. 199/1998, de 13 octubre.
- ATS. de 19 enero [RJ. 684].
- STS. de 20 enero.
- STS. de 23 enero [RJ. 1688].
- STS. de 26 enero [RJ. 573].
- STS. de 27 enero.
- STS. de 9 febrero.
- STS. de 10 febrero.
- STS. de 11 febrero.
- STS. de 11 febrero [RJ. 1374].
- STS. de 20 febrero.
- ATS. de 23 febrero [RJ. 2452].
- STS. de 25 febrero.
- ATS. de 2 marzo [RJ. 3125].
- ATS. de 9 marzo [RJ. 3125].
- STS. de 9 marzo [RJ. 2143].
- STS. de 16 marzo [RJ. 2848].
- STS. de 23 marzo [RJ. 2828].
- STS. de 7 abril [RJ. 3449, 3451].
- STS. de 25 abril.
- STS. de 27 abril [RJ. 3646].
- STS. de 28 abril.
- STS. de 5 mayo.
- STS. de 6 mayo [RJ. 4629].
- STS. de 12 mayo.
- STS. de 22 junio [RJ. 5678].
- STS. de 24 junio [RJ. 5362].
- STS. de 29 junio [RJ. 5040].
- STS. de 5 julio.
- STS. de 8 julio.
- STS. de 18 julio.
- STS. de 10 noviembre [RJ. 9465].
- STS. de 20 diciembre.
- STSJ. de Navarra, de 31 enero [JT. 36].
- STSJ. de Murcia, de 25 febrero [RJCA 772].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 27 abril [RJCA 1251].
- STSJ. de Canarias, Tenerife, de 29 mayo [RJCA 1574].
- STSJ. de Cataluña, de 3 junio [RJCA 2320].
- STSJ. de Canarias, Tenerife, de 19 junio [RJCA 2169].
- STSJ. de Asturias, de 22 julio [RJCA 2493].

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1998 (continuación)

- STSJ. Comunidad Valenciana, de 11 septiembre [RJCA 3166].
- STSJ. de La Rioja, de 9 octubre [RJCA 3516].
- STSJ. de Murcia, de 13 octubre [RJCA 3766].
- STSJ. de Canarias, Las Palmas, de 20 noviembre.
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 20 noviembre [RJCA 4408].
- STSJ. de Madrid, de 10 diciembre [JT. 1947].

1999

- STC. 3/1999, de 26 enero.
- STC. 101/1999, de 31 mayo.
- STC. 177/1999, de 11 octubre.
- STC. 183/1999, de 11 octubre.
- STS. de 9 febrero [RJ. 1784].
- STS. de 13 febrero [RJ. 1214].
- STS. de 25 marzo [RJ. 3177].
- STS. de 7 abril [RJ. 3067].
- STS. de 19 abril [RJ. 3507].
- STS. de 26 mayo [RJ. 3949].
- STS. de 22 junio [RJ. 5109].
- STS. de 16 septiembre [RJ. 6726].
- STS. de 22 septiembre [RJ. 6728].
- STS. de 15 octubre [RJ. 8851].
- STS. de 29 octubre [RJ. 8644].
- STS. de 9 diciembre [RJ. 8576].
- STSJ. de Madrid, de 21 enero [RJCA 599].
- STSJ. de Madrid, de 28 enero [JT. 614, 698].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 2 febrero [RJCA 370].
- STSJ. de Asturias, de 4 febrero [RJCA 523].
- STSJ. Comunidad Valenciana, de 4 febrero [RJCA 1015].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 18 febrero [RJCA 2397].
- STSJ. de Madrid, de 1 marzo [JT. 1118].
- STSJ. de Madrid, de 8 marzo [JT. 1120].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 3 marzo [RJCA 698].
- STSJ. de Extremadura, de 11 marzo [RJCA 739].
- STSJ. de Andalucía, Málaga, de 15 marzo [RJCA 2335].
- STSJ. de Extremadura, de 26 marzo.
- STSJ. de La Rioja, de 7 abril.
- STSJ. de Cantabria, de 9 abril.
- STSJ. de Canarias, Tenerife, de 9 abril [RJCA 1036].
- STSJ. de Cantabria, de 13 abril [RJCA 986].
- STSJ. de Canarias, Las Palmas, de 16 abril [RJCA 892].
- STSJ. de La Rioja, de 28 mayo [RJCA 1333].
- STSJ. de Murcia, de 7 junio [RJCA 2541].
- STSJ. de Castilla y León, Burgos, de 14 junio [RJCA 1972].

A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.

1999 (continuación)

- STSJ. de Andalucía, Granada, de 28 junio [RJCA 1605].
- STSJ. de Extremadura, de 13 julio [RJCA 2424].
- STSJ. de Extremadura, de 14 julio [RJCA 2115].
- STSJ. de Extremadura, de 15 julio [RJCA 2426 y 2429].
- STSJ. de Murcia, de 31 julio [RJCA 2299].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 15 septiembre [RJCA 4002].
- STSJ. de Navarra, de 17 septiembre [RJCA 2700].
- STSJ. de Murcia, de 10 noviembre [RJCA 3811].
- STSJ. de Murcia, de 10 noviembre [RJCA 3812].
- STSJ. de Murcia, de 10 noviembre [RJCA 3813].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 11 noviembre [RJCA 4082].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 9 diciembre [RJCA 4699].

2000

- STC. 81/2000, de 27 marzo.
- ATC. 251/2000, de 30 octubre.
- STS. de 22 enero [RJ. 460].
- STS. de 29 enero [RJ. 913].
- STS. de 10 febrero [RJ. 7046].
- STS. de 22 febrero [RJ. 2328].
- STS. de 28 febrero [RJ. 2655].
- STS. de 23 febrero [RJ. 1872].
- STS. de 10 abril [RJ. 3347].
- STS. de 26 abril [RJ. 3363].
- STS. de 29 mayo [RJ. 4503].
- STS. de 30 mayo [RJ. 5936].
- STS. de 4 julio [RJ. 5945].
- STS. de 28 octubre [RJ. 8456].
- STS. de 15 septiembre [RJ. 9114].
- STS. de 15 noviembre [RJ. 10064].
- STS. de 15 noviembre [RJ. 10065].
- STS. de 25 noviembre [RJ. 1213].
- STS. de 19 diciembre [RJ. 2617].
- STSJ. de Castilla y León, Burgos, de 11 enero [RJCA 365].
- STSJ. de Murcia, de 14 enero [RJCA 31].
- STSJ. de Navarra, de 17 enero [RJCA 93].
- STSJ. de Extremadura, de 20 enero [RJCA 370].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 24 enero
- STSJ. de Asturias, de 11 febrero [RJCA 285].
- STSJ. de Murcia, de 21 febrero [RJCA 222].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 23 febrero [RJCA 912].
- STSJ. de Aragón, de 17 septiembre.

- A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.
 D) Audiencia Nacional (AN).
 E) Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (JCCA).
 F) Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (JCA).

2000 (continuación)

- STSJ. del País Vasco, de 3 marzo [RJCA 1769].
- STSJ. de Canarias, Las Palmas, de 10 marzo [RJCA 1348].
- STSJ. de Navarra, de 17 marzo [JT. 534].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 30 marzo [RJCA 153].
- STSJ. del País Vasco, de 30 marzo [RJCA 1781].
- STSJ. de Murcia, de 5 abril [RJCA 704].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 11 abril [RJCA 1139].
- STSJ. de Navarra, de 13 abril [RJCA 853].
- STSJ. de Andalucía, Granada, de 22 mayo.
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 16 junio [RJCA 2013].
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 28 junio [RJCA 2613].
- STSJ. de Canarias, Las Palmas, de 21 julio [JUR 91162].
- STSJ. de Canarias, Las Palmas, de 21 julio.
- STSJ. de Aragón, de 21 julio [JUR 91160].
- STSJ. de Madrid, de 7 septiembre [RJCA 1768].
- STSJ. de Extremadura, de 22 septiembre [RJCA 2489].
- STSJ. del País Vasco, de 5 octubre [RJCA 195].
- STSJ. de Castilla y León, Burgos, de 27 octubre [JUR 278320].
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 21 noviembre [RJCA 209].
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 22 diciembre [RJCA 392].

2001

- STC. 152/2001, de 2 julio.
- STS. de 9 abril [BDBOSCH 12039].
- STS. de 28 abril [RJ. 5362].
- STS. de 16 mayo [RJ. 4849].
- STS. de 22 mayo [RJ. 6228].
- STS. de 23 mayo [RJ. 4287].
- STS. de 24 mayo [RJ. 4187].
- STS. de 6 noviembre [RJ. 1759].
- STS. de 16 noviembre [RJ. 10139].
- STS. de 19 noviembre [RJ. 9791].
- STS. de 19 noviembre [RJ. 9843].
- STSJ. de Galicia, de 5 enero [RJCA 792].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 15 enero.
- SJCCA. de 17 enero [RJCA 969].
- STSJ. de Madrid, de 18 enero [RJCA 592].
- STSJ. de Navarra, de 19 enero [RJCA 431].

- A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.
 D) Audiencia Nacional (AN).
 E) Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (JCCA).
 F) Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (JCA).

2001 (continuación)

- SAN. de 16 febrero [RJCA. 869].
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 20 febrero [JUR 125879].
- SJCA. de Madrid, de 13 marzo [RJCA 567].
- STSJ. de Murcia, de 14 marzo [RJCA 501].
- STSJ. de Galicia, de 16 marzo [RJCA 942].
- STSJ. de Aragón, de 28 marzo [RJCA 1354].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 7 abril [JUR 187649].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 10 abril [RJCA 835].
- STSJ. de Andalucía, Granada, de 16 abril [RJCA 631].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 25 abril [JUR 189432].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 26 abril [JUR 189654].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 30 abril [RJCA 934].
- STSJ. de Andalucía, Granada, de 14 mayo [RJCA 1068].
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 12 junio [RJCA 1531].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 24 julio [JUR 289755].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 25 julio [JUR 273386].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 17 septiembre [JUR 326847].
- SJCA. del País Vasco, de 20 septiembre [RJCA 1274].
- STSJ. de Canarias, Tenerife, de 26 septiembre.
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 9 octubre [JUR 14995].
- STSJ. de Castilla y León, Valladolid, de 30 noviembre.

2002

- ATC. 26/2002, de 26 febrero.
- ATC. 27/2002, de 26 febrero.
- ATC. 28/2002, de 26 febrero.
- STC. 113/2002, de 9 mayo.
- STS. de 17 enero [RJ. 894].
- STS. de 23 enero [RJ. 752, 1846].
- STS. de 29 enero [RJ. 902].
- STS. de 16 abril [RJ. 6834].
- STS. de 16 mayo [RJ. 4464].
- STS. de 7 octubre [RJ. 9278].
- STS. de 14 noviembre [RJ. 9925].
- STS. de 15 noviembre [RJ. 624].
- STS. de 26 noviembre [RJ. 763].
- STS. de 3 diciembre [RJ. 629].
- STS. de 20 diciembre [RJ. 713].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 11 de enero.
- STSJ. de Andalucía, Sevilla, de 15 marzo [JUR 106431].
- STSJ. de Murcia, de 12 junio [JUR 224939].
- STSJ. de Asturias, de 15 noviembre [JUR 31366].

- A) Tribunal Constitucional. B) Tribunal Superior de Justicia. C) Tribunal Supremo.
D) Audiencia Nacional (AN).
E) Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (JCCA).
F) Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (JCA).

2003

- STC. 2/2003, de 16 enero.
- STC. 54/2003, de 24 marzo.
- STS. de 14 febrero [RJ. 1733].
- STS. de 12 junio.
- STS. de 5 julio.
- STS. de 24 julio [RJ. 6952].
- STS. de 17 noviembre.
- SJCA. de León, de 3 marzo [RJCA 57].
- SJCA. de Donostia, de 5 febrero.
- SJCA. de Pontevedra, de 28 abril.
- SJCA. de Jaén, de 7 mayo.
- STSJ. de Cataluña, de 9 octubre [JUR 26119].
- STSJ. de Castilla La Mancha, de 13 octubre [JUR 48657].
- STSJ. de Cataluña, de 28 octubre [JUR 265843].
- STSJ. de Cataluña, de 28 octubre [JUR 265280].
- STSJ. de Cataluña, de 17 diciembre [JUR 30235].

2004

- STC. 111/2004, de 12 julio
- STC. 145/2004, de 13 septiembre
- STS. de 4 junio.
- STS. de 27 octubre.
- STS. de 28 octubre.

2005

- STS. de 19 enero.
- STS. de 23 noviembre
- SJCA. de Murcia, de 8 junio.
- STSJ. de Navarra, de 7 abril.

CONSIDERACIONES FINALES

A nadie se le escapa que el tráfico o circulación vial, además de un fenómeno histórico y jurídico, es un hecho social. Por ello, a la hora de abordar este apartado dos son las preguntas que nos asaltan:

a) ¿Cuál es verdaderamente la finalidad de la normativa sancionadora vial? ¹⁾ Social, en el sentido de prevenir y disminuir en cierta medida el número de accidentes de tráfico y sus consecuencias, ²⁾ Recaudatoria, o ambas finalidades a la vez.

La prevención de los accidentes de tráfico es y debe ser la finalidad última y prioritaria de toda actividad relacionada con el tráfico ⁽⁵⁸⁵⁾.

Señala MARTÍNEZ NIETO que el principal objetivo de la política de seguridad vial es reducir la accidentalidad y el número de víctimas. En consecuencia, las acciones legislativas y administrativas que se pongan en marcha para alcanzar este objetivo deben actuar sobre los tres factores que configuran el fenómeno del tráfico: el automóvil, la carretera y el conductor ⁽⁵⁸⁶⁾.

En palabras de NIETO GARCÍA, el fin de las sanciones es, en último extremo, el cumplimiento de determinadas normas. Si se multa a los automovilistas imprudentes no es tanto para «retribuirles» de su pecado sino, mucho más simplemente, para que no vuelvan a pecar. A la Administración –como a la sociedad en general– no le preocupa que un infractor quede impune (no sea «retribuido») sino que con la

⁽⁵⁸⁵⁾ MARTÍ GARCÍA, A.: “Trascendencia social de las infracciones de tráfico”, *I Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1984, pág. 83.

⁽⁵⁸⁶⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 18.

sanción –e incluso con la amenaza de ella– procure no infringir y que, en definitiva, el tráfico sea más seguro y más fluido ⁽⁵⁸⁷⁾.

El objetivo final del legislador en la redacción de la normativa vial, no fue precisamente aumentar la recaudación de fondos de las distintas Administraciones Públicas implicadas, ya que para eso existen otros mecanismos tributarios ⁽⁵⁸⁸⁾, sino el de lograr una mayor seguridad en los desplazamientos por carretera para reducir los accidentes de tráfico ⁽⁵⁸⁹⁾.

No obstante, las pretensiones de nuestros legisladores, lo cierto es que en la actualidad el papel de las sanciones de tráfico en España ha quedado reducido a un aspecto meramente recaudatorio, principalmente en lo que hace referencia a las infracciones cometidas en las vías urbanas ⁽⁵⁹⁰⁾.

Cobrar a un infractor una determinada multa no asegura en modo alguno que la legalidad quede en un futuro a buen recaudo. Máxime si tenemos en cuenta la injusticia material que supone la aplicación objetiva o estandarizada de la cuantía sin

⁽⁵⁸⁷⁾ NIETO GARCÍA, A.; ob. cit., Derecho..., pág. 145.

⁽⁵⁸⁸⁾ El autor MARTÍNEZ NIETO ha tenido ocasión de pronunciarse a este respecto, al señalar que «el objetivo de la potestad sancionadora a través de multas no está orientado a la recaudación de fondos, ya que la tarea de proveer al tesoro público de fondos que permitan el desarrollo y ejecución de los diferentes programas presupuestarios, es el objeto primordial de otras políticas como son las fiscales y tributarias, cuya correcta implementación debe permitir al Estado afrontar los programas de gasto que con carácter anual propone el gobierno al órgano legislativo para su aprobación y que de su cumplimiento dependen gran parte de los objetivos de bienestar y de desarrollo que se marca el Estado de Derecho». MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Delegación de la potestad...”, pág. 5.

A este respecto, el Jefe Provincial de Tráfico de Las Palmas, José María Méndez, opina que “la nueva Ley de Seguridad Vial tiene como objetivo principal mejorar precisamente la seguridad vial de todos aquellos que intervienen en la circulación, conductores, peatones e incluso ciclistas. No se trata, a su juicio, de una normativa recaudadora, sino que tiene «dos vertientes, una técnica, de aumento de la seguridad, y otra administrativa, que ofrece el recurso a la sanción»”. Vid. CUARENTAL, B.: “Precaución, amigo conductor”, Diario CANARIAS7 (Las Palmas), 20.01.2002, pág. 26

⁽⁵⁸⁹⁾ “El principal objetivo de la política pública encargada de este sector es conseguir un nivel de seguridad vial que permita un descenso de los actuales niveles de accidentalidad y, en consecuencia, de víctimas, ya que los accidentes de tráfico con víctimas son los principales factores de mortalidad y una fuente muy importante de morbilidad en nuestro país”. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Delegación de la potestad...”, pág. 5.

⁽⁵⁹⁰⁾ ARNALDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, M.: “El papel de las sanciones de tráfico en la política de seguridad vial”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 18 / junio 2000, pág. 23. Vid., en igual sentido, ORTEGA VALLEJO, F. R.: “El impacto de la nueva Ley de Tráfico”, Especial nueva Ley de Tráfico, Diario de Noticias La Ley, enero 2002, pág. 5.

tener en cuenta otros datos esenciales, como pueden ser la riqueza o pobreza económica del infractor. Un ordenamiento como el nuestro no puede seguir por más tiempo viviendo escondido entre matorrales a la caza y captura de un nuevo ingreso público ⁽⁵⁹¹⁾.

Como dice MARTÍNEZ NIETO, la política de seguridad vial que ejecuta la Dirección Gral. de Tráfico (DGT) es muy vulnerable a la crítica de que sólo está pensada para recaudar dinero. La razón de ello es que las únicas sanciones previstas por la Ley son la multa y la privación del permiso de conducir ⁽⁵⁹²⁾.

Un aspecto a tener muy en cuenta, como comenta MARTÍNEZ NIETO ⁽⁵⁹³⁾, es que en nuestro país la Dirección General de Tráfico (DGT) tiene asimismo asignada la función de recaudar el importe de las multas de tráfico, y por ello se nos antoja un tanto dudoso que las diversas reformas legislativas efectuadas en los últimos años en la normativa vial no persigan una clara finalidad recaudatoria, y en menor medida evitar o reducir los índices de siniestralidad en las carreteras españolas.

⁽⁵⁹¹⁾ JUNCEDA MORENO, J.: “A vueltas con el deber de identificación del infractor de tráfico y la aplicación con "matices" de los principios penales en Derecho administrativo sancionador”, *Revista Jurídica de Asturias*, N.º 20, 1996, págs. 133 y 134.

Tradicional objeción a las multas es la desigualdad que entrañan según la situación económica de quién las padece. Incluso una modesta multa de tráfico de 25.000 pesetas (unos 150 euros), supondrá un mal de intensidad muy distinta para quien tenga un gran patrimonio o una elevada renta y para quien sólo cobre el salario mínimo o una pensión incluso menor. La mayoría de las leyes no hacen referencia a ningún criterio relativo a la capacidad económica del sancionado para que la Administración fije el importe de las multas dentro de los máximos y mínimos establecidos. REBOLLO PUIG, M.: “El contenido de las sanciones”, *Revista de Derecho Administrativo*, N.º extraordinario 2001, págs. 171 y 172.

⁽⁵⁹²⁾ Sigue argumentando este autor, que la Ley de Seguridad Vial no contempla las medidas reeducadoras como sanción alternativa a la multa, sino que sólo reducen ésta en un 30%.

Opina MARTÍNEZ NIETO, que la sustitución parcial de la multa por la medida educativa no resulta atractiva para el infractor, que no se acogerá a esta opción voluntaria, pero además el sistema propuesto complica desde el punto de vista burocrático la ejecución de la sanción, que habrá de fraccionarse y controlarse la parte pagada y la parte conmutada por la medida educativa. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “La Ley de Tráfico y...”, pág. 1732.

La nueva Ley está marcada por una clara “política sancionadora”... Con ella se gana en efectividad recaudatoria pero se pierde el valor educativo de las multas para la seguridad vial. Vid. MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Los únicos problemas...”, págs. 6 y 7.

⁽⁵⁹³⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit., “Los únicos problemas...”, págs. 7 y 8.

Como indica CALATAYUD PÉREZ, cuando analizamos toda la legislación de Tráfico, nos damos cuenta que estamos ante una ley que aparte de regular toda la materia, tiene una finalidad puramente SANCIONADORA y exclusivamente RECAUDATORIA ⁽⁵⁹⁴⁾. Añade el citado ponente, que las normas sobre la Seguridad Vial han ido evolucionando a lo largo de los últimos años añadiendo fórmulas para aumentar la seguridad pero también para agravar el sistema de sanciones, puramente económicas, y en buscar los mecanismos para conseguir que esa “multa” no se le escape a la Administración. Hasta se modifica la norma y se invierte el sistema habitual de “carga de la prueba”, con la amenaza de Pago de la multa. Parece que lo único que interesa es recaudar fondos, y en su caso la privación del permiso de conducir. Es decir un sistema punitivo puro y duro.

Los cambios normativos que incidan en la educación del conductor (y no en la política de ingresos de la DGT en cuanto organismo autónomo) son los que más se necesitan para mejorar el comportamiento de los automovilistas y reducir el número de muertos en la carretera ya que la mayor parte de los accidentes traen causa del factor humano ⁽⁵⁹⁵⁾.

b) ¿Para conseguir disminuir los accidentes de tráfico es suficiente contar una normativa represiva, o sería mejor otro tipo de políticas complementarias?

A nadie se le escapa que las normas de tráfico no se cumplirían si no fuera por la amenaza y el castigo de las multas ⁽⁵⁹⁶⁾. Pero como sostiene la mayor parte de la doctrina especializada en la materia, toda política de seguridad vial debe poner su acento en la educación y en la prevención, sólo secundariamente en la represión

⁽⁵⁹⁴⁾ CALATAYUD PÉREZ, E.: “Sustitución de parte de la cuantía de las multas de tráfico por otras medidas reeducadoras”, *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2001, pág. 112.

⁽⁵⁹⁵⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; art. cit. “Contra la última reforma...”, págs. 1 y 2.

⁽⁵⁹⁶⁾ MARTÍNEZ NIETO, A.; ob. cit., *Cómo evitar sanciones...*, pág. 19.

⁽⁵⁹⁷⁾. “La única forma de reconducir los trágicos números que hoy nos escandalizan es la concienciación general. Y eso nos alcanza a todos. Mientras no apostemos por un sistema firmemente anclado en la educación vial seguiremos estancados. No somos perfectos, y menos aún cuando conducimos o hacemos uso de las vías de comunicación...” ⁽⁵⁹⁸⁾.

En este contexto, muchos legisladores sin experiencia en el ámbito de la seguridad han sido los inductores de que el modelo formativo en seguridad vial esté básicamente centrado en el cumplimiento de la norma y no en la educación para seguridad. El modelo lógicamente ha mostrado con el tiempo su debilidad, ya que el conocimiento de la norma no garantiza en absoluto su cumplimiento y la sanción por mucho que aumente no ataja todas las conductas de riesgo. Por eso, en el modelo educativo-formativo es preciso superar de una vez el binomio prohibido igual a peligroso y por ello sancionable; no prohibido igual a no peligroso, modelo usado hasta ahora, que ha fracasado y que además ha creado una grave disonancia social que va a ser difícil eliminar ⁽⁵⁹⁹⁾.

El Presidente del RACE, Fernando Falcó, ha afirmado que “las actuaciones de control y sanción se han centrado tradicionalmente en unas situaciones concretas que no son, ni mucho menos, las de mayor riesgo para la circulación. El resultado ha sido que los conductores conducen hoy en día preocupados por recibir en su casa una multa de radar en autopista, mientras se saltan, inconscientes del gran peligro que ello supone, los límites en ciudad, en cambios de rasante, en túneles...” ⁽⁶⁰⁰⁾.

⁽⁵⁹⁷⁾ La clave puede estar en la siguiente secuencia conceptual: corregir, amonestar y sancionar. Sólo en último término sancionar: es la clave de la pedagogía vial que necesitamos MARTÍNEZ NIETO, A. y otros; ob. cit., Manual..., pág. 229.

Vid. idem del mismo autor, art. cit., “El nuevo Procedimiento Sancionador...”, pág. 95. Las sanciones de tráfico son un instrumento más para mejorar los índices de seguridad vial, pero su aplicación debe ser siempre selectiva y minoritaria –con el fin de que no pierda su verdadero sentido pedagógico, ejemplarizador y reeducador–, ya que en caso contrario se convertiría en un mero instrumento retributivo. ARNALDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, M.; art. cit., “El papel de las sanciones...”, pág. 20.

⁽⁵⁹⁸⁾ FUENTES LÓPEZ, F. J.; art. cit., “La «esperada» reforma...”, pág. 8.

⁽⁵⁹⁹⁾ MONTORO GONZÁLEZ, L.: “Estrategias para la Prevención de los Accidentes de Tráfico”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 74 / febrero 2005, pág. 61.

⁽⁶⁰⁰⁾ Vid. en el Estudio RACE sobre Velocidad 2002.

MAGRO SERVET contempla diferentes tipos de medidas para combatir el aumento de la siniestralidad viaria, medidas que concreta en cuatro grandes áreas:

- Actuaciones educativas y de formación vial.
- Actuaciones informativas y divulgativas.
- Actuaciones de vigilancia y control.
- Actuaciones en relación con la circulación, su control y la asistencia al usuario ⁽⁶⁰¹⁾.

Otra solución, obviamente, podría ir encaminada a dictar una norma comunitaria que prohíba fabricar automóviles en los Estados miembros que superen una determinada velocidad punta, pues al ser el exceso de velocidad una de las causas que mayor número de accidentes ocasiona cada año, sólo limitando la velocidad de los vehículos se conseguiría disminuir la proporción de accidentes por tal circunstancia ⁽⁶⁰²⁾. Solución ésta que la Unión Europea pretende poner en práctica tanto para los camiones de más de 3,5 toneladas -90 Km./h-, como para los autobuses -100 Km./h- ⁽⁶⁰³⁾. Vid en este sentido, la Directiva 2002/85/CE, por la que

⁽⁶⁰¹⁾ Para conocer más detalladamente en qué consisten estas medidas, ver MAGRO SERVET, V.: “La siniestralidad viaria en España en los últimos diez años” (Diario La Ley N.º 5540 / 9 mayo 2002), págs. 3 y 4.

⁽⁶⁰²⁾ A esta posibilidad de limitar por construcción la velocidad punta de los automóviles se refiere un gran número de personas especialistas en esta materia de tráfico. Entre ellas se puede citar dentro de nuestro país a MUÑOZ MEDINA, M. M.; ob. cit., Cómo evitar las multas, pág. 80. Fuera de España, concretamente en Francia, Jean-Pierre Médieville, Director General Adjunto de INRETS (Instituto Nacional de Investigación de los Transportes y su Seguridad), en relación a la pregunta sobre el informe SARTRE de si ¿son eficaces las medidas que se toman para toda la Unión?, con ocasión del IX Congreso Mundial de la Prévention Rotière Internationale, celebrado en Madrid durante los días 26 - 28 de febrero de 2002, respondió siguiente:

- Hay algunos aspectos en los que sí existe acercamiento entre los ciudadanos europeos, que, además, van evolucionando. Por ejemplo, el 79% considera que la velocidad es causa de accidentes y más de la mitad estaría de acuerdo en que los fabricantes de automóviles limitaran la velocidad en sus coches. En materia de alcohol, el 54% cree que harían falta sanciones más severas y más del 80% estima que habría que prohibir su consumo a los conductores noveles. También una fuerte mayoría (70%) aprueba el permiso por puntos.

Nota: Una amplia referencia sobre los distintos aspectos tratados en el IX Congreso Mundial de la Prévention Rotière Internationale se puede ver en la Revista de Tráfico, *DIRECCIÓN GRAL. DE TRÁFICO*, N.º 153 / marzo - abril 2002.

“Causa cierta perplejidad advertir como mientras la velocidad máxima a la que se puede circular en España es de 120 kilómetros hora (y en autopistas), sin embargo, los automóviles cada vez son más potentes, no siendo la excepción los que pueden superar con creces los 160 ó 180 km/h”. Vid. MORENO TRAPIELLA, PRUDENCIO C.; art. cit., “La revocación administrativa...”, pág. 6.

⁽⁶⁰³⁾ Vid. a este respecto, “la UE intenta limitar la velocidad en camiones y autobuses”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 29 / mayo 2001, pág. 90.

se modifica parcialmente la Directiva 92/6/CEE relativa a la instalación y utilización de los dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 4 de diciembre de 2002 ⁽⁶⁰⁴⁾.

También se conseguirían disminuir los accidentes mejorando las infraestructuras viarias, así como estableciendo una homogeneidad en los límites de velocidad existentes entre los diversos países.

En la actualidad, sólo los camiones de más de 12 toneladas registrados desde 1988 tienen que montar dispositivos que limitan la velocidad a 90 Km/h., y lo mismo sucede con los autobuses de más de 10 toneladas - 100 km/h-. Vid. “La Unión Europea propone extender los límites de velocidad a las furgonetas”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 31 - 32 / julio - agosto 2001, pág. 88.

⁽⁶⁰⁴⁾ Las modificaciones son las siguientes:

VEHÍCULOS de la CATEGORÍA M2 (vehículos destinados al transporte de personas de más de ocho plazas con un peso máximo superior a 5 toneladas pero igual o inferior a 10 toneladas).

Sólo podrán circular por la vía pública si tienen instalado un dispositivo de limitación de velocidad, de manera que la velocidad no supere los 100 km/h.

VEHÍCULOS de la CATEGORÍA N2 (vehículos destinados al transporte de mercancías con un PMA > 3,5 < 12 Tn).

Sólo podrán circular por la vía pública si tienen instalado el dispositivo, de manera que la velocidad no supere los 90 km/h.

Los plazos para la instalación obligatoria en dichos vehículos son los siguientes:

- Vehículos matriculados a partir del 01/01/2005: el 1 de enero de 2005.
- Vehículos matriculados entre el 01/10/01 y el 01/01/05:
 - A partir del 01/01/06, si efectúan transportes nacionales e internacionales.
 - A partir del 01/01/07, si efectúan transporte nacional exclusivamente.

Durante un período de 3 años como máximo contados a partir del 1 de enero de 2005, se podrá eximir la aplicación de los art. 2 y 3 a los N2 con un PMA > 3,5 < 7,5 Tn matriculados en el registro nacional y que no circulen en territorio de otro estado miembro.

VEHÍCULOS de la CATEGORÍA M3 (vehículos destinados al transporte de personas de más de ocho plazas con un peso máximo superior a 10 toneladas).

Sólo podrán circular por la vía pública si tienen, de manera que la velocidad no supere los 100 km/h.

VEHÍCULOS de la CATEGORÍA N3 (vehículos destinados al transporte de mercancías con un PMA > 12 Tn)

Sólo podrán circular por la vía pública si tienen instalado un dispositivo de limitación de velocidad, de manera que la velocidad no supere los 90 km/h.

Los plazos para la instalación obligatoria en dichos vehículos son los siguientes:

- Vehículos matriculados a partir del 01/01/94: el 1 de enero de 2004.
- Vehículos matriculados entre el 01/01/88 y el 01/01/94:
 - Desde el 01/01/95, si efectúan transportes nacionales e internacionales.
 - Desde el 01/01/96, si efectúan transporte nacional exclusivamente.

Véase “limitadores de velocidad para vehículos de transporte de viajeros”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Revista de Derecho de la Circulación, Ed. La Ley-Actualidad, N.º 50 / febrero 2003, págs. 65 y 66.

ANEXO V

CONCLUSIONES

La primera norma de carácter general que regula en nuestro país de manera autónoma y específica el tráfico de vehículos de motor es la Real Orden de 31 de julio de 1897.

Posteriormente, en los años siguientes, se promulgaron diversos Reales Decretos, como los de 1900, 1918, 1926 y 1928, con la finalidad de regular el fenómeno de tráfico en una sola norma, pero sin conseguirlo plenamente, pues todavía quedaban vigentes en los Reglamentos de Policía de la época numerosos preceptos normativos referidos al tráfico de vehículos.

Ya en el año 1934 se aprueba el Código de la Circulación, que es el primer texto jurídico que unifica en un solo cuerpo legislativo la normativa referente al sector de tráfico de vehículos. El Código de la Circulación se mantuvo vigente hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Vial, puesto que las sucesivas reformas experimentadas por el Código de Circulación (alrededor de 55) y después la entrada en vigor de la Constitución de 6 de diciembre de 1978, con la consiguiente equiparación de los delitos, faltas e infracciones y sanciones administrativas que hace el artículo 25.1 de la Norma Fundamental a efectos del principio de legalidad, y la proclamación del principio de autonomía consagrado por el artículo 140 CE., motivaron la necesidad de redactar una nueva norma que se ajustara a los postulados constitucionales.

Lo más importante de la promulgación de Ley de Tráfico, Circulación y Seguridad Vial es que vino a dar cobertura legal a las infracciones y sanciones en esta materia.

La diferencia principal de la Ley de Seguridad Vial española con relación a los países de nuestro entorno europeo, en concreto Francia, Reino Unido, Alemania o Italia, es que en la normativa vial española no se contempla el permiso de conducir por puntos. Otra gran diferencia es que en estos países comunitarios las multas siguen un proceso judicial y no administrativo como ocurre en España.

En cuanto al procedimiento sancionador de tráfico, lo primero que cabe decir es que los principios inspiradores del orden penal (legalidad, tipicidad, proporcionalidad, non bis in idem o presunción de inocencia, entre otros), son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador de tráfico. Y a diferencia de otras ramas del ordenamiento administrativo sancionador, en el ámbito administrativo sancionador vial, concretamente en lo que hace referencia a la aplicación del principio non bis in idem, la especialidad radica en que la suspensión del procedimiento administrativo sancionador únicamente se acordará cuando el mismo se encuentre pendiente de dictar resolución.

Las competencias legislativas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor competen en exclusiva al Estado (Administración Central). En cambio, las competencias ejecutivas en la materia han sido transferidas expresamente a las CCAA del País Vasco (R.D. 3256/1982, de 15 de octubre), y de Cataluña (L.O. 6/1997, de 15 de diciembre). No obstante, en ambos casos, el Estado se reserva todas las actuaciones relacionadas con los permisos y licencias para la conducción de vehículos a motor y ciclomotores, esto es, su concesión, su anulación, intervención y revocación y, en su caso, suspensión, derivada de la incoación de expedientes sancionadores o en vía cautelar.

Las competencias que se atribuyen a los municipios en materia de tráfico son tasadas y limitadas (artículo 7 de la LSV), concretándose en la ordenación, control y vigilancia del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, en la denuncia y sanción de las infracciones cometidas y en la regulación mediante ordenanza de los usos de las vías urbanas. Además tienen competencia para proceder a la inmovilización, retirada y posterior depósito de los vehículos en los supuestos contemplados por la Ley de Seguridad Vial.

El procedimiento sancionador regulado en el título VI de la Ley de Seguridad Vial no difiere de forma relevante respecto del básico previsto en la LRJAP-PAC y las diferencias existentes entre ambos procedimientos tienden a configurar al procedimiento sancionador en materia de tráfico como un procedimiento más rápido, ágil y flexible. Esta tendencia a la configuración de un procedimiento sumario se manifiesta en la escasez, y concentración en algunos casos, de trámites y fases.

La denuncia es la forma natural de iniciación del procedimiento sancionador por infracciones de tráfico. Pero la denuncia de tráfico es más que una simple denuncia. En primer lugar, es el documento por medio del cual un agente de la autoridad constata unos hechos constitutivos de infracción. Además, la denuncia de tráfico es también el documento por medio del cual se inicia el expediente, de modo que, a diferencia de otros procedimientos sancionadores, en el procedimiento sancionador de tráfico no será necesario un nuevo documento para poner en marcha el procedimiento sancionador. Finalmente, la denuncia, si no es objeto de alegaciones de descargo por el interesado, también se transforma en un tercer documento: la propuesta de resolución.

La propuesta de resolución en el ámbito sancionador vial, a diferencia de lo que sucede con otros procedimientos sancionadores, no se concibe como un documento dirigido al interesado para que se defienda de la acusación formulada por el instructor, sino como un documento dirigido al órgano competente para resolver.

Otra especificidad notable, en comparación con el resto de los procedimientos administrativos sancionadores, es que en los procedimientos sancionadores de tráfico suele ser bastante habitual que la resolución final de los expedientes sancionadores se dicte en forma verbal. Aspecto éste muy cuestionado por la doctrina especializada en la materia, y ello a pesar de los pronunciamientos favorables de nuestro Alto Tribunal en tal sentido.

En el campo de la prescripción, hay que decir que el régimen jurídico previsto en materia de tráfico por el artículo 81 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, resulta acorde con el recogido en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, destacándose la aplicación de los plazos especiales (tres meses para las infracciones leves, seis meses para las infracciones graves y un año para las infracciones muy graves), frente a los plazos supletorios de la Ley 30/1992, así como la necesidad en ambos textos del conocimiento, o constancia en el expediente del conocimiento por el interesado de los actos que interrumpen la prescripción.

Las resoluciones sancionadoras de contenido pecuniario (multas) serán ejecutorias una vez que se pone fin a la vía administrativa, bien porque no se haya formulado ninguno de los recursos administrativos regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (reposición o alzada, según corresponda), bien porque hayan sido resueltos, expresa o tácitamente, el recurso o recursos procedentes.

El régimen jurídico de los recursos administrativos no difiere del previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El párrafo 3º del artículo 113 de la LRJAP-PAC impide que la modificación en vía de recurso de la resolución sancionadora pueda ser más gravosa que la resolución inicial -prohibición de *reformatio in peius*-. Por tanto, la resolución del recurso se halla subordinada a los principios de congruencia y de prohibición de la *reformatio in peius* (agravación de la sanción).

Los órganos competentes para ejecutar las sanciones por la vía de apremio son principalmente dos; la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, cuando se trate de sanciones impuestas por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, y los órganos o servicios correspondientes de la Entidad Local que determinen sus normas orgánicas, para el caso de las sanciones municipales. A ello habría que añadir las especificidades de las CCAA con competencias en materia de tráfico.

Por lo que respecta a la suspensión temporal del permiso de conducir, hay que señalar que se trata de una sanción complementaria a la multa pecuniaria. Y por lo tanto, procederá siempre que se trate de infracciones muy graves y, potestativamente, en los casos de infracciones graves y especiales. El período de suspensión no podrá exceder de tres meses, tanto para las infracciones graves como para las muy graves, mientras que para las infracciones especiales se establecen diferentes plazos de suspensión dependiendo de la cuantía de la infracción (tres meses, seis meses y un año), exceptuándose los casos en que se produzca el quebrantamiento de la referida sanción.

El cumplimiento de la sanción de suspensión de la autorización para conducir podrá hacerse fraccionadamente en el tiempo. Y al igual que sucedía con la cuantía de la sanción pecuniaria, dicho período de suspensión podrá reducirse hasta un 30% y sustituirse en esa parte, a petición del interesado, por cursos formativos de comportamiento en materia de seguridad vial o módulos de concienciación sobre las consecuencias de los accidentes de tráfico.

El órgano competente para imponer la suspensión del permiso o licencia de conducción es el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. No obstante podrá delegar esta facultad en el Subdelegado del Gobierno o en el Jefe Provincial de Tráfico.

Para ir finalizando señalar, como indicó en su momento PALLARES MORENO, que la justificación de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de tráfico, como en otras, quizás no sea otra que la puramente pragmática de ordenación del sistema represivo para el que no bastaría el sistema judicial, con un proceso formalista, quizás inadecuado para reprimir eficazmente infracciones en masa, como son las de tráfico. Pero el que esto sea práctico, eficaz, no puede ser a costa de las garantías del administrado, aunque ello conlleve menos agilidad, pues en un Estado de Derecho lo primero es respetar los derechos e intereses del administrado reconocidos por el Ordenamiento Jurídico, aunque haya que sacrificar

rapidez y «eficacia», que no pueden concebirse en un Estado de Derecho, si no son además garantía de los derechos de los particulares ⁽⁶⁰⁵⁾.

Cuando se producen determinados males, la Administración estima de una forma tradicional que la manera más adecuada de solventarlos es la de imponer sanciones. Es posible que sea la más expedita con carácter inmediato, pero no es, ciertamente, la más eficaz en sentido trascendente. Pretender que la solución del problema, así parece que opina el legislador español, radica en el castigo, es no solamente erróneo sino injusto ⁽⁶⁰⁶⁾.

Lo importante de un sistema de sanciones, más que su dureza, es la mayor o menor probabilidad que considera el conductor que tiene de ser controlado y sancionado, en su caso, por haber superado los límites de velocidad. Si esta probabilidad es alta, el conductor cumplirá la norma, si existe una sensación de relajación aumentará el porcentaje de infracciones y las cifras en que estos superan los límites de velocidad ⁽⁶⁰⁷⁾.

Marcos Suárez Santana.
Abogado.

⁽⁶⁰⁵⁾ PALLARES MORENO, M.; ponencia cit., “Garantías del administrado...”, págs. 48 - 49.

⁽⁶⁰⁶⁾ MAPELLI, E.; art. cit., “Multas, más multas y otras sanciones”.

⁽⁶⁰⁷⁾ CAMPÓN DOMÍNGUEZ, J. A.: “El tratamiento jurídico de la velocidad en el derecho de la circulación”, *XX Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 2004, pág. 274.