

**Texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de
vehículos a motor y seguridad vial**

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre

Procedimiento sancionador en materia de tráfico

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN	2
I. La intervención pública en el tráfico: las sanciones	3
1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL TRÁFICO	3
2. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	5
2.1 El concepto de sanción	
2.2 La sanción y su distinción de otras medidas	
2.3 Las sanciones y su eficacia	
3. DERECHO PENAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	10
3.1 Reconocimiento constitucional de las sanciones administrativas	
3.2 Sanciones administrativas y sanciones penales	
4. LAS NORMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	13
4.1 Normas sancionadoras	
4.2 Normas de la potestad sancionadora	
5. LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN EN LA REGULACIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO	15
II. La Constitución y las sanciones de tráfico	19
1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS NORMAS SANCIONADORAS	19
2. LA LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR DEL TRÁFICO	21
2.1 La reserva de ley: contenido y fundamento	
2.2 La remisión de la ley de tráfico a sus reglamentos de desarrollo	
2.3 Las normas sancionadoras en blanco	
2.4 Las ordenanzas municipales de circulación	
3. LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y LA TAXATIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS	25
3.1 La tipificación y la taxatividad de la ley	
4. LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	29
5. LA ANALOGÍA Y LA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA.....	30
5.1 La prohibición de analogía in peius	
5.2 La analogía in bonus	
5.3 Las cláusulas legales de analogía	
6. LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS	32
6.1 La irretroactividad in peius	
6.2 La retroactividad in bonus	
7. CONCURRENCIA DE SANCIONES: EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM	34
III. Las infracciones de tráfico: concepto, elementos y clases	37
1. INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA: CONCEPTO Y ELEMENTOS	37
1.1 El concepto de infracción administrativa	
2. LA TIPICIDAD	40
2.1 El tipo en las infracciones de tráfico y su contenido	
2.2 El dolo y la culpa como elementos de la tipicidad	
2.3 Las normas de tráfico como positivización de las normas de cuidado	
2.4 El error de tipo y sus consecuencias	
3. LAS CAUSAS DE EXCLUSIÓN DE LA ANTIJURIDICIDAD.....	44
3.1 Las causas de justificación: ausencia de regulación	
3.2 La legítima defensa	
3.3 El estado de necesidad	
3.4 El ejercicio de un derecho	
3.5 El cumplimiento de un deber	
3.6 La autorización o permiso de la autoridad	
3.7 El consentimiento	
3.8 El error de tipo	
4. LA CULPABILIDAD EN LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO.....	51
4.1 La culpabilidad o imputación personal	
4.2 Los menores de edad	
4.3 El trastorno psíquico	
4.4 El error de prohibición	

5. CLASES DE INFRACCIONES DE TRÁFICO	57
5.1 Infracciones por razón de la materia	
5.2 Infracciones de acción y de omisión, de actividad y de resultado	
5.3 Infracciones instantáneas, permanentes, de estado y continuadas	
5.4 Las infracciones de tráfico según su gravedad	
5.5 Infracciones a las normas de comportamiento en la circulación	
IV. Las sanciones de tráfico	66
1. LAS MULTAS O SANCIONES PECUNIARIAS	66
1.1 Las multas y su determinación legal	
1.2 La actualización de la cuantía de las multas y su destino	
2. LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO	70
2.1 El concurso de normas sancionadoras	
2.2 El concurso de infracciones	
2.3 Proporcionalidad y criterios de graduación de las sanciones	
2.4 La individualización de la sanción	
V. Los sujetos responsables	78
1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PERSONAL	78
2. LOS AUTORES DE LAS INFRACCIONES SEGÚN EL TIPO	79
3. OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD	80
3.1 Responsabilidad del conductor	
3.2 Responsabilidad solidaria de los padres y otros sujetos por las infracciones de los menores	
3.3 Responsabilidad en los supuestos de no identificación del conductor	
3.4 Responsabilidad por determinadas infracciones relativas a vehículos	
3.5 Responsabilidad subsidiaria por el impago de las multas	
VI. El procedimiento sancionador en materia de tráfico	86
1. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE TRÁFICO Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY 39/2015 ..	86
2. GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	87
2.1 El derecho a ser informado de los hechos	
2.2 El derecho a la prueba	
2.3 El derecho a no declarar contra sí mismo	
2.4 El derecho constitucional a la presunción de inocencia	
2.5 Otras garantías	
3. LA PREJUDICIALIDAD PENAL	94
3.1 La preferencia de la vía penal: fundamento y garantía	
3.2 Inicio o continuación del procedimiento administrativo sancionador tras un proceso penal	
4. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	97
4.1 La decisión de iniciar el procedimiento	
4.2 Iniciación de oficio y mediante denuncia de los agentes de la autoridad	
4.3 La denuncia: contenido y requisitos	
4.4 Las denuncias de los controladores de los estacionamientos regulados y las denuncias de los particulares	
5. CLASES DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES	108
5.1 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ABREVIADO	
5.2 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO	
5.3 LA DENUNCIA-SANCIÓN: ACTO RESOLUTORIO DEL PROCEDIMIENTO	
6. ÓRGANOS COMPETENTES PARA SANCIONAR	132
7. EL RECURSO DE REPOSICIÓN	134
8. EL SISTEMA DE NOTIFICACIONES	136
VII. Extinción de la responsabilidad sancionadora y cancelación de antecedentes	140
1. LAS CAUSAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD	140
1.1 El cumplimiento voluntario de la sanción	
1.2 Ejecutividad de las sanciones y ejecución forzosa por la Administración	
1.3 La prescripción y la caducidad	
1.4 La prescripción	
1.5 La caducidad del procedimiento	
1.6 Otras causas de extinción de la responsabilidad	
2. EL REGISTRO DE CONDUCTORES E INFRACTORES Y LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES	155
BIBLIOGRAFÍA	158

ABREVIATURAS

CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CCir	Decreto de 25 de septiembre de 1934 del Código de la Circulación
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
CP	Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre
ITV	Inspección Técnica de Vehículos
LBTSV	Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal, Real Decreto de 14 de septiembre de 1882
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa
LOTC	Ley 2/1979, de 3 de octubre, Orgánica del Tribunal Constitucional
LPA	Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTSV	Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
RCRC	Real Decreto 170/2010, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de centros de reconocimiento destinado a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores
REPC	Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las Escuelas Particulares de Conductores
RGCir	Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación
RGCon	Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores
RGVeh	Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos
RPST	Real Decreto 320/1994, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento Sancionador en materia de Tráfico
SJCA	Sentencia de Juzgado de la contencioso-administrativo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
LRCS	Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

INTRODUCCIÓN

El fenómeno del tráfico de vehículos a motor se ha generalizado y extendido de tal manera que puede afirmarse que se ha transformado en una de las expresiones más genuinas del ejercicio de la libertad de circulación. Pero al efectuarse de forma masiva y simultánea, lleva consigo una serie de problemas que es necesario regular para que aquel ejercicio no lesione intereses individuales o colectivos que deben ser objeto de protección pública. Las innegables secuelas negativas del tráfico tienen su máximo exponente en los accidentes de circulación, que representan un alto coste para la sociedad y vienen a acentuar la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial.

La seguridad vial se erige en uno de los fines fundamentales del tráfico y es un derecho del ciudadano, y mantenerla, un deber de la Administración. Las normas sobre el sistema de tráfico están siempre en continuo cambio y evolución tratando de lograr un único objetivo, el de garantizar nuestra seguridad y reducir el número de accidentes, pero también existe, por supuesto, una normativa que penaliza las actitudes que ponen en riesgo esa seguridad.

La seguridad vial es objeto de protección tanto por parte del Derecho administrativo sancionador como por parte del Derecho penal, por lo que confluyen en la regulación de la materia ambos sectores del ordenamiento jurídico, cuya razón de ser es prevenir fundamentalmente la lesión de la vida y de la integridad física de los intervinientes en el tráfico viario.

El incumplimiento de las normas de tráfico puede acarrear distintas consecuencias jurídicas. Si el incumplimiento se tipifica como infracción administrativa, una de tales consecuencias es, necesariamente, la imposición de una sanción, pues lo que hacen las normas del Derecho administrativo sancionador es prohibir u ordenar la realización de determinadas acciones, a las que se asocia, como presupuesto, la imposición de una sanción administrativa.

Pero el fin de las sanciones es, en último extremo, el cumplimiento de determinadas normas. A la Administración –como a la sociedad en general– le preocupa que con la sanción el infractor procure no infringir y que, en definitiva, el tráfico sea más seguro y más fluido. Las sanciones, además de necesarias, resultan eficaces para garantizar el cumplimiento de las normas de tráfico y los bienes jurídicos que éstas tratan de proteger.

La sanción administrativa, como la penal, está sometida a los mismos principios aplicables al procedimiento penal (legalidad, antijuridicidad, tipicidad, presunción de inocencia, etc.), que son igualmente extrapolables al procedimiento sancionador, como manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.

I. La intervención pública en el tráfico: las sanciones

1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL TRÁFICO

El fenómeno del tráfico rodado y el uso generalizado de vehículos a motor causa anualmente importantes pérdidas de vidas humanas y origina numerosos problemas de orden social, económico y ambiental. Ello ha supuesto, como en todos los fenómenos de la vida colectiva, una fuerte y creciente intervención de los poderes públicos en el sector mediante el instrumento de ordenación que es el Derecho.

El tránsito rodado es una clara manifestación del derecho a la libertad de circulación, pero se desarrolla en un lugar –las vías de uso público– y se suele llevar a cabo con un medio –el vehículo de motor– que no sólo origina un riesgo para quienes la ejercen, sino para el conjunto de la población en general, lo que justifica que el contenido de dicha libertad sea sometido a una estricta regulación. Ello ha dado lugar a la aparición de un bien jurídico colectivo o supraindividual, la denominada *seguridad vial*, que, en último término, no persigue más que preservar la vida y la salud de quienes circulan y los demás usuarios de las vías. La seguridad vial es la referencia ineludible de la normativa actual del tráfico. A ella se orientan casi todas las normas que regulan el comportamiento de los ciudadanos y configuran la actuación de los poderes públicos en el sector.

El fuerte incremento del tráfico motorizado también exige la protección de otros bienes igualmente dignos de protección como son “un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” (art.45 CE). Son varios los aspectos del tráfico relacionados con el medio ambiente: a) las normas sobre producción y homologación de automóviles; b) las normas que disciplinan la construcción y mantenimiento de las vías públicas; c) las normas que regulan y condicionan el uso del automóvil (incluida la disciplina de los transportes de personas y bienes); d) las normas relativas al desguace de los vehículos de motor. La normativa reguladora del tráfico solo se ocupa del tercer aspecto, pero lo hace de forma marginal y totalmente insuficiente, pues son pocas las normas dictadas en el sector para proteger el medio ambiente.

La regulación jurídica del tráfico rodado es hoy muy abundante, dispersa y detallada, presente en todas las ramas del Derecho (civil, mercantil, penal, tributario, comunitario, internacional), aunque es el Derecho administrativo el que más intensamente se ocupa de él. Esta última disciplina está formada por un gran número de normas de diverso rango y procedencia, que revela la pluralidad de Administraciones públicas que intervienen en la materia, las cuales tienen atribuidas un importante número de potestades, cuyo ejercicio da lugar a un arsenal de técnicas administrativas de intervención (autorizaciones de diverso tipo, fiscalización de deberes, órdenes que a todos afectan, coacciones como la

inmovilización y retirada de vehículos, imposición de sanciones, actividad material o técnica como la vigilancia de los agentes, etc.) que afectan a todos los elementos del fenómeno: el vehículo, el conductor, el peatón y la vía.

El vehículo de motor, en efecto, es objeto de una prolija e intensa reglamentación en su proceso de fabricación (condiciones técnicas y homologación o inspección unitaria), antes de su puesta en circulación (matriculación, inscripción y permiso de circulación), durante su utilización (inspecciones técnicas periódicas) y en el momento de su baja o retirada (temporal o definitiva). La legislación de tráfico también establece una detallada regulación sobre los conductores, los cuales deben poseer unos requisitos de capacidad, unos conocimientos y una habilidad para poder utilizar con seguridad un vehículo de motor (que se acreditan mediante la obtención del permiso de conducción), han de conducirlo en un determinado estado físico y mental (ausencia en el organismo de alcohol y drogas), deben someterse a las pruebas pertinentes para comprobar dicho estado, han de celebrar un contrato de seguro (si son titulares del vehículo), portar consigo una serie de documentos y, en fin, respetar un sin fin de normas de comportamiento de todo tipo en la circulación. Al constituir el comportamiento individual y, en consecuencia, social de los usuarios de las distintas vías el eje fundamental de toda la intervención pública en el tráfico, su disciplina jurídica no es más que una “disciplina de la convivencia social” que precisa de una especialización de las reglas de conducta en el fenómeno que compromete a todos.

En el fenómeno del tráfico rodado, como en cualquier otro, los poderes públicos tratan de hacer frente a los comportamientos indeseados, porque dañan o ponen en peligro los bienes jurídicos implicados, a través de diversos instrumentos de regulación: unos son de carácter preventivo, mientras que otros son mecanismos de reacción.

Las regulaciones jurídicas de tipo preventivo en el sector del tráfico afectan y suponen cargas para una pluralidad de personas e implican limitaciones para la libertad y derechos de los ciudadanos. Cabe citar las siguientes medidas orientadas de forma preventiva: deberes de comunicación a la Administración, como la obligación por el titular del vehículo de comunicar el conductor responsable (art. 11.1 LTSV), del cambio del domicilio del titular del permiso de conducir (art. 10 RGCon) o de las transmisiones de vehículos (art. 32 RGVeh); comunicaciones previas y declaraciones responsables para el ejercicio de determinadas actividades: apertura de secciones o sucursales de autoescuelas, modificación de la autorización de apertura de las autoescuelas y suspensión voluntaria de las actividades de la Escuela, sección o sucursal (arts. 22.3, 24 y 25 REPCon); inscripciones en diferentes Registros administrativos: de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de centros de reconocimiento de conductores y de manipulación de placas de matrículas; deberes de colaboración con la Administración: obligación de someterse a las pruebas de alcoholemia, obligación de los conductores de exhibir a los agentes el permiso de conducir, el de circulación y la tarjeta ITV (art.59.2 LTSV);

imposición de órdenes: por ejemplo, la orden de seguir otro sentido de la circulación o de seguir determinados itinerarios cuando así lo aconsejen razones de seguridad o fluidez de la circulación (art. 18 LTSV); autorizaciones relativas a los conductores, a los vehículos, a los centros de enseñanza y reconocimiento, etc. (arts.59 y ss. LTSV).

Pero la intensa intervención de los poderes públicos en el tráfico de poco o nada serviría si el ordenamiento jurídico no arbitrara también los adecuados mecanismos de reacción frente a los comportamientos que contravienen las normas de conducta y los actos jurídicos en que se concreta dicha intervención. Son muchos los mecanismos de reacción que el ordenamiento jurídico prevé en caso de incumplimiento o violación de sus mandatos y prohibiciones: la reparación de los daños causados, el restablecimiento de la legalidad conculcada, la ejecución forzosa de lo previamente ordenado, etc. A diferencia de las medidas preventivas, los mecanismos de reacción tienen destinatarios muy concretos: quien causa el daño, el que está en situación de restablecer la legalidad alterada, el que ha incumplido la norma de conducta. Junto a todas ellas, una de las formas más habituales de reacción es la imposición de una sanción.

2. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

2.1 El concepto de sanción

El incumplimiento de las normas de tráfico puede acarrear distintas consecuencias jurídicas. Si el incumplimiento se tipifica como infracción, una de tales consecuencias es la imposición de una sanción, pues lo que hacen las normas del Derecho administrativo sancionador es prohibir u ordenar la realización de determinadas acciones, a las que se asocia, como presupuesto, la imposición de una sanción administrativa como consecuencia jurídica. La jurisprudencia señala, que sólo hay sanción cuando se prevé como consecuencia de una infracción y sólo hay tal infracción cuando, como dice la STS de 10 de abril de 2008, estamos en presencia de una conducta antijurídica (y culpable). Solo hay infracción cuando el ordenamiento jurídico dispone una sanción.

Las sanciones administrativas se someten a unas exigencias (legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción, derechos en el procedimiento, etc.), que, como ha dicho el propio TC, esas garantías recogidas en los arts. 24 y 25 CE “únicamente resultan aplicables a medidas que respondan verdaderamente al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o tienen un verdadero sentido sancionador”.

Las sanciones son actos de carácter punitivo impuestas por la Administración para el caso de que se realice un hecho tipificado como infracción. La sanción consiste siempre en infligir un mal como consecuencia del incumplimiento de una norma de conducta (las que contienen un mandato o una prohibición).

Las sanciones tienen carácter *constitutivo* y no meramente declarativo. El TC ha dicho en este sentido que la sanción es “una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta” de un sujeto, a la luz de lo dispuesto en el ordenamiento vigente, de modo que lo que distinguiría a las sanciones de otros actos con consecuencias gravosas o que restringen derechos individuales con otros fines (de coerción, de restablecimiento de la legalidad, de resarcimiento de daños) sería su función represiva, retributiva o de castigo.

Las sanciones administrativas, como cualquier otro acto administrativo que impone mandatos y prohibiciones, está garantizado por los medios de ejecución forzosa de que dispone la Administración en virtud del principio de autotutela (art. 100 LPAC).

Las sanciones también tienen una finalidad preventiva o disuasoria de las acciones que se reprochan, de prevenir la repetición de la conducta por la misma persona o por otras. El TC ha destacado en numerosas ocasiones ese carácter preventivo o disuasorio de las sanciones. Los principios que rigen la potestad sancionadora responden precisamente a ese contenido aflictivo de las sanciones y a esa finalidad de castigar para prevenir, disuadir o desalentar: una antijuridicidad basada en el desvalor de la acción más que en el desvalor de la lesión o del resultado.

Hay otros elementos que generalmente se predicen de las sanciones como, por ejemplo, su previsión en una ley, su taxatividad o determinación, la necesidad de respetar unas garantías al imponerlas, etc., pero tales elementos no son consustanciales al concepto de sanción, sino requisitos de validez para su configuración o imposición.

2.2 La sanción y su distinción de otras medidas

Las sanciones de tráfico se distinguen de otras medidas, como la inmovilización y retirada y depósito de vehículos en determinados supuestos (arts. 104 y 105 LTSV).

La inmovilización y la retirada del vehículo son medidas de restablecimiento de la legalidad que constituyen una clara *manifestación de la coacción administrativa directa o inmediata*. De las dos modalidades de coacción que suelen distinguirse, estamos aquí en presencia de la denominada *coacción directa* que, frente al supuesto de ejecución forzosa de los actos administrativos, se caracteriza por incidir de forma directa e inmediata sobre una determinada situación de hecho, que se reputa contraria al orden o a la legalidad, al objeto de producir su modificación sin necesidad de un acto administrativo declarativo previo.

En los supuestos en que proceden tales medidas se pretende la modificación inmediata de una situación de hecho contraria al orden o la legalidad que demanda una reacción instantánea. El legislador sólo debe habilitar a la Administración con el uso de la coacción directa cuando ello esté justificado por ser la única forma de reacción capaz de

restablecer la legalidad en cada caso alterada. Está claro que si un vehículo está estacionado de forma que entorpece gravemente la circulación o el funcionamiento de algún servicio público, la imposición de la sanción correspondiente (en rigor, la iniciación del procedimiento sancionador a través de la denuncia pertinente) no consigue restaurar el orden alterado, por lo que es preciso recurrir al uso de la coacción directa (retirada del vehículo) para rectificar la situación de hecho contraria al orden establecido por la normativa de tráfico, consiguiendo así el fin perseguido por ésta. Pero, si no entorpece de forma grave la circulación o el conductor simplemente no respeta un semáforo, no procederá el uso de la coacción.

Mediante la adopción de tales medidas no se trata, como en el caso de las sanciones, de infligir un castigo, sino que el perjuicio que causan es un efecto colateral de la necesaria satisfacción del interés general que constituye el propio fundamento y finalidad de la medida. Su formulación no se hace mediante el establecimiento de mandatos o prohibiciones, sino a través de la descripción de la situación legal para la que se prevé la puesta en marcha de dicha medida. La medida de retirada y depósito del vehículo se puede adoptar sin necesidad de infracción administrativa previa, por ejemplo, en caso de accidente que impida continuar su marcha (art. 105.1.b LTSV).

La medida de inmovilización de un vehículo.

La medida de inmovilización de un vehículo supone la detención del mismo y la imposibilidad de su uso por concurrir circunstancias que aconsejan prohibir su circulación de manera momentánea y cautelar en tanto persistan esas condiciones.

No existe en el Anexo I de la LTSV una definición legal de “inmovilización”, término que, en cambio, es empleado por dicha Ley para definir el resto de situaciones en las cuales un vehículo está en movimiento (detención, parada y estacionamiento). Sólo el apartado 80 del Anexo I LTSV define el término “detención” como la inmovilización de un vehículo por emergencia, por necesidades de la circulación o para cumplir algún precepto reglamentario.

Las características de la medida de inmovilización de un vehículo, previstas en el art. 104 LTSV, son las siguientes:

- Requiere de la comisión de una infracción previa.
- No afecta al procedimiento sancionador que pueda incoarse, pues no forma parte de él, ni tampoco asegura la resolución que pueda recaer en el mismo.
- Es una medida que implica una coacción directa adoptada únicamente en los supuestos legalmente establecidos (del art. 104 LTSV).
- Es una medida que se ha de levantar en el momento que cesa la causa que la ha originado.

El art. 104.1 TRLTSV determina los supuestos en los cuales los agentes de la autoridad pueden proceder a la inmovilización del vehículo para lo cual se requiere, como presupuesto de partida, la concurrencia de una infracción a las normas establecidas en el LTSV al menos en grado de presunción.

Un primer grupo de supuestos o de infracciones que pueden dar lugar a la inmovilización del vehículo tienen su razón de ser en el incumplimiento de las normas básicas de comportamiento de la circulación y que, por ello, comprometen la seguridad vial. Se trata de supuestos que se encuentran establecidos en las normas generales de comportamiento en la circulación y que es preciso cumplir en aras de la seguridad vial.

Los supuestos de inmovilización establecidos en el art. 104.1 LTSV son los siguientes:

a) El vehículo carezca de autorización administrativa para circular, bien por no haberla obtenido, porque haya sido objeto de anulación o declarada su pérdida de vigencia, o se incumplan las condiciones de la autorización que habilita su circulación (infracción muy grave del art. 77.I) LTSV).

b) El vehículo presente deficiencias que constituyan un riesgo especialmente grave para la seguridad vial (infracción muy grave del art. 77.II) LTSV).

c) El conductor o el pasajero no hagan uso del casco de protección o de los dispositivos de retención infantil, en los casos en que fuera obligatorio. Esta medida no se aplicará a los ciclistas. Incumplimiento de los arts. 13.4 y 47 LTSV que establecen el uso de los elementos de seguridad establecidos (infracción grave art. 76.h) LTSV).

d) Se produzca la negativa a efectuar las pruebas, a que se refiere el artículo 14.2 y 3 LTSV, para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo, o cuando éstas arrojen un resultado positivo, en cuanto incumplimiento de una obligación a la que se encuentran sometidos los conductores o la transgresión de una prohibición establecida en el art. 14 LTSV y arts. 20 a 28 del RGCir (infracciones muy graves art. 77.c) y d) LTSV).

e) El vehículo carezca de seguro obligatorio (infracción art. 2 y sanción art. 3.1.c) LRCS).

f) Exceso en los tiempos de conducción o una minoración en los tiempos de descanso que sean superiores al 50 por ciento de los tiempos establecidos reglamentariamente, salvo que el conductor sea sustituido por otro. Previsiones efectuadas en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (ROTT) (infracción muy grave art. 77.i) LTSV).

g) Ocupación excesiva del vehículo que suponga aumentar en un 50 por ciento el número de plazas autorizadas, excluida la del conductor. En relación con las normas generales establecidas en el art. 13 LTSV y en el art. 9 RGCir (infracción grave art. 76.u) LTSV).

h) El vehículo supere los niveles de gases, humos y ruido permitidos reglamentariamente según el tipo de vehículo. Incumplimiento a lo dispuesto en el art. 12.5 y 7 LTSV (infracción grave art. 76.o) LTSV).

i) Existan indicios racionales que pongan de manifiesto la posible manipulación en los instrumentos de control (infracción muy grave art. 77.m) LTSV).

j) El vehículo está dotado de mecanismos o sistemas encaminados a eludir la vigilancia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico y de los medios de control a través de captación de imágenes. Incumplimiento del art. 13.6 LTSV (detectores de radar, infracción grave art. 76.g), inhibidores de radar, infracción muy grave 77.h) LTSV).

k) Se conduzca un vehículo para el que se exige permiso de la clase C o D, careciendo de la autorización administrativa correspondiente, en relación con las normas que regulan las diferentes clases de autorizaciones para la conducción de los distintos tipos de vehículos (art. 4 del RGCon), (infracción muy grave art. 77.k) LTSV).

l) Supuesto previsto en el artículo 39.4 LTSV de parada y estacionamiento en vías urbanas regulado por ordenanza, para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o su inmovilización cuando no disponga de título que autorice el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o exceda del tiempo autorizado hasta que se logre la identificación del conductor.

Tales medidas cesan cuando se alteren o desaparezcan las causas que motivaron su adopción (art. 104.2 LTSV).

2.3 Las sanciones y su eficacia

Las normas sancionadoras regulan el comportamiento humano con la finalidad de que el destinatario de la norma adecue su comportamiento al mandato o prohibición que aquella contiene, protegiendo de este modo los bienes jurídicos implicados y dotando de sentido a la intervención de los poderes públicos orientada a dicha protección. El fin de las sanciones es evitar que aquella conducta ilícita vuelva a reiterarse, cumpliendo así con la premisa fundamental de la seguridad vial, que el tráfico sea más seguro.

Las sanciones, además de necesarias, resultan eficaces para garantizar el cumplimiento de las normas de tráfico, mejorar la seguridad vial y los bienes jurídicos que éstas tratan de proteger. Los estudios empíricos realizados en diversos países revelan la disminución de la siniestralidad vial en aquellos casos en que se han introducido reformas (sobre todo en los límites de velocidad, la utilización del cinturón de seguridad o las tasas de alcoholemia) acompañadas del correspondiente respaldo sancionador.

El Derecho administrativo sancionador tiene una eficacia preventiva. Sin embargo, la solución de los problemas actuales del tráfico pasa, sobre todo, por la adopción de otras muchas medidas de carácter no punitivo: fomento de los medios de movilidad sostenible y del transporte público (especialmente en las áreas urbanas), mayor inversión en la seguridad de las infraestructuras, requisitos técnicos más rigurosos en los vehículos, incremento de la educación vial, mejora en la calidad de las autoescuelas y centros de

reconocimiento, mayor formación de los conductores, etc. La eficacia preventiva de las sanciones depende mucho más del control de su cumplimiento y de su efectiva persecución en caso de incumplimiento que de la gravedad de la sanción.

3. DERECHO PENAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1 Reconocimiento constitucional de las sanciones administrativas

Las Administraciones Públicas tienen reconocida una amplia potestad sancionadora, esencialmente por la creciente intervención administrativa en numerosos sectores y en la incapacidad del poder judicial para hacer frente a la contravención de la infinidad de normas en que se traduce dicha intervención.

Esta dualidad de sistemas punitivos está consagrada en la propia Constitución, en la cual se reconoce la potestad sancionadora de la Administración (arts. 25.1 y 3 y 45.3 CE) y la ha sometido a una serie de límites para los poderes públicos y, correlativamente, de garantías para los particulares que singularizan el régimen jurídico de las sanciones del resto de la actividad administrativa.

El TC, en su sentencia 77/1983 (RTC 1983, 77), ha justificado de este modo este poder sancionador de la Administración: "... la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de justicia como consecuencia de ilícitos de menor gravedad, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados".

La idea de considerar las contravenciones a las normas en materia de tráfico como infracciones administrativas responde a la necesidad de contar con un mecanismo rápido de reacción punitiva contra determinadas conductas para las que, por diversas razones, no se considera conveniente, apropiado o eficaz el mecanismo jurisdiccional penal. La legislación de tráfico prevé una serie de normas de comportamiento cuya transgresión da lugar a la imposición de las correspondientes sanciones administrativas por parte de la Administración Pública competente (arts. 75 a 79 de la LTSV); reservando a los Tribunales la imposición de penas por los delitos cometidos contra la seguridad del tráfico (arts. 379 a 385 ter del CP), en aquellos supuestos de mayores atentados o peligros para la vida e integridad física de las personas.

El reconocimiento constitucional de las sanciones administrativas ha supuesto la ratificación de un proceso de aproximación, iniciado por una resuelta jurisprudencia del TS, entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal que, al ser concebidos ambos como dos ramas de un *ius puniendi* único y superior del Estado, han

pasado a regirse por unos principios sustancialmente homogéneos (legalidad, culpabilidad, *non bis in idem*, respeto a una serie de derechos fundamentales en el procedimiento administrativo sancionador, etc.), aunque, algunos de tales principios admiten graduaciones o “matizaciones”, por lo que su significado puede variar parcialmente en el Derecho penal y en el Derecho administrativo sancionador, mientras que otras garantías no tienen por qué coincidir.

La STC 18/1981 culminó ese reconocimiento, señalando que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art.25, principio de legalidad)”, y a lo que añade que “los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto”.

3.2 Sanciones administrativas y sanciones penales

Tanto las sanciones penales como las administrativas constituyen instrumentos punitivos en manos del Estado para tutelar la observancia del ordenamiento jurídico y, por tanto, los bienes e intereses que dicho ordenamiento reconoce y garantiza. Penas y sanciones administrativas tienen un sustrato común ya que ambas son castigos que imponen los poderes del Estado. Por eso se someten necesariamente a un núcleo común de principios y reglas que no derivan tanto del Derecho penal cuanto del propio texto constitucional y, más concretamente, de la naturaleza misma de las sanciones propias de un Estado de Derecho. La necesidad de dolo o culpa, por ejemplo, no se exige en el Derecho administrativo sancionador porque a éste le sean aplicables los principios del Derecho penal, sino porque hoy constituye una exigencia institucional del sistema, una garantía que deriva del hecho de que las sanciones administrativas son castigos y de la propia función de las sanciones. Y otro tanto cabe decir de exigencias tales como la reserva de ley, la tipicidad, la irretroactividad, la analogía *in peius*, o la prohibición de *bis in idem*, que, aunque elaboradas por la dogmática penal, tienen un claro engarce constitucional y constituyen por ello una exigencia del sistema sancionador propio de un Estado de Derecho. Son los principios básicos que fundamentan la imposición de un castigo a los ciudadanos por parte de los poderes públicos en un Estado de Derecho.

Pero ello no significa que penas y sanciones administrativas no presenten diferencias en nuestro Derecho positivo actual. El simple hecho de que un castigo sea impuesto por la Administración supone ya un cambio trascendental derivado de la distinta función constitucional de la Administración y de la Jurisdicción y de la diversa posición de una y otra ante el Derecho.

Las diferencias más relevantes entre las penas y las sanciones administrativas son:

1. **Gravedad de las sanciones.** La Administración no puede imponer sanciones privativas de libertad (art. 25.3 CE). El impago de la pena de multa, a diferencia de la multa administrativa, puede convertirse en pena privativa de libertad (responsabilidad personal subsidiaria por impago de multas). Además, la imposición de una pena comporta hoy un contenido aflictivo mayor, un reproche social más severo que el que supone una sanción administrativa, lo que seguramente se debe al carácter de ultima ratio que hoy se atribuye al Derecho penal.

2. **Garantías materiales.** Muchas de las garantías sustantivas son distintas. Los principios y las propias reglas de imputación de las sanciones son susceptibles de una acogida gradual (diverso alcance de las remisiones normativas, diferente taxatividad en los tipos, mayor o menor utilización de conceptos jurídicos indeterminados, configuración desigual de la parte objetiva y subjetiva de los tipos, etc.), y su concreta configuración no tiene por qué coincidir, sobre todo si se parte de la menor gravedad de las infracciones y sanciones administrativas.

3. **Persecución.** La persecución de las infracciones administrativas no incumbe a la Fiscalía sino a las autoridades administrativas competentes en el ámbito material de que se trate; la persecución de los delitos se rige, con carácter general, por el principio de legalidad mientras que en las infracciones rige, según muchos autores, el principio de oportunidad o incluso la discrecionalidad de la Administración.

4. **Derechos en el procedimiento.** El alcance de los derechos fundamentales en la imposición de las sanciones también difiere considerablemente. Algunos, como el derecho a declarar contra uno mismo, se ven muy modulados en el caso de las sanciones administrativas con deberes de colaborar con la Administración (obligación de identificar al conductor responsable de la infracción o el de someterse a las pruebas de alcoholemia). El régimen de determinados medios de prueba también es radicalmente distinto, pues las denuncias y atestados de los agentes de la autoridad y las actas de inspección, que en el proceso penal tienen el valor de una simple denuncia, en el procedimiento administrativo tienen valor probatorio, gozan de la denominada presunción de veracidad o certeza.

5. **Responsabilidad patrimonial.** En cuanto a la responsabilidad patrimonial, en el Código Penal hay reglas especiales sobre los daños ocasionados por la comisión de un delito, de modo que dicha responsabilidad se puede exigir y declarar en el seno del proceso penal, lo cual ha sido criticado porque constituye una duplicidad normativa innecesaria y perturbadora. La Administración, por el contrario, no puede condenar al infractor al pago de una indemnización por los daños y perjuicios que la infracción administrativa cometida haya podido causar a un tercero.

6. **Control.** La justicia penal no se ocupa de las sanciones administrativas porque su control corresponde en nuestro país a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La potestad sancionadora de la Administración goza de un evidente fundamento constitucional, pero es el legislador el que debe configurarla dentro de las exigencias que derivan no sólo de los arts. 24.2 y 25 de la CE, sino también del poder punitivo propio de un Estado de Derecho y de la circunstancia de que ese poder punitivo ejercido por la Administración, cuenta con un estatus constitucional distinto al de los Jueces y Tribunales. Aunque el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal persiguen los mismos fines (proteger bienes jurídicos, garantizar la vigencia de las normas, etc.), lo hacen desde enfoques distintos, se rigen por principios materiales y procedimentales parcialmente diversos, y, en definitiva, su régimen jurídico difiere en muchos aspectos. Sin renunciar al sustrato punitivo común, el legislador tiene que tener en cuenta estas diferencias de régimen jurídico para articular de forma racional ambos instrumentos punitivos del Estado.

4. LAS NORMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El Derecho administrativo sancionador puede ser definido como la parte del Derecho administrativo formada por el conjunto de normas de conducta para cuyo incumplimiento o violación se prevén sanciones y regulan su imposición por parte de la Administración. Sus normas, ante todo, establecen sanciones para el caso de que se dé un determinado supuesto de hecho que se considera ilícito. Su estructura consiste en la descripción de un supuesto de hecho (tipo) al que se le vincula, cuando el infractor realiza con su conducta ese supuesto de hecho, una consecuencia jurídica que consiste en un castigo o sanción.

El Derecho administrativo sancionador, a diferencia del Derecho penal, también comprende las normas sobre el procedimiento que ha de seguirse y las garantías que en su seno han de respetarse para imponer las sanciones, por lo que podemos distinguir dentro de él dos tipos de normas: de un lado, las normas que se refieren a las sanciones y al presupuesto de hecho para su imposición y, de otro, a las normas relativas al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración. En el primer caso, estamos en presencia de normas sancionadoras, es decir, normas que establecen deberes y prevén sanciones para el caso de su incumplimiento. En el segundo, se trata de normas relativas al ejercicio de la potestad sancionadora, entendiendo por tales las normas que regulan o disciplinan la imposición de las sanciones.

4.1 Normas sancionadoras

La mayor parte de las normas del Derecho administrativo sancionador son, desde el punto de vista de la teoría del Derecho, normas regulativas y, dentro de éstas, reglas de conducta o acción.

Las reglas de conducta, respaldadas por una sanción, son normas dirigidas a motivar o

inducir a sus destinatarios para que adopten un determinado comportamiento, un determinado curso de acción. Una motivación con fines preventivos, que no se apoyan tanto en la sanción efectivamente impuesta cuanto en la amenaza de su imposición. Dentro de las normas sancionadoras podemos distinguir entre *normas primarias*, que son las que se dirigen a los ciudadanos y establecen lo que está prohibido o es obligatorio hacer bajo amenaza de sanción, y *normas secundarias*, que son aquellas que establecen lo que se debe hacer en el caso de que se haya violado una norma primaria, esto es, las que imponen a la Administración el deber de sancionar el incumplimiento o violación de las normas primarias.

El Derecho administrativo sancionador utiliza tanto uno como otro tipo de normas. Por ejemplo: queda prohibido conducir con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan (art. 77.c LTSV). Quien cometa una infracción muy grave, como la referida, será sancionado con multa de 500 euros o 1000 euros (art. 80 LTSV). La primera es una norma primaria dirigida al ciudadano prohibiéndole ese comportamiento bajo la amenaza de una sanción al objeto de motivarle para que no lo haga. La segunda es una norma secundaria, pues se dirige a la Administración obligándola a imponer la referida sanción cuando se acredite la comisión de dicha infracción.

4.2 Normas de la potestad sancionadora

A diferencia del Derecho penal, las normas del Derecho administrativo sancionador no solo se ocupan de las sanciones y de los supuestos de hecho a los que éstas se aplican, sino que también incluye las normas relativas al sujeto que puede imponer tales sanciones y al procedimiento que ha de seguir para ello. Dentro de estas otras normas pueden distinguirse, a su vez, dos grupos.

De un lado, las normas que determinan qué Administraciones públicas son las competentes para hacer uso del poder sancionador, determinando también los órganos administrativos competentes para sancionar, su organización, sus medios, etc. Pueden citarse, en este sentido, los arts. 5.i) y 6 de la LTSV, que establecen la competencia para la denuncia y sanción de las infracciones en las vías interurbanas a la Administración General del Estado, que las ejerce a través del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico; el art. 7.a) del mismo texto legal, que atribuye a los Municipios la competencia para la denuncia y sanción de las infracciones que se cometan en las vías urbanas; o, el art. 84 también de la LTSV, que establece que, en el ámbito de la Administración del Estado, la competencia para sancionar las infracciones de tráfico corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia en que se haya cometido el hecho, en el ámbito de las CC.AA. a los órganos que dispongan sus normas respectivas, y en las vías urbanas a los Alcaldes.

De otro, las normas que determinan el procedimiento de imposición de las sanciones y su ejecución. Las Administraciones públicas pueden imponer sanciones de conformidad a un

procedimiento que tiene por finalidad demostrar –y eso le incumbe a la Administración– que un sujeto ha cometido una infracción, y que dicho sujeto pueda defenderse de esa acusación.

Destaca en el ámbito que nos ocupa, además de las previsiones de la LPAC y LRJSP (principios de la potestad sancionadora), los arts. 83 a 96 de la LTSV, relativos al procedimiento sancionador, los arts. 108 a 111, sobre la ejecución de las sanciones.

5. LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN EN LA REGULACIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO

La normativa de tráfico anterior a la CE se caracterizaba por desconocer muchas de las actuales exigencias que la CE impone a la potestad sancionadora de la Administración. En particular, el desconocimiento de la reserva de ley era absoluto. La tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones se encontraban en una norma de rango reglamentario, el viejo y conocido Código de la Circulación de 1934 (típico ejemplo de reglamento independiente), que carecía de cualquier tipo de cobertura legal. Ni siquiera las leyes de 30 de julio de 1959 y 8 de noviembre de 1967, que reordenaron las competencias administrativas en la materia, introdujeron esa debida cobertura.

La entrada en vigor de la CE no supuso la derogación de dichas normas por su disconformidad con el principio de legalidad, en especial con la reserva legal, ya que el TC, con fundamento en el principio de continuidad del ordenamiento jurídico (que, a su vez, deriva del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE), señaló que dicha exigencia sólo opera *ex nunc*, por lo que no es posible exigir tal requisito de forma retroactiva para anular disposiciones reglamentarias reguladoras de materias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la aprobación de la CE.

La jurisprudencia constitucional y los principios que ha deducido del texto constitucional han alterado considerablemente el panorama sancionador vigente hasta el momento de ser aprobada la CE.

La jurisprudencia del TC relativa a la reserva de ley en el ámbito sancionador, supuso un auténtico revulsivo para la Administración, de lo que es buen ejemplo la propia Ley de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LBTSV). Su propia Exposición de Motivos reconoce que una de las causas que han inducido a la utilización del empleo de la delegación legislativa para la regulación del tráfico es “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”.

Una primera regulación se encuentra en su Base 8ª, relativa a las *infracciones y sanciones administrativas en materia de tráfico y seguridad de la circulación vial*. Su apartado 1 dispone que las infracciones a las normas de circulación se tipificarán de forma clara y precisa y se clasificarán en leves, graves y muy graves, señalando a continuación los criterios para proceder a dicha clasificación. En el apartado 2 se establecen las sanciones que corresponden a cada tipo de infracción, así como las circunstancias para graduar las sanciones. En el apartado 3 se mencionan las infracciones al resto de normas en el sector: normativa sobre autoescuelas, centros de reconocimiento, inspección técnica de vehículos, etc. y las sanciones que les corresponden, mientras que en los apartados siguientes se autoriza al Gobierno para que actualice mediante Real Decreto la cuantía de las sanciones (apartado 4), se determinan las personas responsables en función del tipo de infracción (apartado 5) y, por último, se tipifica como infracción grave el incumplimiento del deber del titular del vehículo de “conocer y facilitar a la Administración todos los datos necesarios para identificar al conductor cuando se haya producido una infracción” (apartado 6).

La garantía formal del principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador exige una reserva de ley ordinaria, por lo que el TC tiene señalado que las normas del Gobierno con rango de ley pueden tipificar infracciones y sanciones (STC3/1988 (RTC 1988, 3)). Los Decretos Legislativos son suficientes, pues, para cumplir dicha exigencia. La LBTSV, por su parte, lo que debe respetar no es tanto la garantía formal y material del principio de legalidad cuanto los límites que el art. 82 de la CE impone a las leyes de delegación. En efecto, dado que el Decreto Legislativo es una norma con rango de ley, la exigencia formal del principio de legalidad se cumple con el Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico (LTSV) de 1990, y su contenido debe adecuarse tanto a los principios y criterios del régimen sancionador establecidos en la LBTSV como a las exigencias constitucionales del principio de legalidad.

El régimen sancionador de la LTSV se ha modificado y mejorado en muchos aspectos como consecuencia de las numerosas reformas legales posteriores. La primera reforma de la LTSV tuvo lugar con la Ley 25/1997, de 24 de marzo. Su finalidad era otorgar la debida cobertura legal a las sanciones por infracción de la Ordenación de la Regulación de Aparcamiento (ORA) y a las medidas de inmovilización, retirada y depósito de los vehículos indebidamente aparcados en las zonas de estacionamiento con limitación horaria dentro del ámbito municipal.

La Ley 19/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley de Acompañamiento), modificó varios preceptos que afectaban a las normas de comportamiento en la circulación (donde se presta una especial atención a la utilización por los conductores de los teléfonos móviles), a las autorizaciones administrativas, a las infracciones y sanciones (otorgando sustantividad propia a las infracciones muy graves y permitiendo una reducción de las multas de hasta un 30% por pago anticipado), a los órganos competentes para sancionar (adecuando así la normativa de tráfico a la

LOFAGE) y al procedimiento administrativo sancionador (adecuando la Ley a la reforma de la LAP por la Ley 4/1999).

Una de las reformas más importantes ha tenido lugar por medio de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que, siguiendo la estela de otros países europeos, introduce el denominado *permiso por puntos*. Esta Ley también aprovechó para corregir numerosos defectos del régimen sancionador. Por su parte, la Disposición Final 1ª, párrafo uno, de la Ley orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica el Código Penal en materia de Seguridad Vial, deroga la Disposición Adicional 4ª de la LOFAGE, que atribuía a los Delegados del Gobierno y a los Subdelegados la imposición de las sanciones de tráfico, y modifica el art. 68 de la Ley de Tráfico para atribuir esa competencia a los Jefes provinciales y locales de Tráfico.

La reforma quizá más importante tuvo lugar por medio de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica la LTSV en materia sancionadora. Ésta se presenta como refuerzo y complemento de la Ley 17/2005, de 19 de julio, para seguir avanzando en el camino recorrido (que se ha traducido en una reducción muy significativa de la mortalidad en las carreteras) pero modificando aquellos aspectos de la actual regulación que han restado eficacia al sistema, sobre todo el procedimiento administrativo sancionador, por lo que configura un procedimiento abreviado, que supone una reducción de las multas del 50%, y otro ordinario, alejado de las rigideces de las reglas comunes y que contemple las especiales características del tráfico. La reforma se aprovecha también para incluir algunos cambios puntuales en la tipificación de las infracciones (describiendo más detalladamente algunas conductas), para modificar el régimen de las sanciones (estableciendo una determinación exacta de la cuantía de las multas, suprimiendo las sanciones de suspensión del permiso de conducción y de circulación, etc.), para determinar con mayor precisión los sujetos responsables de las infracciones, para introducir la figura del conductor habitual.

La reforma llevada a cabo por la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica la LTSV, altera algunas normas de comportamiento en la circulación que, lógicamente, tiene su incidencia en el régimen sancionador. Destacan, por ejemplo: la obligación de que los menores de 16 años utilicen cascos en las bicicletas, cuyo incumplimiento constituye una infracción leve; la prohibición de los sistemas de detección de radares que se tipifica como infracción grave; la conducción con drogas en el organismo (salvo aquellas sustancias que se utilicen bajo prescripción facultativa y con finalidad terapéutica), que constituye una infracción muy grave; circular con un vehículo cuya carga ha caído a la vía por su mal acondicionamiento creando un grave peligro para el resto de usuarios; el impedimento de las labores de inspección en las autoescuelas y centros de reconocimiento, etc. Se eleva a 1.000 euros la cuantía de las sanciones por conducir con tasas de alcohol superiores a las permitidas (si la tasa supera el doble de la permitida o el conductor ha sido sancionador por ello en el año inmediatamente anterior) o con presencia de drogas en el organismo, así como la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia. Dicha Ley

añade también una disposición adicional a la LTSV que incorpora a nuestro Derecho la Directiva 2011/82/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial. La DF 1ª autoriza al Gobierno para aprobar, en el plazo de 18 meses desde su entrada en vigor, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados el texto articulado de la Ley de Tráfico y las leyes que lo han modificado.

La citada habilitación dio lugar al Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, vigente desde el 31 de enero de 2016, excepto el capítulo V del título V relativo al intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico y los anexos correspondientes V, VI y VII que entró en vigor el 1 de noviembre de 2015.

El nuevo texto legal en materia de tráfico no comprende una reforma en sí, sino que introduce cambios, todos ellos teniendo presente que la capacidad de innovación a través del texto refundido, que se limita a la labor de regularización, aclaración y armonización de las normas existentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 82.5 de la CE, de forma que, estos cambios se han limitado a colmar lagunas, eliminar discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, con el objetivo de lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático, además de introducir normas adicionales y complementarias necesarias para precisar su sentido, conforme a los debidos límites de actuación y sin sobrepasar, en ningún caso, lo que supondría una vulneración de la autorización del legislador. También se ha adaptado su contenido a la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que convierte al BOE en un tablón edictal único. Se ha incluido, además, la transposición de la Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, para sancionar determinadas infracciones cuando se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se cometió la infracción. También se deroga el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, así como las leyes que lo han modificado, incluidas las disposiciones de las leyes modificativas que no se incorporaron a aquél.

II. La Constitución y las sanciones de tráfico

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS NORMAS SANCIONADORAS

El poder jurídico, para imponer sanciones, su atribución y ejercicio, se sujeta a unos concretos límites para salvaguardar la libertad y el resto de derechos subjetivos de los individuos. Las normas sancionadoras deben ser aprobadas y aplicadas cumpliendo una serie de exigencias que, en su mayor parte, se han vinculado al principio de legalidad o derecho a la legalidad sancionadora que consagra el art. 25.1 CE.

La potestad sancionadora de la Administración puede referirse tanto a la facultad para imponer sanciones como a la posibilidad misma de determinar los hechos merecedores de sanción. En el primer caso alude al poder de un sujeto para imponer las sanciones legalmente previstas como consecuencia de la realización de un comportamiento previamente tipificado como infracción. En el segundo, a la potestad de ese sujeto para determinar, mediante sus propias normas, las conductas que constituyen infracción administrativa y la sanción que éstas llevan aparejadas. Mientras que en el primer supuesto nos movemos en el plano de la aplicación del Derecho y el principio de legalidad exige que la ley atribuya expresamente el ejercicio de dicha potestad a la Administración, en el segundo nos situamos en el ámbito de la creación del Derecho, por lo que el principio de legalidad prohíbe, entre otras cosas, la posibilidad de que la Administración pueda establecer infracciones y sanciones a través de normas de rango reglamentario.

El principio de legalidad así entendido constituye una exigencia del Estado de Derecho y un postulado de rango constitucional. Su consagración actual se encuentra en el art. 25.1 de la CE dispone 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 aquel momento”. Constituye un límite a la potestad sancionadora de la Administración, ya que no solo exige una norma previa (que permite al ciudadano saber a qué acomodar su comportamiento e implica la prohibición de retroactividad), una norma escrita (que excluye la costumbre) y una norma cierta (que impone un determinado grado de precisión a la norma sancionadora y excluye la analogía *in mala partem*), sino que, además, requiere que dicha norma tenga rango legal, por lo que quedan excluidas como fuente originaria de infracciones y sanciones las normas reglamentarias. La doctrina ha destacado, con toda razón, que el art. 25.1 CE no recoge todas las exigencias del principio de legalidad, sino sólo la denominada garantía criminal (determinación de la infracción por ley) y la exigencia de irretroactividad de las leyes que establecen delitos, faltas o infracciones administrativas. Pero dicho precepto no precisa el rango que ha de tener la ley anterior, como tampoco alude al “mandato de determinación” (que exige que la ley determine de forma suficientemente clara las distintas conductas

punibles y las sanciones que pueden acarrear). El propio TC ha terminado reconociendo que el texto del art. 25.1 asume como propio el principio *nullum crimen nulla poena sine praevia lege* (ningún delito, ninguna pena sin ley previa).

El TC ha establecido las exigencias normativas del principio de legalidad en una copiosa jurisprudencia entre la que destaca su importante sentencia 42/1987 (RTC 1987, 42), a partir de la cual viene señalando que el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 de la CE consagra una garantía formal o reserva de ley en la materia y una garantía material o necesidad de predeterminación normativa de las infracciones y sanciones. En virtud de la denominada garantía formal o reserva de ley, la creación *ex novo* de las infracciones y las sanciones sólo puede realizarlas el legislador. En virtud de la garantía material, esa predeterminación por parte del legislador debe efectuarse en términos lo suficientemente claros y precisos como para que resulten previsibles para sus destinatarios. Además de la reserva de ley y el mandato de tipificación, el principio de legalidad también veda la retroactividad *in peius* de las normas sancionadoras, la interpretación analógica y su aplicación extensiva también *in mala partem*, así como la imposición de dos o más sanciones por lo mismo (*non bis in idem*). Otra exigencia constitucional de la potestad sancionadora de la Administración, que también se ha conectado con el principio de legalidad del art. 25 CE, es el principio de culpabilidad, que exige la personalidad de las sanciones, la responsabilidad subjetiva (exigencia de dolo y culpa) y la imputación personal, así como el principio de proporcionalidad.

La imposición de las sanciones administrativas también está rodeada de una serie de garantías que se han vinculado al propio texto constitucional. La CE, en realidad, no establece en ninguno de sus preceptos los derechos que han de respetarse en el procedimiento administrativo sancionador, pues las garantías del art.24.2 (derecho al juez predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia de letrado, a ser informado de la acusación, a un proceso público sin dilaciones indebidas, a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, etc.) son, como puede verse, aplicables a los procesos judiciales de imposición de penas. Pero el TC ha considerado que la mayor parte de tales garantías son aplicables también, con muchos matices y modulaciones, al procedimiento administrativo sancionador. En concreto, son aplicables el derecho a la defensa y a la prueba, el derecho a ser informado de la acusación, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho a no declarar contra sí mismo.

Dado que tanto estas exigencias como las que deben respetar las normas sancionadoras constituyen derechos fundamentales que derivan de los arts. 24.2 y art. 25.1 CE, cualquier resolución sancionadora que infrinja alguno de estos límites o garantías incurrirá en nulidad de pleno derecho (art. 47.1.a) LPAC).

2. LA LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR DEL TRÁFICO

2.1 La reserva de ley: contenido y fundamento

La garantía formal del principio de legalidad se traduce, como se ha adelantado, en la exigencia de que la norma previa en la que deben tipificarse las infracciones y determinarse las sanciones tenga rango legal, por lo que cabe la utilización del Decreto Legislativo e incluso del Decreto-Ley. Se trata, con ello, de “asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes”. Pero no sólo eso: se trata también de que la regulación de las infracciones y sanciones se someta a un procedimiento, el legislativo. La reserva de ley también comprende la calificación de las infracciones por su gravedad, así como la determinación de los posibles responsables. Todas estas cuestiones están claramente reguladas por una norma con rango de ley en el sector del tráfico (arts. 83 de la LTSV).

El TC en su sentencia 42/1987 (RTC 1987, 42), al señalar que “el término “legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora”. Además, el alcance de la reserva de ley no es tan riguroso como en el ámbito penal. No sólo por la no exigencia de ley orgánica, sino porque la ley puede hacer remisiones al reglamento siempre que en ella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 27.3 LPAC lo precisa en estos términos: “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones 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”. La reserva de ley no impide que la norma de rango legal tipifique como infracción el incumplimiento de otras normas de rango reglamentario. Se habla así de leyes sancionadoras en blanco, pues su supuesto de hecho o parte de él se encuentra en una norma (reglamentaria) distinta. En el sector del tráfico es habitual esa forma de tipificar las infracciones.

2.2 La remisión de la ley de tráfico a sus reglamentos de desarrollo

Con carácter general, el régimen sancionador del tráfico cumple adecuadamente la garantía formal del principio de legalidad, pues es la propia LTSV que procede a la tipificación de las infracciones y a la determinación de sus sanciones. El cuadro general de infracciones se prevé en el art. 74, que en su apartado 1 dispone lo siguiente: “Las acciones u omisiones contrarias a esta Ley (*desarrolladas reglamentariamente en su caso*) tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los

casos, forma y medida que en ella se determinen”. El apartado 3 clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves. En los apartados siguientes se tipifican las infracciones leves (art. 75), graves (art. 76) y muy graves (art. 77). El art. 78 se refiere a las infracciones en materia de seguro obligatorio y el art. 79 a las infracciones en materia de publicidad; el art. 80 a las sanciones y el art. 81 a los criterios de graduación.

El apartado c) del art. 75 LTSV establece que “son infracciones leves las conductas tipificadas en esta ley referidas a incumplir las normas contenidas en esta ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves en los artículos siguientes”.

Este apartado debe ser interpretado de conformidad con la CE, pues puede sostenerse que dicho precepto no efectúa una *remisión en blanco* a la potestad reglamentaria de la Administración para crear infracciones leves en materia de tráfico. Las infracciones, cualquiera que sea su gravedad, ya están tipificadas en la propia LTSV, por lo que sólo son infracciones en materia de tráfico las previstas como tales en dicha norma legal.

Determinadas así cada una de las posibles infracciones leves de la Ley, lo que los reglamentos de desarrollo pueden hacer respecto de ellas es sólo eso, desarrollar la ley, pormenorizar o precisar el supuesto de hecho de cada infracción, labor que bien puede traducirse en concretar, en aras de una mayor seguridad jurídica, los conceptos jurídicos indeterminados, pero no crear nuevas infracciones en la materia. Esto es, en realidad, lo que realizan numerosos preceptos del RGCir, que, por ejemplo, concretan el concepto de “campo necesario de visión” que los conductores deben mantener según la LTSV, los distintos tipos y significados de las señales de circulación, etc.

La razón de esta colaboración reglamentaria reside, como señaló el Consejo de Estado en su dictamen al proyecto de LTSV, en la “prolijidad y tecnicismo de las normas de circulación, circunstancia que introduce una singular complejidad en la tipificación de las correspondientes infracciones, toda vez que las mismas exigen atender a una multiplicidad de normas y ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso, especialmente por lo que se refiere a los diversos elementos que influyen en el desarrollo de la circulación y, consiguientemente, en los deberes imputables, en cada supuesto concreto, a los usuarios y titulares de las vías”.

2.3 Las normas sancionadoras en blanco

En la LTSV aparecen numerosas normas sancionadoras en blanco. Así, son infracciones graves, entre otras: “circular sin hacer uso del alumbrado reglamentario” (art. 76.e), o “circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas reglamentariamente establecidas” (art. 76.o). La misma técnica puede verse en las infracciones muy graves: “circular en un tramo a una velocidad superior a los límites establecidos reglamentariamente, de acuerdo con lo recogido en el Anexo IV” (art. 77.b); “la

conducción con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, o con presencia en el organismo de drogas” (art. 77.c). Además de estos supuestos, la LTSV contiene más ejemplos de normas sancionadoras en blanco, que resultan de la remisión que el apartado 1 del propio art. 74.1 de dicho texto hace a su articulado y de la nueva remisión de éste a los preceptos reglamentarios de desarrollo. Por ejemplo, el art. 12.6 establece que “se prohíbe cargar los vehículos de forma distinta a lo que reglamentariamente se determine”. Para completar o determinar el supuesto de hecho de la referida infracción hemos de acudir a las normas reglamentarias a que se efectúa la remisión (en este caso, al art. 8 RGCir).

Las leyes sancionadoras en blanco son un trasunto al Derecho administrativo sancionador de las “leyes penales en blanco” propias del ámbito penal, aunque en éste su utilización es menor. Las leyes sancionadoras en blanco son un tipo de normas de remisión en las que el supuesto de hecho o parte del mismo se encuentra en otra norma distinta, de igual o inferior rango, a la que la ley envía o remite. En el Derecho administrativo sancionador, la determinación de la naturaleza y límites de las sanciones a imponer han de estar en una norma con rango de ley.

La remisión de la LTSV a normas de desarrollo de rango inferior se fundamenta en la especial complejidad técnica de ciertas materias y su vinculación a normas con rango de ley que demandan indefectiblemente la colaboración reglamentaria (STC 42/1987 [RTC 1987, 42]). Las normas sancionadoras en blanco permiten prever con suficiente grado de certeza el comportamiento prohibido acudiendo a las normas reglamentarias remitidas cuya conculcación se asume como elemento definidor de la infracción (si tales normas son claras y precisas), por lo que su empleo puede proporcionar más certeza que la tipificación por medio de conceptos jurídicos demasiado vagos o indeterminados.

Aunque el recurso a esta técnica está justificado, y por ello el TC ha admitido su constitucionalidad, no cabe desconocer que el empleo de las normas sancionadoras en blanco plantea importantes problemas desde el punto de vista de la reserva de ley. Desde una perspectiva formal podría afirmarse que, en rigor, la norma tipificadora es la propia ley sancionadora en blanco (que, por definición, presenta el rango exigido), mientras que la norma reglamentaria remitida no sería realmente una norma sancionadora, sino reguladora de un determinado ámbito (límites de velocidad, inspección técnica de los vehículos, normas técnicas de los automóviles, regulación de las autoescuelas y de los centros de reconocimiento de los conductores, etc.), con lo cual no se vulneraría la reserva de ley. Pero con la ley en blanco se da la posibilidad de que, sin una variación formal de ésta, su contenido resulte modificado por la propia Administración. Por eso, una definición completa y sin sujeción a parámetro legal alguno por parte de la norma reglamentaria del supuesto de hecho de la infracción a que alude la ley sancionadora en blanco supone, en realidad, una habilitación a la Administración para que determine libremente el hecho sancionable, por lo que sería ella y no el legislador quien estaría determinando el comportamiento merecedor de la sanción. Si tal cosa se permitiera,

cualquier ley cumpliría la exigencia formal del principio de legalidad con sólo señalar que constituye infracción el incumplimiento de las normas reglamentarias en la materia de que se trate. Otro reparo que suele ponerse es la inseguridad jurídica que en ocasiones introducen, ya que no siempre se facilita al destinatario del mandato o prohibición una clara referencia de la norma complementaria a la que han de acudir para conocer con certeza el alcance del comportamiento jurídicamente exigido y las consecuencias sancionadoras que acarrea su transgresión.

Como ha señalado la STS de 12 de mayo de 2003 (RJ 2003, 4738), la utilización de leyes en blanco o de remisión no es una excepción a la reserva de ley, sino una modalidad de su ejercicio, pero es preciso que cumpla una serie de requisitos que el TC ha concretado en los siguientes: que el reenvío sea expreso, que esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma, y que la ley, además de la sanción, contenga el núcleo esencial de la prohibición.

2.4 Las ordenanzas municipales de circulación

Entre las potestades que el art. 4.1.f) de la LRBRL reconoce a los Municipios también figura la potestad sancionadora. Con base en dicha previsión legal, los Municipios pueden imponer en las vías urbanas las sanciones por las infracciones de tráfico ya tipificadas por el legislador, tal y como reconoce expresamente el art.7.a) LTSV.

El art. 25.1 de la CE exige que la ley sancionadora contenga “*los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer*”, pero en el caso de las ordenanzas locales, dicho precepto sólo establecería estas dos exigencias mínimas: “En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de las infracciones, corresponde a la ley la fijación de los *criterios mínimos de antijuridicidad* conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer los tipos de infracciones; criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca *las clases de sanciones* que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica” (STC 132/2001 [RTC 2001, 132]).

Las ordenanzas municipales, dentro de los límites marcados por las leyes sectoriales, regularían la materia en cuestión con plena autonomía y en atención a los diversos intereses locales presentes en cada Municipio, estableciendo de forma completa y detallada los distintos supuestos de hecho de las normas sancionadoras en blanco, concretando con precisión y claridad los conceptos jurídicos indeterminados y determinando, dentro de los límites establecidos, las concretas sanciones a imponer. De

esta forma, el incumplimiento de los preceptos contenidos en las ordenanzas de circulación encontrarían la adecuada reacción sancionadora, respetándose de este modo la reserva de ley y el principio de autonomía municipal.

La legislación de tráfico cumple sobradamente la jurisprudencia constitucional sobre el tema, pues son muchas las normas que ofrecen “esos criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones” y, por supuesto, “las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales”.

3. LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y LA TAXATIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS DE TRÁFICO

3.1 La tipificación y la taxatividad de la ley

El principio de legalidad en materia sancionadora no sólo exige que la tipificación de las infracciones y la determinación de sus sanciones se efectúen en un determinado tipo de normas, las de rango legal, sino que esas operaciones presenten, además, ciertas características de contenido. En concreto, que la norma que prevé las infracciones y sanciones sea una norma precisa o cierta (*lex stricta* o *lex certa*).

La tipificación alude a las características de contenido de la norma, a la formulación del supuesto de hecho y a la determinación de la consecuencia jurídica, mientras que la reserva de ley nada dice acerca del contenido de la norma, sino del rango que ésta ha de tener. Se puede cumplir la primera y no la segunda, y, al revés, un reglamento puede cumplir mejor el mandato de tipificación que una ley.

Una reiterada jurisprudencia constitucional viene señalando que mientras que la garantía material del principio de legalidad tiene un alcance absoluto, la garantía formal tiene una eficacia relativa o limitada “toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria” (SSTC 242/2005 [RTC 2005, 242], 13/2013 [RTC 2013, 13] y 145/2013 [RTC 2013, 145]). El reglamento debe contribuir a la precisión y claridad que es exigible a las normas sancionadoras en virtud del principio de taxatividad. Así lo reconoce el propio TC en esas mismas sentencias, en la última de las cuales llega incluso a afirmar que “el principio de taxatividad se dirige, por un lado, al legislador y al poder reglamentario, exigiéndoles el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica”.

La exigencia de *lex certa* impone al sujeto que aprueba las normas sancionadoras la obligación de configurarlas con la mayor precisión y claridad posible, evitando así las fórmulas vagas u omnicomprensivas de cualquier conducta ilícita. Esta garantía se traduce “en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes *de manera que la norma punitiva aplicable permita*

predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa “. En relación a las sanciones, exige que la norma determine de forma clara y precisa las sanciones a imponer y su cuantía o extensión.

Pero la garantía de tipicidad no es sólo un mandato al sujeto que debe aprobar las normas sancionadoras, sino que también se dirige a los órganos encargados de aplicarlas (Administración y Juez), impidiéndoles sancionar fuera de los casos y de los límites establecidos en la propia norma, y prohibiendo, tanto la aplicación analógica como la interpretación extensiva. La STC 137/1997 (RTC 1997, 137) alude a ambos aspectos: “En rigor, la garantía de tipicidad, que impide que los órganos judiciales, y administrativos, 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”. El TC ha destacado en otras muchas sentencias esa doble manifestación del principio. De un lado, señala, la taxatividad se dirige al legislador, exigiéndole que las normas sancionadoras se configuren “llevando a cabo el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones”. De otro, la tipicidad se dirige al aplicador de la norma (la Administración) impidiéndole que “actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora” y obligándole a “precisar en cada acto sancionador cuál es el tipo infractor con base en el que se impone la sanción”.

La tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones pueden realizarse de diversas formas. Lo deseable sería que la norma sancionadora tipificara cada infracción de forma directa e individualizada, utilizando para ello conceptos descriptivos, y que determinara la sanción correspondiente de forma exacta. Pero ello no siempre es posible, por lo que es habitual que las leyes sancionadoras tipifiquen las infracciones utilizando normas de remisión, conceptos jurídicos indeterminados e incluso cláusulas generales de analogía, mientras que las sanciones son determinadas de forma genérica.

3.1.1 La tipificación indirecta o por remisión

Las normas sancionadoras no siempre describen de forma directa el supuesto de hecho que constituye la infracción o determinan de forma individualizada la sanción que en cada caso concreto corresponde, sin que por ello la tipificación sea necesariamente imprecisa, indeterminada o abierta. Las exigencias del mandato de tipicidad también pueden cumplirse, bajo ciertos requisitos, mediante la utilización de la técnica de la remisión. Las normas jurídicas remisivas son aquellas cuyo supuesto de hecho o su consecuencia jurídica se encuentran en otra norma o enunciado jurídico distinto al que envían o remiten.

El Derecho administrativo sancionador utiliza tanto las normas remisivas en el supuesto

de hecho como en la consecuencia jurídica. El empleo de la técnica de la remisión en el supuesto de hecho tiene como consecuencia fundamental que la norma tipificadora se limita, en realidad, a calificar de infracción el incumplimiento de los mandatos y prohibiciones contenidos en otros preceptos de la misma norma o de otra distinta a la que remite. Como se ha visto, cuando la remisión se efectúa a los preceptos de otro texto normativo estamos en presencia de las normas sancionadoras en blanco. El empleo de la técnica de la remisión requiere, pues, la conjunción de las dos normas para obtener de forma completa y acabada un tipo de infracción: la remitente y la remitida, o, más llanamente, la que prescribe o prohíbe algo y la que dispone que su incumplimiento constituye infracción administrativa.

La legislación de tráfico ofrece numerosos supuestos de esta técnica. Así, como se ha visto, a tenor del art. 75.c) de la LTSV son infracciones leves *“Incumplir las normas contenidas en esta ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves en los artículos siguientes”*.

La técnica de la remisión para tipificar las infracciones de tráfico y determinar sus sanciones no es la más adecuada desde el punto de vista de la política punitiva. Como con carácter general se ha afirmado, el legislador no debe abusar de las remisiones a fin de hacer su legislación fácilmente asequible al intérprete; la remisión es una técnica legislativa cómoda para el legislador, pero incómoda para los ciudadanos.

3.1.2 La utilización de conceptos jurídicos indeterminados

El legislador, al tipificar las infracciones o, más ampliamente, al establecer mandatos y prohibiciones, no puede recoger de forma completa y acabada todos los matices en que se manifiesta la realidad que pretende normar, sino que tiene que acudir a conceptos amplios, vagos o flexibles que deben ser concretados en el proceso de aplicación de la norma. Por ejemplo, no puede establecer un elenco de todas las posibles formas de “conducción temeraria”, de la multitud de comportamientos “que entorpecen indebidamente la circulación” o de las innumerables situaciones que “causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas o daños a los bienes” (art. 10 LTSV), ya que las realidades a que aluden tales conceptos no admiten un mayor grado de precisión normativa, sobre todo en una ley.

Por ello, el legislador utiliza conceptos jurídicos indeterminados. Tales conceptos, a diferencia de los determinados, no delimitan la realidad a la que se refieren de una forma clara e inequívoca, sino que lo hacen de forma abierta y flexible. La precisión o determinación se alcanza en el momento de la aplicación de la norma.

Su utilización ha sido admitida por el TC. Como señala, entre otras, en la sentencia 14/1998 (RTC 1998, 14), “no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por

cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación del sector así lo exijan”. La razón de ello estriba, como señala en la sentencia 19/1989 (RTC 1989, 19), “en que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una precisión y claridad absoluta”, por lo que “es necesario en ocasiones un margen e indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el principio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable”. El TS también ha afirmado que no se infringe el mandato de tipificación “en los supuestos en que la definición del tipo interpone conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación” (STS de 28 de mayo de 1987 (Ar. 10191) o en los casos de utilización de “conceptos jurídicos indeterminados que impliquen una labor de apreciación por parte del órgano sancionador” (STS de 8 de abril de 2008 [RJ 2008, 1893]).

La inclusión de conceptos jurídicos indeterminados en los tipos de ilícito sin que vulnere el mandato de tipificación es preciso “que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada”

En la legislación de tráfico abunda el uso de los conceptos jurídicos indeterminados en la tipificación de las infracciones: “conducción negligente”, “distancia de seguridad con el vehículo precedente”, “vehículos con la carga mal acondicionada o con peligro de caída”, “conducción temeraria”, “incumplimiento de las condiciones técnicas que afecten gravemente a la seguridad vial”, etc. Si aplicamos la doctrina constitucional referida, no parece que su uso pueda ser objeto de ningún reproche de constitucionalidad, pues su utilización resulta necesaria, su concreción es factible en virtud de los criterios lógicos y de experiencia propios del sector y buena parte de ellos son objeto de concreción en los reglamentos de desarrollo de la LTSV, en particular en el de Circulación.

No debe desconocerse, en cualquier caso, la problemática que presenta el uso de los conceptos jurídicos indeterminados debido a la existencia en ellos de una zona de incertidumbre. Los conceptos jurídicos indeterminados se caracterizan, como se sabe, por una zona de certeza positiva en la que la inclusión de un supuesto en el concepto no plantea duda alguna, una zona de certeza negativa en la que la no inclusión en el concepto de un supuesto determinado es clara, y una zona de incertidumbre en la cual el juicio sobre la subsunción o no de un supuesto determinado en el concepto es problemática. Así, por ejemplo, en la zona de certeza positiva del concepto de “conducción negligente” tendrían entrada todos aquellos supuestos que no ofrecen ninguna duda de que comportan una utilización del vehículo carente de todo cuidado o precaución, la zona negativa la constituirían los supuestos en que la conducción se realiza de una forma prudente y cuidadosa, mientras que en la zona de incertidumbre se encontrarían los supuestos problemáticos, aquellos respecto de los cuales no es fácil

concluir si constituyen o no una forma de conducción temeraria.

La delimitación de las zonas de certeza del concepto jurídico indeterminado realizada por la Administración está sometida al control *positivo* de los Tribunales.

Por consiguiente, la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por parte de la LTSV en el supuesto de hecho de las infracciones de tráfico no vulnera el mandato de tipificación si se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia del TC, su uso resulta necesario e ineludible y se tiene en cuenta la posibilidad de su control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El art. 80 de la LTSV contiene una determinación de las sanciones que no plantea problemas desde el punto de vista de la reserva legal y del principio de tipicidad. La propia ley establece la naturaleza de las sanciones a imponer, así como sus límites.

Pero en la determinación de las sanciones los poderes públicos no sólo están sometidos a la reserva de ley y al principio de tipicidad y taxatividad, sino también al principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad se aplica tanto a la correlación entre la tipificación legal de las infracciones y la determinación abstracta de las sanciones como a la correspondencia entre la concreta infracción cometida y la sanción individualizada que procede imponer. En este sentido, constituye un doble mandato: uno dirigido al legislador que, a nivel abstracto, debe establecer la debida relación de equilibrio o proporción entre las infracciones que tipifica y las sanciones que les atribuye; otro que vincula a la Administración, la cual debe individualizar la sanción que corresponde a la infracción cometida con arreglo a esa misma relación de correspondencia o proporción. A ambos aspectos parece referirse el art. 29.3 de la LRJSP cuando dispone que “en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”. La jurisprudencia también ha destacado ambos aspectos. La STS de 26 de marzo de 2001 (RJ 2001, 6608) señala que “el principio de proporcionalidad rige en el Derecho Administrativo Sancionador, no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa”.

5. LA ANALOGÍA Y LA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA

5.1 La prohibición de analogía *in peius*

El principio de legalidad en el ámbito sancionador no se agota en la reserva de ley y en el mandato de determinación, sino que incluye también la interdicción de la analogía *in malam partem*, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y la prohibición de *bis in idem*.

La prohibición de la analogía en el ámbito sancionador constituye una regla tradicional en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos. Así, aunque el apartado primero del art. 4 del CC dispone que “procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”, su apartado segundo añade que “las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas”. El art. 4 del vigente CP dispone por ello que “Las leyes penales no se aplicarán a casos distintos de los comprendidos expresamente en ellas”, y el art. 27.4 LRJSP que “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

La analogía constituye un procedimiento argumentativo en virtud del cual se aplica la solución prevista para un determinado caso a otro distinto, no regulado expresamente, pero que se asemeja al primero porque comparte con él ciertas características esenciales o, como dice el CC, una “identidad de razón”. Su estructura es la siguiente:

- a) un determinado supuesto no está regulado por una norma;
- b) dicho supuesto es similar desde cierto punto de vista considerado relevante o esencial a otro sí previsto por una norma, la cual establece una determinada consecuencia jurídica;
- c) se concluye construyendo una norma que reconoce la misma consecuencia jurídica para el supuesto no regulado.

No se trata, por tanto, de un procedimiento estrictamente lógico, sino axiológico o estimativo que requiere de valoraciones acerca de la existencia de la laguna, la semejanza o similitud entre los dos supuestos, la presencia de la *ratio legis* o identidad de razón, la decisión de que los casos similares deben ser tratados de igual forma, etc. Es, pues, un argumento en virtud del cual se crea Derecho, se usa para la creación jurisprudencial (o administrativa) de una nueva norma, de una norma que no constituye el significado de una disposición preexistente. Por eso está prohibido en el ámbito sancionador. Al crearse una nueva norma, se vulnera el principio de legalidad en sus dos vertientes: la formal porque la Administración crea una nueva infracción no prevista en ley alguna (quebrantándose el principio de la división de poderes), la material porque se lesiona la seguridad jurídica en su vertiente de certeza o previsibilidad de los

comportamientos sancionables, pues los ciudadanos se ven sorprendidos con nuevas normas que desconocían y a las que, por tanto, no podían adecuar su comportamiento.

La prohibición incluye tanto la analogía *in malam partem* del tipo o comportamiento que se reputa infracción como de sujetos responsables. También rige, como es claro, respecto de las normas complementarias de las leyes sancionadoras en blanco, pues dicha regulación constituye el tipo propiamente dicho. La STS de 22 de febrero de 2000 (RJ 2000, 973) señala que tampoco caben las aplicaciones analógicas o interpretaciones extensivas cuando se trata de encontrar una cobertura legal a una tipificación reglamentaria.

Para el TC estamos ante una aplicación analógica que vulnera el principio de legalidad cuando “dicha aplicación carezca de tal modo de razonabilidad que resulte imprevisible para sus destinatarios, sea por apartamiento de la posible literalidad del precepto, sea por la utilización de las pautas interpretativas y valorativas extravagantes en relación al ordenamiento constitucional vigente”, de donde concluye que el control del propio Tribunal queda delimitado, en cuanto a su finalidad, “por el objetivo de evitar que las resoluciones judiciales (o administrativas) aplicadoras de preceptos sancionadores impidan a los ciudadanos programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente”.

5.2 La analogía in bonus

La prohibición de la aplicación analógica en el ámbito sancionador sólo afecta a las normas desfavorables (analogía *in peius* o *in malam partem*), pero no a las favorables, como las que establecen atenuantes, prevén eximentes o contemplan causas de inimputabilidad. La analogía está prohibida como medio de creación y ampliación de las normas sancionadoras porque la determinación de la punibilidad de los comportamientos corresponde únicamente al legislador. Pero, cuando el Derecho que eventualmente se crea no perjudica a los ciudadanos (aplicación analógica *in bonam partem*) no se incurre en dicha prohibición y no se vulnera el principio de legalidad. El art. 27.4 de la LRJSP, cuando dice que “las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”, solo se refiere al primer aspecto.

5.3 Las cláusulas legales de analogía

Una problemática diversa presenta la utilización de las cláusulas de analogía por el propio legislador. La normativa sancionadora del tráfico en el art. 13.3 de la LTSV “prohíbe conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido *u otros dispositivos* que disminuyan la atención permanente a la conducción... y la utilización durante la conducción de dispositivos de telefonía móvil, navegadores o *cualquier otro medio o sistema de comunicación*”.

Con tales cláusulas el propio legislador manifiesta expresamente su voluntad de aplicar

las consecuencias jurídicas de una norma a supuestos de hecho no previstos explícitamente en ella pero similares o semejantes a los contemplados, utilizando para ello expresiones del tipo “*otros dispositivos*” o “*cualquier otro medio o sistema de comunicación*”. Mientras que en la aplicación analógica nos movemos en el ámbito de la interpretación y aplicación del Derecho, en el caso de las cláusulas generales de analogía nos situamos en el plano de la creación del Derecho y el sujeto de la operación es el propio legislador.

Tales cláusulas no vulneran la reserva de ley ya que es el propio legislador quien las incluye, y tampoco el mandato de tipicidad, pues ello se justifica en la imposibilidad de recoger de forma exhaustiva todos los supuestos que se pretenden incluir.

6. LA IRRECTROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS

6.1 La irretroactividad *in peius*

La vigencia en el tiempo de las normas sancionadoras está presidida por el principio de irretroactividad, con la salvedad de las que favorecen al infractor. La norma a aplicar será, en principio, la vigente en el momento de realizarse los hechos. Pero, mientras que la irretroactividad *in peius* tiene base en la propia CE, la retroactividad *in bonus* carece de fundamento constitucional, por lo que podría prescindirse de ella en el ámbito sancionador.

La irretroactividad *in peius* se encuentra positivizada tanto en la CE como en la LRJSP. La CE menciona en el art. 9.3 “la Constitución garantiza [...] la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables” y, sobre todo, en el art. 25.1. El art. 26.1 de la LRJSP prevé la prohibición en estos términos: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”.

La irretroactividad *in peius* constituye un mandato dirigido tanto al legislador, que no podrá dictar normas sancionadoras desfavorables con carácter retroactivo, como a la Administración, que tampoco podrá aplicarlas con tal carácter. Es una de las consecuencias del principio de legalidad, que se fundamenta en la libertad del ciudadano frente a las intromisiones del poder, en la seguridad jurídica y en la función de prevención general de las normas sancionadoras. Su función, en efecto, es garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos evitando que puedan ser sorprendidos por normas que sancionan *ex novo* un comportamiento o que agravan la sanción de uno ya tipificado como infracción. La aplicación retroactiva de las normas sancionadoras hace perder a la sanción toda su función: nadie debe ser sorprendido *a posteriori* con una pena o sanción por acciones que al tiempo de su comisión eran irrelevantes para el Derecho penal; a

nadie le debe alcanzar una pena más grave que la señalada al tiempo de la comisión del hecho.

La prohibición de retroactividad *in peius* implica que los procedimientos deben regirse hasta su terminación con arreglo a la norma que estaba vigente cuando se iniciaron, salvo que la nueva regulación resulte más favorable. La retroactividad de lo favorable alcanza a los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones. También se aplica a las normas que limitan la ejecutividad de las sanciones. Y a las que establecen los criterios de graduación de las sanciones.

6.2 La retroactividad *in bonus*

La retroactividad de las normas sancionadoras favorables está recogida en el art. 26.2 LRJSP: “Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”.

La retroactividad *in bonus* es una figura distinta que tiene un fundamento diferente. La retroactividad de las normas sancionadoras favorables no se deduce *sensu contrario* del art. 9.3 CE o del art. 25.1. Del art. 9.3 no se puede deducir *a contrario* la retroactividad favorable porque dicho precepto sólo se refiere a la irretroactividad directa o de primer grado, mientras que la retroactividad *in bonus* es, por definición, un supuesto de retroactividad en grado medio o mínimo, ya que se trata de aplicar una norma posterior al hecho constitutivo de infracción. Pero es que, en cualquier caso y, sobre todo, de una interpretación *a contrario* de tales preceptos lo único que deriva es la posibilidad (la no prohibición) de que las normas retroactivas sancionadoras sean favorables.

Aunque la retroactividad *in bonus* no derivara de la Constitución, la no aplicación de la norma que la recoge supondría una vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, pues en la medida en que una norma legal que la establece forma parte de la “legislación vigente” en el momento de producirse la acción u omisión, se estaría ignorando un elemento de la norma sancionadora contra el infractor.

La previsión del art. 26.2 LRJSP sitúa los límites de la retroactividad *in bonus* en la resolución finalizadora del procedimiento, pues la presunción de inocencia sólo impone tratar a alguien como inocente durante la tramitación del procedimiento sancionador, pero una vez concluido mediante la resolución sancionadora del mismo dicha presunción queda desvirtuada. En este sentido, algunas sentencias consideran que el mandato de retroactividad *in bonus* de dicho precepto está dirigido únicamente a la Administración (sólo operaría en el procedimiento sancionador), por lo que no cabe que la jurisdicción contenciosa declare por ello la invalidez de la sanción recurrida, si bien se produciría una “pérdida sobrevenida de la ejecutoriedad” de ésta.

La retroactividad *in bonus* no se aplicaría, sin embargo, ni al plazo de caducidad del

procedimiento ni a los criterios de interpretación de las normas sancionadoras. La norma sancionadora más favorable debe aplicarse en su integridad, no pudiéndose aplicar de forma parcial, según convenga, lo más favorable o beneficioso de la ley anterior y de la posterior. La STS de 24 de julio de 2003 (RJ 2004, 119) señala que para determinar si una norma es o no más favorable para el presunto infractor no sólo debe tenerse en cuenta la cuantía de la sanción, sino también la posibilidad de reducción de ésta (en nuestro caso por pronto pago o pago anticipado).

7. CONCURRENCIA DE SANCIONES: EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

La CE no recoge expresamente este principio general del derecho, pero desde la primera jurisprudencia constitucional (SSTC 2/1981; 77/1983; 24/1984, etc), el TC concluyó que derivaba directamente de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el art. 25.1 CE. Además de un derecho fundamental de los ciudadanos, el principio de *non bis in idem* es un instrumento jurídico, una técnica que entra en juego ante la evidencia de que numerosos comportamientos constituyen el núcleo coincidente, el contenido, de normas sancionadoras, penales y/o administrativas, y pueden ser, por tanto, perseguidos y castigados en ambas vías generando una duplicidad sancionadora incompatible con las garantías constitucionales.

El reconocimiento de este principio en la legalidad ordinaria se recoge en el art. 31.1 LRJSP: “No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. La esencia del principio, la llamada garantía o vertiente material que de él se deriva, se centra en la prohibición de la duplicidad de castigos, y en la necesidad de excluir la posibilidad de imponer, si concurre la triple identidad mencionada (sujeto, hecho y fundamento), dos o más sanciones administrativas o penales, o una sanción administrativa y otra de orden penal. Conviene destacar aquí que la jurisprudencia constitucional considera que la vulneración del derecho en su vertiente material requiere la efectiva reiteración sancionadora.

En el sector del tráfico existen numerosos ejemplos de ello: quien conduce bajo la influencia de bebidas alcohólicas también lo hace habitualmente superando los límites reglamentariamente establecidos, por lo que en el comportamiento en cuestión concurren aparentemente dos normas: el art. 379.2 del CP y el 77.c) de la LTSV, aunque sólo una de ellas puede aplicarse; el que conduce con temeridad manifiesta y poniendo en peligro la vida o la integridad de las personas (art.380 del CP) puede que cometa a su vez varias de las infracciones tipificadas en el art. 76 y 77 de la LTSV (exceso de velocidad, adelantamientos indebidos, etc., si la temeridad manifiesta se exterioriza en comportamientos de este tipo).

La aplicación del *non bis in idem* en el Derecho administrativo sancionador puede

sostenerse perfectamente si se tiene en cuenta la existencia de “una identidad mínima, una identidad sustancial básica entre la sanción penal y la sanción administrativa, una mínima naturaleza común, derivada precisamente de su carácter de sanción”. Tales previsiones sólo tienen sentido si se parte de la posibilidad de que dos o más normas tipifiquen como delito e infracción administrativa los mismos hechos. El *non bis in idem* es una regla que impide la aplicación de dos o más normas sancionadoras en concurso. El concurso de normas tiene lugar cuando un determinado comportamiento realiza el supuesto de hecho de dos o más normas sancionadoras, pero sólo una de ellas debe aplicarse.

La denominada vertiente material del *non bis in idem* prohíbe que alguien pueda ser sancionado dos o más veces por lo mismo *sobre la base de idéntico fundamento*. La identidad de fundamento del art. 31.1 LRJSP alude a los bienes jurídicos implicados: si el hecho de un mismo sujeto lesiona o pone en peligro varios bienes jurídicos (o el mismo bien varias veces) no hay identidad de fundamento y, por tanto, cabe la duplicidad de sanciones. Por consiguiente, el presupuesto del que parte la regla no es el nudo hecho, sino el hecho que lesiona o pone en peligro un bien jurídico; es decir, el ilícito o la infracción. En realidad, lo que se viene a decir con este entendimiento del principio es que no cabe imponer dos sanciones por una sola vulneración del ordenamiento jurídico, por la comisión de una única infracción. El supuesto de hecho de la norma –el *idem*– sería la infracción; la consecuencia jurídica –el *bis*– la sanción. 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: cuando de un mismo hecho se trate, y únicamente se lesione un bien jurídico, sólo una de las sanciones puede ser impuesta.

La dualidad de sanciones cuya imposición prohíbe el *non bis in idem* debe ser entendida correctamente. Realmente, no se trata de que no se puedan imponer dos o más sanciones por lo mismo, pues casi todas las normas sancionadoras prevén como reacción punitiva dos o más sanciones y de diverso tipo (normalmente una pecuniaria y otra privativa de derechos). Lo que el *non bis in idem* pretende evitar realmente es valorar y sancionar desde la misma perspectiva jurídica lo ya valorado y sancionado. La previsión en un tipo infractor de varias sanciones es una opción del legislador que sólo tiene su límite en principios como el de proporcionalidad (adecuación entre la sanción prevista y la gravedad o desvalor del comportamiento), pero no en el *non bis in idem*, que lo que prohíbe realmente es el doble reproche punitivo por lo mismo.

El *non bis in idem* material sólo nos dice que no puede sancionarse dos veces lo mismo cuando concurre la triple identidad referida, esto es, que sólo una de las normas concurrentes debe aplicarse. Pero no nos precisa cuál, como tampoco lo hace la LAP. Cuando sobre un mismo hecho son aplicables una norma penal y otra administrativa, los preceptos citados no sirven para determinar cuál de ellas es la aplicable, por lo que debe acudir a otras soluciones. En tales supuestos, tanto el Derecho positivo, como la

jurisprudencia y la doctrina mayoritaria se han inclinado por la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa, lo que determina la paralización del procedimiento sancionador mientras se tramita el proceso penal. Sólo en el caso de que la sentencia penal sea absolutoria podrá reanudarse el procedimiento sancionador y, si procede, imponer la sanción administrativa correspondiente. Desaparece, por tanto, la posibilidad de avanzar la tramitación del procedimiento administrativo sancionador hasta su fase de resolución y no habrá más hechos probados que los declarados en la resolución judicial penal. En el ámbito sancionador de tráfico así lo prevé el art. 85 de la LTSV.

Si el mismo hecho se encuentra tipificado en dos o más normas administrativas, no existe una regla general que determine la norma aplicable. En este caso se tendrán en cuenta los criterios del art. 8 CP: el precepto especial se aplicará con preferencia al general; el precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal; el precepto más amplio o más complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él; en defecto de los anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor.

III. Las infracciones de tráfico: concepto, elementos y clases

1. INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA: CONCEPTO Y ELEMENTOS

1.1 El concepto de infracción administrativa

El concepto de infracción hace referencia a los presupuestos o requisitos necesarios que deben concurrir para que una determinada conducta pueda prohibirse o exigirse mediante la amenaza de una sanción.

La LTSV sólo dice que son infracciones administrativas “las acciones u omisiones contrarias a esta Ley” (art. 74.1). Dicho precepto apenas proporciona información acerca de los requisitos que deben concurrir para que una acción u omisión revista el carácter de infracción y pueda ser objeto de una sanción.

El TS, en su importante sentencia de febrero de 1972 (RJ 1972, 876), exige que “la acción ha de ser típica o prevista y descrita como tal por norma jurídica anterior, antijurídica, esto es, lesiva de un bien protegido por la Ley, culpable o atribuible al autor por dolo o culpa”. El paralelismo entre las definiciones de delito e infracción administrativa se ha mantenido desde entonces. La sentencia del TS de 17 de abril de 1990 (RJ 1990, 3321) y de 27 de enero de 2003 (RJ 2003, 2004) señalan que la infracción administrativa exige “un comportamiento humano, una antijuridicidad, la culpabilidad y el resultado potencial o actualmente dañoso, consecuencia de la relación causal entre éste y la acción”. Por su parte, la STS de 23 de febrero de 2000 (RJ 2000, 7047), señala que “para que una determinada acción u omisión pueda ser objeto de sanción es necesario que sea típica, antijurídica y culpable; presupuestos que quedan eliminados con la concurrencia de causas de justificación o excluyentes de la culpabilidad”.

La naturaleza punitiva común de las penas y las sanciones administrativas justifica una definición similar de los presupuestos de unas y otras: el delito y la infracción administrativa. Por eso, la infracción administrativa se puede hoy definir como *una acción antijurídica (o típica y antijurídica) y personalmente imputable castigada por la ley con una sanción administrativa*. Con esta definición se trata de determinar los requisitos necesarios para imponer una sanción.

1.1.1 Tipicidad y antijuridicidad

Con arreglo a la definición, las dos categorías básicas de la infracción administrativa serían la antijuridicidad, que englobaría la tipicidad, y la culpabilidad.

Aunque la doctrina y la propia jurisprudencia contencioso-administrativa, siguiendo la definición del delito, definen la infracción administrativa como una “acción típica, antijurídica y culpable”, hay argumentos para que los dos únicos juicios de valor que pueden hacerse sobre un comportamiento determinado son, por un lado, el que lo muestra como contrario al ordenamiento jurídico (antijuridicidad, que se considera como un juicio intersubjetivo o válido para todo sujeto) y, de otro, el que lo atribuye individualmente a su autor (culpabilidad, que significa posibilidad de imputación personal del hecho antijurídico a un sujeto responsable). En segundo lugar, porque la tipicidad no es tanto un elemento independiente de la antijuridicidad cuanto uno de sus requisitos junto a los del comportamiento y la ausencia de causas de justificación: la tipicidad no es sino presupuesto de su existencia.

En el Derecho administrativo sancionador la tipicidad presenta menor autonomía, pues todo lo que se reputa antijurídico se tipifica a efectos de poder ser objeto de una sanción. No obstante, una acción puede ser antijurídica, pero no serlo a efectos de ser objeto de una sanción: porque no se ha tipificado como infracción, porque concurren causas de justificación.

Para comprobar si una conducta constituye infracción administrativa, primero habrá que verificar si es subsumible en algún tipo; después habrá que comprobar si, pese a su tipicidad, por alguna razón específica, no es realmente antijurídico sino lícito; y por último, procederá comprobar la concurrencia de culpabilidad en el sujeto que lo ha realizado.

1.1.2 Antijuridicidad formal y material

Un comportamiento es antijurídico cuando resulta contrario al ordenamiento jurídico, en concreto cuando se aparta de las normas que establecen mandatos o prohibiciones. En sentido formal, la antijuridicidad es únicamente una relación de contradicción de una acción con el Derecho, en nuestro caso con las normas sancionadoras. Pero la antijuridicidad formal nada dice del contenido que ha de tener la acción para que resulte antijurídica, esto es, de las razones materiales por las que una conducta es declarada contraria a Derecho (por qué se prohíbe conducir utilizando el teléfono móvil, con determinadas tasas de alcohol en la sangre, por encima de determinados límites de velocidad o no utilizando el cinturón de seguridad). De ello se ocupa la denominada antijuridicidad material.

La antijuridicidad material es la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico determinado. Como señala la STS de 30 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 5402), “la antijuridicidad, que constituye uno de los elementos esenciales del ilícito administrativo, requiere para su apreciación en sentido material, que la acción del sujeto responsable transgreda una prescripción vinculante... lesionando o poniendo en peligro un bien jurídico que la norma administrativa quiere proteger para salvaguardar los intereses públicos afectados, y, en sentido formal, presupone que la conducta ... tipificada... no esté justificada”. Ello resulta

decisivo para la interpretación de los tipos sancionadores, de modo que, si una conducta cumple *formalmente* con la descripción del supuesto de hecho de la norma sancionadora, pero, a pesar de ser subsumible en su tenor literal, excepcionalmente no lesiona o pone el peligro el bien jurídico protegido por ella entonces no será materialmente antijurídica.

La prohibición de determinados comportamientos por las normas jurídicas (conducir de forma negligente o temeraria, a mayor velocidad de la permitida, sin el cinturón de seguridad, impedir a los funcionarios de la DGT el acceso a una autoescuela o impedirle las labores de inspección, etc.), trata de evitar que tales conductas se realicen, ya que se reputan nocivas o reprobables dada su aptitud para lesionar o poner en peligro bienes jurídicos dignos de protección (vida e integridad física, seguridad vial, las potestades de inspección de la Administración, etc.). Si un comportamiento tipificado no lesiona o pone en peligro el bien jurídico que las normas de tráfico tratan de proteger, aquél no podrá reputarse antijurídico desde un punto de vista sancionador. De ahí la importancia del concepto de antijuridicidad material, que es una explicación del fundamento de los mandatos y prohibiciones respaldados por las sanciones. En este sentido la antijuridicidad se vincula claramente a la verdadera función de las normas sancionadoras y constituye un claro límite al poder punitivo del Estado en general y a la potestad sancionadora de la Administración en particular.

Pero la distinción entre antijuridicidad formal y material debe ser entendida correctamente. La antijuridicidad material despliega su eficacia en la graduación del injusto, la interpretación del tipo y la determinación de las causas de justificación. Permite, en primer lugar, graduar la gravedad del comportamiento, cosa que no es posible con la antijuridicidad formal, desde cuya perspectiva tan contrario a Derecho es conducir a 140 km/h en una autopista que a esa misma velocidad en una travesía o una vía urbana.

La doctrina y la jurisprudencia entienden, de forma mayoritaria, que la antijuridicidad es un elemento de la infracción predominantemente objetivo, porque los requisitos de tipo subjetivo se ubican en la culpabilidad.

Para que un comportamiento (activo u omisivo) pueda ser considerado antijurídico, es preciso, además, que no concurren causas que lo justifiquen. Por consiguiente, la antijuridicidad relevante para el Derecho administrativo sancionador, a la que podemos denominar *antijuridicidad sancionadora*, exige la concurrencia de un comportamiento, su tipicidad y la ausencia de causas de justificación.

1.1.3 La culpabilidad y sus distintos significados

El concepto moderno (constitucional) de sanción está indisolublemente unido al principio de culpabilidad, pues de dicho concepto no solo deriva la exigencia de que la Administración castigue respetando el principio de legalidad, sino también el de culpabilidad.

Como principio del Derecho sancionador, constituye un límite al *ius puniendi* del Estado y expresa el conjunto de presupuestos o requisitos que permiten “culpar” a alguien y por ello imponerle una sanción. En este sentido el término “culpabilidad” se contrapone a “inocencia” y se puede definir como el reproche que el ordenamiento jurídico dirige a un sujeto por no haberse comportado conforme a Derecho. La culpabilidad pretende que no se haga responsable al sujeto de los ilícitos ajenos (principio de personalidad de las sanciones), sino sólo por los hechos o conductas propios (principio de personalidad por el hecho), que la conducta haya sido dolosa o se haya debido a imprudencia (principio de dolo o culpa) y, por último, que la conducta dolosa o culposa pueda atribuirse a su autor (principio de imputación personal o de culpabilidad en sentido estricto).

a) *La responsabilidad personal y por el hecho.* Significa que con la sanción solo se debe castigar al infractor, lo que impide la traslación de la responsabilidad sancionadora a una persona ajena (art. 28 LRJSP). Pero no impide que sujetos distintos al autor material de la infracción se consideren autores de ella, bien por no haberla evitado pudiendo y debiendo hacerlo, o bien porque respondan de forma solidaria con él del pago de la sanción. Tampoco impide la responsabilidad de las personas jurídicas (art. 28.1 LRJSP).

b) *La exigencia de dolo o culpa (responsabilidad subjetiva).* En su virtud, el Derecho sancionador sólo puede tratar de impedir las lesiones o puestas en peligro de los bienes jurídicos prohibiendo conductas voluntarias capaces de producir tales resultados de forma dolosa (por estar dirigidas a ello de forma consciente) o imprudentes (por infringir las normas de cuidado presentes en cada sector). La diligencia exigible o las reglas de cuidado que han de respetarse están positivizadas en el ámbito sancionador de tráfico.

c) *La imputación personal o culpabilidad en sentido estricto.* Requiere que la conducta pueda atribuirse o reprocharse a su autor por concurrir en él las condiciones físicas y psíquicas (en el caso de las personas físicas), lo que falta cuando no se ha alcanzado cierta edad o en los supuestos de enfermedad, miedo insuperable, error de prohibición, etc., y que por eso se denominan causas de inimputabilidad.

2. LA TIPICIDAD

2.1 El tipo en las infracciones de tráfico y su contenido

Para el Derecho sancionador sólo son relevantes las conductas tipificadas como infracciones administrativas, de forma que el legislador de las acciones antijurídicas o contrarias a Derecho, selecciona (tipifica) las que considera que deben ser completadas mediante sanciones. En este sentido, el art. 64.1 de la LTSV señala que “Las acciones u omisiones contrarias a esta ley tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los términos previstos en la misma”.

La tipificación o descripción legal de la conducta antijurídica debe contemplarse en una norma con rango de ley: “Sólo son infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico *previstas como tales infracciones* por una Ley” (art. 27.1 LRJSP). La Ley debe reunir, además, ciertas características de contenido, cumpliendo así las exigencias del mandato de taxatividad o determinación. En la medida en que la tipicidad garantiza la taxatividad de la ley sancionadora, el tipo desempeña por ello una función de garantía. Las conductas que se pueden evitar racionalmente mediante la amenaza de sanción son las dolosas e imprudentes, el dolo y la imprudencia forman parte de la tipicidad. El caso fortuito y la fuerza mayor no se pueden prohibir y, por tanto, tampoco se pueden tipificar, por lo que no constituyen causas de justificación, sino causas de exclusión de la tipicidad.

Partiendo de la base de que las infracciones tienen una parte objetiva y otra subjetiva en el propio tipo, la denominada parte objetiva está constituida por la descripción de las características de cada infracción, esto es, por los elementos objetivos y externos de la acción o del resultado si se trata de infracciones de este tipo: conducir por encima de una determinada velocidad, adelantar en una curva de visibilidad reducida, no obedecer las prescripciones indicadas por las señales, la retirada de la señalización, etc. Las normas de tráfico establecen determinadas especies o figuras (tipos) de infracción, pero, dada la técnica de la tipificación indirecta o por remisión y la utilización por parte de la LTSV de normas sancionadoras en blanco, los tipos de las infracciones constituyen casi siempre el resultado de la conjunción de varios preceptos de la normativa reguladora del sector. El tipo objetivo es la parte externa de la infracción, pero, según lo que aquí se mantiene, por sí solo no constituye necesariamente el injusto, no contiene ninguna acción típica. Para ello es necesario el tipo subjetivo. Al tipo subjetivo pertenecen aquellas circunstancias que convierten la realización del tipo objetivo en acción típica: es decir, el dolo y la imprudencia, así como aquellos otros elementos subjetivos del injusto que menciona la ley para caracterizar el injusto o establecer un determinado *quantum* de injusto.

Además, muchos tipos no se pueden entender prescindiendo de los elementos subjetivos del dolo y de la culpa o imprudencia. En primer lugar, porque algunos tipos presuponen sin más el dolo del autor, no se pueden realizar sin su concurrencia (salvo que exista error). Por ejemplo: la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia, a exhibir el permiso de conducir y la documentación del vehículo al agente de la autoridad o a identificar al conductor responsable de la infracción cuando el titular del vehículo es requerido para ello. Por otra parte, muchas veces lo que hacen los tipos en las infracciones administrativas de tráfico es positivizar la diligencia exigible, tipificar la norma de cuidado, con lo que tipo objetivo y tipo subjetivo (imprudente) coinciden.

2.2 El dolo y la culpa como elementos de la tipicidad

La CE no exige de forma expresa la necesidad de dolo o culpa para poder imponer una sanción, pero la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia entienden que sólo los

comportamientos dolosos o imprudentes pueden ser castigados. El TS señaló en su conocida sentencia de 9 de enero de 1972 (RJ 1972, 876) que “es necesaria la concurrencia del elemento subjetivo de culpabilidad para que un hecho antijurídico pueda sancionarse y ello tanto en la esfera del derecho penal como en el campo del derecho administrativo sancionador”.

Sólo las conductas cometidas con dolo o negligencia se pueden reputar antijurídicas y calificar de infracción administrativa, pues sólo tales comportamientos pueden ser objeto de sanción.

2.3 Las normas de tráfico como positivización de las normas de cuidado

En el Derecho administrativo sancionador, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho penal, donde los comportamientos imprudentes sólo se sancionan cuando lo disponga expresamente la ley (art.12 CP), lo normal será la falta del cuidado debido, esto es, la comisión de las infracciones por culpa o negligencia. Esto no quiere decir que no haya tipos exclusivamente dolosos. Algunas infracciones de tráfico solo se pueden cometer con dolo: por ejemplo, la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia o a exhibir a los agentes de tráfico el permiso de conducir. Las demás también se pueden cometer dolosamente si el comportamiento se realiza con conocimiento (o con conocimiento y voluntad): conducir un vehículo sabiendo que se carece de la autorización administrativa correspondiente, circular con un vehículo del que se sabe que no ha pasado la ITV, utilizar a sabiendas el móvil durante la conducción, conducir un vehículo conociendo que su carga está mal acondicionada, etc. El que lo normal en el sector sea la comisión por imprudencia tampoco quiere decir que la comisión dolosa revista la misma gravedad y, por tanto, comporte la misma reacción punitiva que la imprudente cuando ambas sean posibles, pues el dolo opera como agravante de la sanción (la intencionalidad del art. 29.3 LRJSP). Lo que se quiere significar es que las infracciones administrativas, y especialmente las de tráfico, constituyen, por lo general, una contravención de las normas de cuidado. Lo que ocurre es que tales normas de cuidado están positivizadas.

Las infracciones de tráfico son, por lo general, infracciones de peligro abstracto o incluso de mera acumulación. Se trata generalmente de tipos de mera actividad que no requieren un resultado separable espacio-temporalmente de la acción (el resultado sería la realización de la propia conducta descrita en el tipo: conducir superando los límites de velocidad o las tasas de alcohol reglamentarias, utilizando el móvil, sin cinturón de seguridad, etc.). La simple realización del tipo supone, salvo que concurra una causa de justificación (estado de necesidad, cumplimiento de un deber) o de exculpación (trastorno mental, minoría de edad), la comisión de la infracción sin necesidad de analizar si dicho comportamiento es negligente desde la diligencia de una persona razonable (del conductor diligente o responsable en nuestro caso), pues la diligencia exigible, las fronteras de la negligencia, las marca el propio tipo al positivizar el cuidado debido.

Las normas de tráfico son, en su inmensa mayoría, normas de cuidado normativamente definidas a partir de los conocimientos empíricos sobre las causas más frecuentes de los accidentes (o del daño o puesta en peligro de otros bienes jurídicos), constituyendo en su mayor parte la plasmación normativa de respuestas anticipatorias de evitación del riesgo de accidentes. El legislador tipifica así el riesgo permitido, el peligro jurídicamente relevante que no debe crearse, el cual constituye el tope máximo de la norma de cuidado y no opera como una causa de justificación, sino que excluye la propia tipicidad. Por ello, tales normas marcan o delimitan la barrera a partir de cuya superación comienza la imprudencia. Es la propia norma la que marca ya el cuidado debido, la diligencia exigible (o, si se quiere, el riesgo permitido), obligando a no realizar el tipo por ella descrito. Por eso, la simple realización del tipo de forma no justificada supone “automáticamente” la comisión de la infracción. No es preciso, pues, un actuar negligente en la infracción del deber de cuidado fijado legalmente por la norma. La simple infracción de tal deber previsto en la propia norma constituye ya un actuar imprudente, porque la propia norma marca el umbral de la prudencia exigible.

2.4 El error de tipo y sus consecuencias

El dolo puede desaparecer si el sujeto activo de la infracción incurre en error de tipo. Se suele distinguir entre error de tipo y error de prohibición. El error de tipo (tradicionalmente error de hecho) supone el desconocimiento de una circunstancia que pertenece a la situación descrita por el tipo legal, mientras que en el error de prohibición (error de Derecho) se conoce esa circunstancia, pero se ignora que su realización está prohibida por el Derecho. El error de tipo afecta al conocimiento de las circunstancias descritas en un tipo de infracción. El error de prohibición afecta al conocimiento o desconocimiento de la antijuridicidad, de modo que presupone la antijuridicidad como objeto del error. Incurre en error de tipo el conductor que lleva un permiso de conducir caducado ignorando tal hecho (ya que desconoce un elemento o circunstancia esencial del tipo de infracción del art. 59.2 LTSV, que requiere portar “el permiso de conducir válido”), mientras que comete error de prohibición quien circula con un permiso de conducir que sabe que ha caducado, pero ignorando que ello está prohibido por la normativa reguladora del tráfico.

Resulta esencial determinar si el error de tipo es *vencible* o *invencible*, ya que mientras que el primero sólo excluye el dolo, el segundo excluye toda responsabilidad sancionadora.

El error *invencible* es aquel que no hubiera logrado evitarse ni siquiera aplicando la diligencia o el cuidado debido. Excluye tanto el dolo como la imprudencia. El error *vencible* es un “error imprudente”, ya que el sujeto lo podría haber evitado si hubiera observado el cuidado debido. Excluye el dolo, pero no la imprudencia, por lo que la infracción será punible salvo que sólo admita la forma dolosa. En materia de tráfico es raro encontrar infracciones que sólo admitan la forma dolosa, por lo que en caso de error vencible casi siempre se podrá sancionar por imprudencia.

Para determinar si el error es vencible o invencible habrá que estar a las “circunstancias del hecho y a las personales del autor” (art. 14.1 CP). En el sector del tráfico cobran una especial relevancia las circunstancias personales del autor, pues al tratarse de personas (conductores, fabricantes de vehículos, profesores de autoescuelas, facultativos de los centros de reconocimiento, etc.) a las que se exigen unos conocimientos específicos para poder realizar su actividad y desarrollarla en el tiempo, el deber de conocimiento e información es mayor. También entran en juego las “circunstancias del hecho”, si se tiene en cuenta, la peligrosidad que entraña la actividad que realizan los destinatarios de las normas de tráfico (especialmente los conductores), lo que les exige también un mayor deber de diligencia respecto del conocimiento de los elementos del tipo de infracción (así como de la ilicitud de su realización).

La Administración puede inducir a error sobre los elementos de la conducta típica a los destinatarios de las normas. Así, en materia de tráfico, una señalización indebida de las vías puede inducir a error (de tipo) a los usuarios de éstas. La Administración, por ejemplo, no puede sancionar a los peatones que creen que la vía por la que circulan no es una autopista, sino una vía rápida, debido a que la Administración titular de la vía la ha señalado incorrectamente.

Por último, y desde una vertiente puramente procesal, suele afirmarse que el error debe probarlo quien lo alega, pues la presunción de inocencia no cubre el error, de modo que la Administración no tiene que probar que el autor ha actuado sin error, o que la acusación (Administración) sólo debe probar la tipicidad, y no la antijuridicidad y la culpabilidad, pues las eximentes (causas de justificación y de culpabilidad o imputabilidad) deben ser probadas por quien las alega en su defensa.

3. LAS CAUSAS DE EXCLUSIÓN DE LA ANTIJURIDICIDAD

3.1 Las causas de justificación: ausencia de regulación

Para que un determinado comportamiento sea antijurídico en el sector del tráfico (o en cualquier otro) es preciso algo más que la realización de los elementos específicos de un tipo de infracción. Se requiere también la ausencia de causas de justificación. Lo relevante para el Derecho es el supuesto de hecho completo de lo ilícito o injusto, entendiendo por tal la descripción completa del comportamiento ordenado o prohibido. Para determinar dicha descripción hay que poner en relación el elemento positivo de cada tipo de infracción (conducir utilizando de forma indebida las señales acústicas o las luces de emergencia, sobrepasando los límites de velocidad, llamando por el móvil a una ambulancia, etc.) con la ausencia de causas de justificación (conducir de tal forma para trasladar a un herido o a quien ha sufrido un infarto a un hospital). El supuesto de hecho de las normas sancionadoras no sólo está formado por elementos positivos (tipo o

descripción de los comportamientos ordenados o prohibidos) sino también por elementos negativos (ausencia de causas que justifiquen tales comportamientos). Un comportamiento amparado por una causa de justificación es conforme a Derecho.

La antijuridicidad requiere, pues, la realización de un tipo de infracción imputable a una conducta voluntaria sin causas que lo justifiquen. La STS de 23 de febrero de 2000 (RJ 2000, 7047) señala que “para que una determinada acción u omisión pueda ser objeto de sanción es necesario que sea típica, antijurídica y culpable; presupuestos que quedan eliminados por la concurrencia de causas de justificación o excluyentes de la culpabilidad o antijuridicidad”. Por ello, las causas de justificación se pueden definir como las circunstancias que excluyen la antijuridicidad de un hecho típico y, por tanto, la presencia de una infracción administrativa. Pero las causas de justificación operan más allá de cada clase de tipo, pues son válidas para todos o buena parte de ellos y su regulación lo que hace es sentar principios de orden social (principio de ponderación de bienes, principio de autoprotección, etc.).

Desde el punto de vista de la antijuridicidad material, la concurrencia de una causa de justificación no hace que desaparezca la lesión o puesta en peligro del bien jurídico, sino que dicha lesión o puesta en peligro se permite (o es obligada, en el caso del cumplimiento de un deber) porque concurren intereses que se estiman prevalentes. Siendo la antijuridicidad, como es, un juicio de desvalor de un hecho por el Derecho, no todo ataque *típico* a un bien jurídico se halla desvalorado por el Derecho, pues si dicho ataque está justificado no cabe efectuar tal juicio. Por eso, la antijuridicidad (sancionadora) no sólo exige la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido por la norma sancionadora; es preciso, además, que dicho bien no entre en conflicto con otros bienes o intereses que justifiquen su ataque o lesión.

En relación a su naturaleza, las normas que prevén las causas de justificación lo que en realidad hacen es recortar o limitar el ámbito de lo ordenado o prohibido, el supuesto de hecho de la norma sancionadora. En cuanto a su fundamento, las causas de justificación tienen tantos fundamentos como puede tener el ordenamiento jurídico para distinguir lo lícito de lo ilícito.

La aplicación en el Derecho administrativo sancionador de las causas de justificación propias del ámbito penal no supone, como es obvio, que todas ellas sean aplicables. Así, en el sector del tráfico, resulta difícil encontrar algún supuesto en el que pueda operar como causa de justificación el consentimiento del titular del bien jurídico protegido o la legítima defensa, pero no cabe decir lo mismo del estado de necesidad, del ejercicio de un derecho o del cumplimiento de un deber.

3.2 La legítima defensa

No parece fácil encontrar supuestos en los que la vulneración de las normas que regulan

el tráfico rodado esté justificada como consecuencia de una defensa legítima. Se ha señalado, sin embargo, que cabe legítima defensa en los casos de una maniobra contraria a las normas de circulación provocada por la conducta atentatoria contra su seguridad proveniente de otro usuario, siempre que no tenga otra forma de eludir el riesgo de accidente. Pero tanto este como otros supuestos similares que cabría imaginar (no detención ante un semáforo para evitar la colisión inminente de un vehículo que se acerca por detrás a gran velocidad, estacionamiento indebido del vehículo para defender a una persona que está siendo agredida, exceso del límite de velocidad para adelantar cuando alguien nos impide hacerlo, etc.), no constituyen realmente supuestos de legítima defensa. Podría pensarse que en esos ejemplos concurren circunstancias que el art. 20.4 del CP exige para la aplicación de la eximente de legítima defensa, en concreto obrar en defensa de “la persona o derechos propios o ajenos” si concurren tres requisitos: agresión ilegítima, necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla y falta de provocación suficiente por parte del defensor. En los ejemplos señalados falta, sin embargo, un requisito esencial a la legítima defensa: el ataque a los bienes del agresor. En los referidos supuestos no hay defensa, sino un comportamiento que al esquivar el peligro o la agresión vulnera los bienes jurídicos que protegen las normas de tráfico, pero no afectan a los bienes del agresor.

A quien en una carretera le impiden un adelantamiento correcto, no puede forzar el ejercicio de su derecho (y pretender reaccionar en legítima defensa) adelantando sin respetar la velocidad máxima permitida. En tales casos, y en los ejemplos citados, no se atacan los bienes del agresor, sino que se ven afectados los bienes generales que la normativa del tráfico prohíbe poner en peligro y cuyo referente último son los bienes de todos cuantos intervienen en la circulación. Ello no quiere decir que, en determinados supuestos, la vulneración de las normas de tráfico no esté justificada, y por tanto no haya infracción administrativa, si concurren los requisitos del estado de necesidad.

3.3 El estado de necesidad

Considerar que los preceptos reguladores del tráfico rodado se han infringido de forma justificada por concurrir la eximente de estado de necesidad, puede darse por quien conduce su vehículo y otro intenta echarlo fuera de la vía, decidiendo en esa circunstancia sobrepasar los límites de velocidad para escapar o realizar una maniobra prohibida amparándose en un estado de necesidad; o quien traslada a un enfermo a un hospital contraviene las normas de tráfico acogiéndose a igual causa; y lo mismo hace, por poner otro ejemplo, el que estaciona de forma indebida un autobús de transporte escolar para salvaguardar la seguridad de los niños. El apartado 5 del art. 19 CP dispone que está exento de responsabilidad “El que, en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra persona o infrinja un deber, siempre que concurren los siguientes requisitos: Primero: Que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar. Segundo: Que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto. Tercero: Que el necesitado no tenga, por su oficio o

cargo, obligación de sacrificarse”. El análisis de estos requisitos nos dará debida cuenta de su aplicación al tráfico rodado, sin perjuicio de las normas especiales (restrictivas) que la propia normativa reguladora del sector establece.

La eximente de estado de necesidad requiere, en primer lugar, la necesidad de evitar un mal propio o ajeno. El peligro ha de ser inminente y actual (vehículo que va a atropellarnos, herido en accidente al que se socorre). El origen del peligro puede ser un fenómeno natural (lluvia torrencial o una gran nevada que nos obliga a abandonar el vehículo en un lugar prohibido), un accidente (auxilio a una víctima vulnerando las normas sobre velocidad), una enfermedad (persona que sufre un infarto y a quien es preciso auxiliar infringiendo una señal de stop), el comportamiento de otro (conductor que intenta echarnos a la cuneta y para evitar el golpe realizamos un giro indebido), etc. El mal puede ser propio o ajeno. Cuando el mal es ajeno aparecen las figuras del auxilio necesario y de la colisión de deberes. El auxilio necesario se da cuando para evitar un mal ajeno se lesiona el bien jurídico de un tercero. Por ejemplo: persona que toma un vehículo ajeno para trasladar con urgencia al hospital a un herido muy grave, deterioro de la señalización para salvar a un herido, etc. La colisión de deberes tiene lugar cuando existe el deber de evitar un mal ajeno (auxilio a las víctimas de un accidente, art. 51 LTSV) y su cumplimiento sólo es posible infringiendo otro deber (obligación de los usuarios de las vías de obedecer las señales de circulación, art. 53 LTSV): para asistir a la víctima de un accidente omitimos el cumplimiento de normas o de las señales de circulación. Obviamente, también hay colisión de deberes cuando se trata de evitar un mal propio.

El comportamiento que ampara la eximente de estado de necesidad consiste en la lesión de un bien jurídico de otra persona o en la infracción de un deber. Aunque pueden darse algunos supuestos de lo primero (daño a la vía pública o a sus elementos), en el ámbito del tráfico lo normal será la infracción de un deber. Obviamente, la lesión al bien jurídico de otra persona debe constituir un hecho típico o previsto en alguna norma sancionadora (en los ejemplos citados, arts.12 y 58 LTSV), pues de lo contrario no haría falta la causa de justificación: si la lesión del bien jurídico de otra persona no es constitutiva de infracción administrativa no será preciso recurrir a la eximente de estado de necesidad. Lo normal será omitir los deberes previstos en la normativa reguladora del tráfico: deber de respetar los límites de velocidad, los carriles reservados a otros vehículos, las zonas de parada y estacionamiento, la señalización, la carga de los vehículos (exceso de carga para trasladar a las víctimas y familiares), obligación de no utilizar teléfonos móviles, etc.

Para que concorra estado de necesidad también se exige que no haya otro modo menos lesivo de evitar el mal que amenaza, lo que habitualmente denominan los penalistas “el carácter necesario o la necesidad de la acción lesiva [o infractora del deber] realizada” y que viene a ser lo mismo que la necesidad de la defensa en la legítima defensa. Es precisa la concurrencia de una “necesidad abstracta” y de una “necesidad concreta”. La primera falta cuando no es preciso ninguna acción salvadora o comportamiento que evite el mal (los heridos de un accidente son leves y no es precisa la utilización del vehículo

para su traslado). La “necesidad concreta” no concurre cuando se da la anterior necesidad, pero podía haberse empleado un medio menos lesivo (para evitar el atropello de un animal en la carretera no es necesario invadir el carril contrario –sobre todo si hay poca visibilidad– si se puede detener el vehículo o basta con ocupar el arcén de nuestra derecha). El art. 70 del RGCir se refiere curiosamente a ambas exigencias cuando señala que “si, como consecuencia de circunstancias especialmente graves, el conductor de un vehículo no prioritario se viera forzado [necesidad abstracta], sin poder recurrir a otro medio [necesidad concreta]...”. El comportamiento en estado de necesidad también debe ser adecuado para poner fin a la situación de peligro. El comportamiento es inadecuado si no surte efecto sobre la situación de peligro. Por ejemplo: es inadecuado para salvar la vida de una persona grave trasladarla a un hospital utilizando un automóvil cuando se carece de permiso de conducir (y no se sabe conducir) o cuando se han consumido grandes cantidades de alcohol.

Por último, en el sector del tráfico, además de la concurrencia del resto de requisitos que establece el CP (que el mal causado no sea mayor que el que se trata de evitar, que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto que realiza el comportamiento infractor y que el mismo no tenga obligación de sacrificarse), debe tenerse en cuenta la regulación especial que establecen las propias normas en determinados supuestos. Un ejemplo de ello es la regulación contenida en el art. 27 LTSV referido a los vehículos de servicio de urgencia (públicos o privados), los equipos de mantenimiento de las instalaciones y de la infraestructura viaria y los vehículos que acudan a realizar un servicio de auxilio en carretera tendrán prioridad de paso sobre los demás vehículos y usuarios de las vías, “podrán circular por encima de los límites de velocidad y estarán exentos de cumplir otras normas o señales en los casos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen”. El desarrollo de tales previsiones se contiene en los arts. 67 y ss. del RGCir, que establecen un procedimiento específico que consiste en la imposición de determinados comportamientos, tales como la adopción de extremar la precaución en las intersecciones de las vías hasta cerciorarse de que no hay riesgo de atropello a peatones y de que los demás vehículos se han detenido, dar media vuelta o marcha atrás, circular en sentido contrario, etc., en las autopistas y autovías “cuando no comprometan la seguridad de ningún usuario”, y respetar en todo caso las “órdenes y señales de los agentes, que son siempre de obligado cumplimiento”.

Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que, excepcionalmente, habrá que admitir que se recurra al estado de necesidad regulado en el CP “si el peligro que amenaza es tan exorbitante y atípico que no se ha tenido en cuenta en la regulación legal específica”, solución que podría ser de aplicación en supuestos tan extremos como los indicados.

3.4 El ejercicio de un derecho

También cabe pensar en supuestos de ejercicio de un derecho que justifiquen la realización de un comportamiento contrario a las normas de tráfico. El ejercicio de un

derecho, oficio o cargo se prevé con carácter general en el CP en estos términos: está exento de responsabilidad criminal “el que obra... en el ejercicio de un derecho, oficio o cargo”. En la doctrina y en la jurisprudencia se encuentran ya numerosos ejemplos de la aplicación de esta causa al Derecho administrativo sancionador.

El ejemplo más claro es el del ejercicio del derecho fundamental de reunión en su modalidad de derecho de manifestación, aunque aquí concurren, o pueden concurrir, las normas sancionadoras de la LTSV y las previstas en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. No procedería sanción a unos agricultores que participan en una manifestación reivindicando sus intereses profesionales y que hubieran colocado como medida de protesta sus tractores en la carretera, por entender que su comportamiento constituía expresión del derecho de manifestación y que, en su caso, tales hechos infringirían las normas reguladoras del derecho de manifestación, las cuales serían sancionables, si resultara procedente, según la legislación de seguridad ciudadana.

3.5 El cumplimiento de un deber

El art. 20.7 del CP también declara exento de responsabilidad penal a “el que obre en cumplimiento de un deber”. Sólo estaremos en presencia de la eximente de cumplimiento de un deber cuando se trate de un deber específico de lesionar o poner en peligro el bien jurídico vulnerado.

En materia de tráfico un ejemplo sería el deber de cumplir las señales “aun cuando parezcan estar en contradicción con las normas de comportamiento en la circulación” (art. 53.2 LTSV). Por ejemplo, en cumplimiento de ese deber de respetar las señales de tráfico, un conductor cumple la orden del agente de tráfico que le ordena una maniobra de marcha atrás en una autovía. El art. 31.3 prohíbe la maniobra de marcha atrás en las autopistas y autovías (su realización supone una puesta en peligro abstracto de la seguridad vial), pero el comportamiento no es antijurídico por estar justificado o amparado en el cumplimiento de un deber, el de respetar las señales de los agentes de la autoridad, aunque sean contrarias a las normas de comportamiento en la circulación.

3.6 La autorización o permiso de la autoridad

La autorización o permiso de la autoridad, aunque no suele ser tratada, ni figura expresamente en el CP, también puede constituir una causa de exclusión de la antijuridicidad, sobre todo en el ámbito del tráfico rodado.

En aquellos casos en que la autoridad realiza en el permiso una ponderación de las ventajas e inconvenientes de un modo no enteramente determinado por la ley, el permiso o autorización opera como causa de justificación. Por ejemplo, el permiso o autorización para utilizar el carril contrario (habilitado por la autoridad) en una autovía por razones de seguridad o fluidez del tráfico (art. 37 RGCir). Si la utilización del carril la ordena el

agente, en caso de un accidente, por el que se permite el paso por el carril contrario, lo que concurre es el cumplimiento de un deber.

La tolerancia de una conducta no sustituye a la autorización, pues una prohibición legal sólo puede ser derogada en la forma legalmente prescrita; por eso, el que la Administración tolere un comportamiento no permitido sólo convierte a este comportamiento en permitido si la tolerancia implica un permiso concluyente (y adecuado a las formalidades); de lo contrario, tolerar un comportamiento que la Administración no tiene que soportar representará por lo general una omisión de la Administración. Ejemplo: la tolerancia de muchos Ayuntamientos del estacionamiento en doble o triple fila en determinadas horas y lugares. La jurisprudencia ha señalado que la tolerancia hacia una conducta ilegal no genera una confianza legítima que luego impida sancionar [STS de 16 de enero de 2012 (RJ 2012, 3112)].

3.7 El consentimiento

Fuera del campo del permiso de la autoridad, el consentimiento o la tolerancia por parte de la Administración o de los propios particulares no parece que pueda esgrimirse como causa de exclusión de la antijuridicidad (o de la tipicidad) en el sector del tráfico.

Los bienes jurídicos que protegen las normas de tráfico (seguridad vial, fluidez y buen orden del tráfico rodado, etc.) no son disponibles por los particulares, mientras que la Administración, que en rigor no es titular de ellos, tiene el deber de protegerlos con objetividad (art. 103 CE) y por ello debe encauzar el consentimiento a través del permiso.

Utilizando un ejemplo del sector del tráfico, podría contemplarse como supuesto de exclusión de la antijuridicidad el consentimiento del titular de un vado permanente para que un vecino aparque delante de su garaje o el minusválido que permite a otro conductor estacionar en el lugar a él reservado, etc. El consentimiento del titular del vado o el minusválido es irrelevante a efectos de la antijuridicidad del hecho, pues los preceptos de la LTSV infringidos (arts. 34 y ss. y 40) protegen con carácter general la ordenación del tráfico y la seguridad vial de todos, no los derechos e intereses de quienes en un caso concreto se ven implicados en el tráfico rodado.

3.8 El error de tipo

La presencia de una infracción administrativa, al igual que la de un delito, requiere que el sujeto que realiza la acción típicamente antijurídica sepa que la misma se halla prohibida por el Derecho. Cuando tal conocimiento falta, se habla de error de prohibición (error de Derecho), en contraposición al error de tipo (error de hecho) que supone el desconocimiento de la situación descrita por la norma que tipifica la infracción.

El error es el desconocimiento o falta de representación o representación equivocada de

alguno o de todos los hechos constitutivos del tipo realizado o de su significación antijurídica. El error de tipo concurre si el autor ha obrado desconociendo los elementos del tipo objetivo, ya bien sea sobre los hechos constitutivos de la infracción o sobre la concurrencia de circunstancias y elementos que permiten conocer la existencia de un peligro concreto de realización del tipo. El error de tipo excluye, por tanto, el dolo, al haber desconocimiento sobre la ilicitud del hecho, sobre la lesión a un bien jurídico protegido.

El error de tipo invencible (inevitable) atendiendo a las circunstancias del caso y personales del autor, tendrá en todos los casos, por consecuencia, la exclusión de dolo. Si el error sobre los elementos del tipo hubiera sido vencible (evitable), atendiendo a las circunstancias del caso y personales del autor, la infracción será castigada, en su caso, como imprudente.

4. LA CULPABILIDAD EN LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO

4.1 La culpabilidad o imputación personal

La comisión de un hecho antijurídico no es suficiente para imponer una sanción. Existen determinados supuestos en los que el autor del hecho ilícito queda exento de responsabilidad y no puede ser sancionado. Ello nos lleva al segundo elemento de la infracción administrativa: la culpabilidad o imputación personal.

La culpabilidad como elemento de la infracción se ocupa de las condiciones que determinan que el autor de una conducta antijurídica pueda ser sancionado por resultar responsable de ella. Es la atribución individual del hecho al sujeto. Así entendida, la culpabilidad solo comporta la exigencia de imputación personal o culpabilidad en sentido estricto, en virtud de la cual no se puede sancionar por conductas antijurídicas a aquellos sujetos que no posean unas determinadas condiciones que le permitan un acceso normal al mensaje de las normas. No poseen esas condiciones los menores de cierta edad, los enfermos mentales, quienes incurrir en un error de prohibición, etc.

La culpabilidad como principio punitivo o límite al *ius puniendi* incluye también la responsabilidad personal y por el hecho y la exigencia de dolo o culpa. La culpabilidad como elemento de la infracción ha de ocuparse de las condiciones que permiten imputar un comportamiento antijurídico concreto a su autor. A diferencia de la antijuridicidad, que es un juicio de desvalor general o despersonalizado, la culpabilidad es un juicio personalizado o concreto.

Es imputable, o actúa con culpabilidad, la persona a la que se le puede exigir que actúe de conformidad con las normas porque es capaz de discernir su significado y comprender las consecuencias de su incumplimiento. En la culpabilidad se individualiza o subjetiviza la

responsabilidad del infractor. En realidad, lo que en el concepto dogmático de culpabilidad se estudia no son tanto los elementos que determinan la responsabilidad sino las condiciones que impiden esa exigibilidad o culpabilidad y que, por eso, se les suele denominar causas de exclusión de la culpabilidad.

Estos supuestos son, en el ámbito penal, la minoría de edad, las anomalías o alteraciones psíquicas, el error de prohibición y el miedo insuperable. Tales supuestos tienen cabida en el Derecho administrativo sancionador, en general, y en las infracciones de tráfico, en particular. La razón de ello reside en el propio fundamento material de tales causas de exclusión de la culpabilidad, también presente en el ordenamiento administrativo sancionador.

Estas categorías nos permiten distinguir entre lo lícito, lo prohibido y lo culpable desde el punto de vista sancionador. La diferencia entre falta de antijuridicidad y falta de culpabilidad o, si se quiere, entre justificación y exculpación, consiste, esencialmente, en que una conducta justificada es reconocida por el legislador como conforme a Derecho, está permitida y por tanto ha de ser soportada por todos, mientras que una conducta exculpada no es aprobada por el Derecho y por ello sigue estando prohibida, aunque no se castiga a quien la ha realizado.

La LRJSP no dice nada al respecto. Su fundamento hay que conectarlo a la función de las normas sancionadoras. Si éstas tratan, fundamentalmente, de dirigir u orientar la conducta de los ciudadanos al objeto de conseguir que el comportamiento del destinatario de la norma se adecue al mandato o prohibición que ésta contiene, parece claro que para que la norma cumpla esta función es preciso que el sujeto se encuentre en condiciones normales de discernir el significado de la norma, o que pueda cumplirla como ocurre con las personas jurídicas. Pues bien, esta accesibilidad al mensaje de la norma falta en los supuestos citados de minoría de cierta edad, trastorno psíquico, desconocimiento invencible de la antijuridicidad (error de prohibición), no exigibilidad de otra conducta y miedo insuperable. Se trata de supuestos de inimputabilidad.

Los supuestos de inimputabilidad que con mayor frecuencia pueden darse en el sector del tráfico son los que desarrollo a continuación.

4.2 Los menores de edad

Aunque la LTSV parece reconocer la responsabilidad de los menores de dieciocho años cuando consagra la responsabilidad solidaria de sus padres, tutores, etc. en el pago de las sanciones pecuniarias (art. 82.b), es claro que no fija un límite por abajo, ya que no parece lógico –ni coherente con el fundamento mismo de la culpabilidad– sostener la responsabilidad de un menor de once o doce años.

A falta de un criterio claro, la edad mínima para poder ser sancionado en materia de

tráfico serían los quince años, al tratarse de la edad mínima requerida para obtener un permiso de conducción (de la clase AM), que autoriza a conducir ciclomotores de dos o tres ruedas y cuadriciclos ligeros (art. 4.2.a) RGCon). Para la obtención de dicho permiso es preciso, entre otros requisitos, la realización y superación de una prueba de control de conocimientos específica en la que los solicitantes demuestren “que poseen un conocimiento razonado y una buena comprensión” de las “normas y señales reguladoras de la circulación, cuestiones, factores, equipos y elementos de seguridad concernientes al conductor, al vehículo y, en su caso, a la carga transportada (art. 47.1 y Anexo V.B.2 último párrafo RGCon). La propia Administración está reconociendo expresamente que a partir de los quince años se tiene la capacidad suficiente para entender y comportarse de conformidad con las normas reguladoras del tráfico rodado, por lo que a partir de esa edad no cabe hablar de inimputabilidad en este sector. Ello deriva del propio fundamento de la culpabilidad: la posibilidad de poder ser motivados por las normas y entender el reproche o castigo por su contravención. La legislación de tráfico entiende que a partir de los 15 años los ciudadanos pueden actuar de conformidad con las normas, de modo que tales sujetos actúan culpablemente y pueden ser sancionados si no actúan de conformidad con ellas. A partir de esa edad, en definitiva, se les puede castigar por incumplir las normas, pues ya están en condiciones físicas y psíquicas de cumplirlas. Otra cuestión es el tipo de sanción que debe imponerse a los menores por las infracciones cometidas.

En el ámbito del derecho administrativo no existe un régimen jurídico único aplicable a los menores de edad (Cfr. art. 42.2 LPAC) como tampoco existe un derecho administrativo sancionador propio del menor de edad.

4.3 El trastorno psíquico

La ausencia en el ordenamiento administrativo de una regulación de la inimputabilidad ha llevado a sostener distintas posturas en relación a tales causas.

En el concreto sector del tráfico se ha sostenido que la enajenación mental, en los casos en que el bien protegido es la seguridad vial y la norma conculcada es una de las que regulan comportamiento en la circulación con vehículos de motor, resulta de muy difícil estimación, precisamente porque la enajenación mental es causa impeditiva para obtener la correspondiente autorización administrativa para conducir.

La propia normativa de tráfico declara, de forma expresa y con carácter general en el anexo IV del Reglamento General de Conductores, que quienes padecen trastornos mentales no pueden obtener la correspondiente autorización administrativa para conducir vehículos a motor es, precisamente, porque carecen de la aptitud psicofísica necesaria para utilizar un vehículo a motor y de la capacidad suficiente para ser motivados por las normas de tráfico.

La aplicación de las normas sancionadoras a tales personas carece de toda justificación y resulta arbitraria desde el momento en que tales normas pierden su función característica. Como es obvio, lo anterior no quiere decir que todas las enfermedades o deficiencias psicofísicas que impiden obtener el permiso o licencia de conducción (como las relativas a la capacidad visual o auditiva, al sistema locomotor, al sistema cardiovascular, trastornos hematológicos, etc.) constituyan causas de imputabilidad. Como señala la STS de 23 de febrero de 2005 (RJ 2005, 4171), no basta con determinada enfermedad mental, sino que se requiere que ésta “impida al autor comprender la antijuridicidad y comportarse con esta comprensión”.

El supuesto particular de conducción con tasas de alcohol superiores a las reglamentarias, el momento temporal para apreciar la concurrencia o no de imputabilidad no es el de la comisión de la infracción, sino uno anterior, de manera que la imputabilidad va referida a las condiciones físicas y psíquicas del sujeto anteriores a la realización de la conducta antijurídica. Es decir, la imputación no se conecta con la conducción con ingesta de alcohol, sino con el hecho de haber ingerido alcohol previamente. Se evita así, la contradicción que supondría el que la misma conducta (la conducción con ingesta de alcohol) se configure a la vez como infracción y como causa de exclusión de ésta.

4.4 El error de prohibición

La presencia de una infracción administrativa requiere que el sujeto que realiza la acción antijurídica sepa, o esté en condiciones de saber, que la misma se halla prohibida por el Derecho. Cuando falta tal conocimiento se habla de error de prohibición, en contraposición al error de tipo que, que supone el desconocimiento de la situación descrita por el tipo.

En el error de prohibición, la ignorancia no afecta a la tipicidad del comportamiento, sino que la presupone como objeto del error: se realiza algo prohibido ignorando que lo está. Incurre en error de prohibición el peatón que sabe que está transitando por una autopista, pero ignora que dicho comportamiento está prohibido (art. 49 LTSV).

Para poder sancionar no basta, por tanto, con que quien realiza el hecho conozca la situación típica (ausencia de error de tipo), sino que también sepa o pueda saber que su actuación se halla prohibida por el Derecho (no concurrencia de un error de prohibición). En el error de prohibición se comete algo que la Ley quiere evitar y por eso amenaza con un castigo, pero el autor ignora que la Ley quiere evitarlo.

El error de prohibición, sea vencible o invencible, no afecta al dolo del sujeto. Lo deja intacto, porque el objeto del dolo no es la antijuridicidad de la acción sino, según la tesis más autorizada, las circunstancias del hecho. El objeto de desconocimiento en el error de prohibición es lo ilícito o injusto (la antijuridicidad del comportamiento), por lo que no es necesario el conocimiento de la sanción correspondiente: por ejemplo, no cabe alegar

error de prohibición cuando se sabe que está prohibido circular sin espejo retrovisor, pero se ignora si la infracción es leve o grave y la sanción es la prevista para una u otra. Dentro de la teoría de la infracción, el error de tipo se ubica sistemáticamente en la antijuridicidad, mientras que el error de prohibición la presupone y excluye la culpabilidad. La STS, Sala 2ª, de 5 de febrero de 2001 (RJ 2001, 1231) lo afirma atinadamente: “el error de tipo, como problema de tipicidad que afecta a algún elemento esencial de la infracción, o el error de prohibición, como problema de culpabilidad por la creencia errónea de obrar lícitamente...”.

La ausencia de conocimiento del ilícito puede derivar de una idea equivocada acerca de lo ilícito o de una falta de tal idea: el sujeto puede suponer erróneamente que su comportamiento no es antijurídico o puede no pensar en absoluto en el injusto. Un ciclista puede suponer erróneamente que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los conductores de vehículos de motor, no está prohibido circular en bicicleta con determinadas tasas de alcohol (art. 14.1 LTSV), o ni siquiera plantearse, cuando se ha tomado alcohol y coge su bicicleta para reemprender la marcha, que su comportamiento puede ser antijurídico. Lo relevante, en cualquier caso, no es una u otra forma de error, ya que ambas modalidades deben tratarse del mismo modo, sino si el error mismo es o no evitable, es decir, si el error es vencible o invencible. Con ello se hace referencia a la responsabilidad por el error, lo que sí tiene consecuencias jurídicas.

El error de prohibición es invencible (o inevitable) cuando el autor no es responsable de él, cuando el desconocimiento de la antijuridicidad del hecho no ha podido evitarse observando la diligencia o el cuidado debido. Excluye toda responsabilidad, pues quien no ha tenido posibilidad alguna de acceder al conocimiento de la norma no ha podido ser motivado por ella, no ha podido adecuar su comportamiento a la misma y, por tanto, actúa sin culpabilidad. En tal caso se actúa de modo típico y antijurídico, pero no culpable.

El error vencible es el que hubiera podido evitarse con mayor cuidado aplicando la diligencia debida. Por eso, puede decirse que el error es evitable cuando el autor es responsable de él. El error vencible no excluye la responsabilidad, pues si el sujeto hubiera obrado diligentemente habría podido conocer el contenido de la norma, pero atenúa la pena o la sanción.

Parece preferible, pues, considerar que el error de prohibición vencible determina únicamente una atenuación de la sanción porque hay una menor culpabilidad del sujeto. En materia de tráfico, dicha atenuación podría consistir, según los casos, en imponer la sanción correspondiente a la infracción inferior en grado (por ejemplo, si es muy grave imponer la sanción correspondiente a la grave) o la sanción en su grado mínimo (lo que sólo es posible en algunos tipos de infracciones, por cuanto que en otros la sanción la determina de forma exacta el legislador). En cualquier caso, y desde el punto de vista de la política represiva, debe tenerse en cuenta que la solución es casi idéntica en uno y otro caso: subsistencia del dolo con atenuación de la sanción por ser menor la culpabilidad o

desaparición del dolo pero calificación de la infracción como imprudente.

Como casi todas las infracciones de tráfico son infracciones por imprudencia, el error vencible casi nunca determinará que la infracción quede impune; de otro, como son pocos los supuestos en los que sólo cabe la forma dolosa (negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia, a exhibir la documentación que ha de portarse en el vehículo, a identificar al conductor responsable de la infracción, etc.), es difícil poder apreciar un error de prohibición, dado el requerimiento previo por parte de los agentes de la autoridad o por los órganos encargados de la instrucción del procedimiento, en el que se les advertirá de la obligación legal que tienen de realizar tales comportamientos.

Para determinar la responsabilidad del sujeto en el error y, por tanto, la calificación de éste como vencible o invencible, han de tenerse en cuenta una serie de circunstancias especialmente importantes en el sector del tráfico, en el que prácticamente todos los sujetos responsables de sus infracciones se encuentran en dicha situación: conductores, titulares o propietarios de vehículos de motor, fabricantes de automóviles, titulares y personal de las autoescuelas y centros de reconocimiento, etc. Las propias normas específicas que regulan el tráfico no sólo exigen unos conocimientos específicos sino también el deber de mantenerlos al día. La conducción de vehículos a motor exige haber obtenido el permiso o licencia de conducción, “que se dirigirá a verificar que los conductores tengan los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción” (art. 61.1 LTSV), entre los cuales cabe destacar la posesión y demostración de que se posee “un conocimiento razonado y una buena comprensión” de “las disposiciones legales y reglamentarias en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial” (art. 47.1 y Anexo V.B) 1 y 2 RGCon); requisito de conocimiento que se debe poseer durante todo el tiempo de vigencia de la autorización, ya que la validez de ésta “estará subordinada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento” (art. 70.1 LTSV).

Otra circunstancia relevante a efectos del error de prohibición es la peligrosidad que entraña la actividad que se desarrolla, que exige la consciencia de que ésta es perjudicial para los demás. Un error de prohibición es vencible cuando el sujeto es consciente de que perjudica a otros o a la colectividad. El conductor que sabe que conduce de forma negligente o temeraria o tiene conocimiento de la presencia de un accidente con víctimas y no se detiene no puede alegar error de prohibición, pues sabe que su comportamiento es perjudicial. La propia normativa reguladora del tráfico le exige como requisito de obtención del permiso y de su mantenimiento “dominar el vehículo con el fin de no crear situaciones peligrosas y reaccionar de forma apropiada cuando éstas se presenten”, “discernir los peligros originados por la circulación y valorar su gravedad”, etc. (art. 42.b) y c) RGCon).

La tolerancia de una conducta por parte de la Administración cuando la propia Administración la juzga conforme a Derecho puede fundamentar un error invencible. Por

ejemplo, la tolerancia o permisión por parte de las autoridades de tráfico de un determinado exceso en los límites de velocidad. Pero no cuando se trata de la mera tolerancia de un abuso: por ejemplo, el frecuente estacionamiento en doble fila o en carriles reservados a determinados vehículos.

Lo mismo cabe decir de una información facilitada por la Administración sobre la conformidad a Derecho de un determinado comportamiento (error inducido). Si la propia Administración informa, por ejemplo, a través de su página web de que es lícita la conducción de vehículos portando únicamente fotocopias compulsadas de los permisos de conducir y circulación luego no puede sancionar a quienes utilicen tales fotocopias con el argumento de que la información era incorrecta, ya que los conductores confían en la información que se les ha facilitado y, por tanto, su error de prohibición es invencible. En estos casos de error inducido, de forma activa o pasiva, por la propia Administración, los Tribunales suelen aplicar el principio de confianza legítima, como puede verse, entre otras, en las SSTS de 14 de febrero de 2006 (RJ 2006, 885) y de 26 de diciembre de 2007 (RJ 2007, 370), en las que se exige para apreciar su existencia que la convicción del particular se base en signos externos de la Administración suficientemente concluyentes y que se tengan en cuenta todas las circunstancias concurrentes en cada supuesto (comportamiento de la Administración, conducta sancionada, intereses generales y particulares en juego, etc.).

Por último, hay que señalar que también se ha considerado que son suficientes para considerar invencible un error de prohibición la confianza en la jurisprudencia uniforme sobre una cuestión o la elección de una de las posibles interpretaciones de una norma ambigua. En el sector del tráfico pueden plantearse supuestos en los que será preciso acudir a tales soluciones, particularmente en aquellas materias en las que abundan normas sancionadoras en blanco y conceptos jurídicos indeterminados.

5. CLASES DE INFRACCIONES DE TRÁFICO

5.1 Infracciones por razón de la materia

La proliferación de riesgos en las sociedades actuales ha dado lugar al surgimiento de sanciones administrativas que no se hallan vinculadas a peligros reales (ni abstractos, ni concretos), sino a peligros presuntos o formales, esto es, a los que resultan de una repetición o acumulación de conductas procedentes de sujetos diversos.

En la LTSV son cada vez más abundantes las infracciones del tipo: “conducir un vehículo siendo titular de una autorización que carece de validez por no haber cumplido los requisitos administrativos exigidos reglamentariamente en España” (art. 76.II); “no facilitar al agente de la autoridad su identidad ni los datos del vehículo solicitados por los

afectados en un accidente de circulación, estando implicado en el mismo” (art. 76.q); “incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o presencia de drogas en el organismo”; (art. 77.d); “el incumplimiento por el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido” (art. 77.j); etc.

Por otra parte, la vis atractiva que el concepto de seguridad vial ha ejercido en el tráfico rodado no sólo ha supuesto una ampliación de la materia “tráfico y circulación de vehículos a motor” a efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., sino que también ha incrementado el número de las infracciones de tráfico. De ahí que los arts. 76 y 77 LTSV incluyan entre las infracciones de tráfico no sólo la vulneración de las normas de comportamiento en la circulación, o la utilización de vehículos a motor sin las autorizaciones administrativas correspondientes, sino también el incumplimiento de otras normas como las que establecen las condiciones técnicas de los vehículos, las que regulan la inspección técnica de éstos, las que reglamentan la actividad de centros de enseñanza y reconocimiento de conductores o el régimen de actividades industriales que afecten de manera directa a la seguridad vial o, en fin, las relativas a la obligación de suscribir un seguro obligatorio o las referentes a la publicidad de los vehículos a motor que incite a comportamientos contrarios a la seguridad vial, aunque estas dos últimas infracciones se sancionarán de conformidad con lo dispuesto por su legislación específica. Puede hacerse así una primera clasificación de las infracciones por razón de la materia, *ratione materiae*.

También pueden hacerse otras clasificaciones, en función de las modalidades de la acción (infracciones de acción y omisión, y aquellas de mera actividad y resultado), por su relación con el bien jurídico protegido (infracciones de lesión y de peligro), etc.

5.2 Infracciones de acción y de omisión, de actividad y de resultado

Las infracciones de acción son aquellas en las que se prohíbe la realización de una determinada conducta. Las de omisión, por el contrario, son aquellas en las que se impone actuar en un determinado sentido, que se reputa necesario o útil para proteger un bien jurídico determinado, sancionándose el no hacerlo. Por eso, en la comisión imprudente no es que el autor deba obrar cuidadosamente, sino que debe omitir el comportamiento descuidado. En la omisión imprudente, el autor debe realizar el hecho cuidadosamente. En el tipo de infracción que prohíbe adelantar por la derecha, el conductor debe omitir ese comportamiento. En el tipo que obliga a circular por la derecha, el conductor debe circular de esa forma.

En el sector del tráfico, como en los demás sectores de la actividad administrativa, lo normal son las infracciones de acción, ya que lo habitual es que las normas establezcan

prohibiciones, resultando menos numerosa la imposición de mandatos o prescripciones y, por tanto, las que hemos denominado infracciones de omisión. Una prohibición es un mandato de no hacer u omitir. Así, ejemplos de las primeras son la mayor parte de las infracciones de tráfico contempladas en la propia LTSV (se citan los preceptos que establecen los mandatos o prohibiciones cuyo incumplimiento luego se tipifica como infracción): la conducción negligente o temeraria (art. 10.2), la creación de obstáculos en la vía (art. 12.2), la conducción con cascos, auriculares o utilizando teléfonos móviles (art. 13.3), la conducción con tasas de alcohol superiores a las permitidas (art. 14), etc. Pero no faltan ejemplos de infracciones de omisión: el incumplimiento del deber de someterse a las pruebas de alcoholemia (art. 14), la inobservancia de las normas sobre el sentido de la circulación (art. 15), la negativa a exhibir los permisos de conducir y circulación y la tarjeta de inspección técnica de vehículos (art. 59.2) o la negativa del titular del vehículo a identificar verazmente al conductor responsable de la infracción (art. 77.j), entre otras muchas.

Por el objeto de la acción, las infracciones pueden ser de actividad y de resultado. Las de mera actividad son aquellas que describen la realización de una acción que no va seguida de la causación de un resultado separable espacio-temporalmente de ella. La realización del tipo coincide con el último acto de la acción y por tanto no se produce un resultado separable de ella. Por ejemplo, no respetar las señales de los agentes o la luz roja de un semáforo, deslumbrar a otros conductores, la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia o a exhibir el permiso de conducir a los agentes de la autoridad. Las de resultado, por el contrario, suponen una modificación en el mundo exterior separable espacial y temporalmente de la acción del autor; la modificación o el resultado consisten en una consecuencia de lesión o de puesta en peligro. Ejemplos: arrojar a la vía objetos o materias que puedan entorpecer la libre circulación o producir incendios, realizar paradas o estacionamientos en lugares prohibidos, alterar las señales de tráfico, etc.

La distinción es importante a los efectos de determinar el lugar y el tiempo de la infracción. El lugar importa en nuestro caso a efectos competenciales, pues en función del tipo de vía (interurbana o urbana) o de su titularidad (estatal, autonómica, municipal) la competencia para sancionar puede corresponder, como se verá más abajo, a los órganos estatales, autonómicos (en las CC.AA. con competencias ejecutivas en la materia) o locales, y, dentro de aquéllos, a unas Jefaturas provinciales de tráfico u otras. El tiempo es importante, si el resultado no sigue inmediatamente a la acción, para decidir cuándo una ley es anterior o posterior a la infracción, lo cual tiene relevancia en materia de retroactividad.

5.3 Infracciones instantáneas, permanentes, de estado y continuadas

Las infracciones de mera actividad y las de resultado pueden ser *instantáneas*, *permanentes*, *de estado* y *continuadas*.

1) Las infracciones **instantáneas** se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico que la norma protege tiene lugar de forma momentánea o fugaz, por lo que se consuman en el momento mismo en que se produce la acción típica. Ejemplos: saltarse un semáforo en rojo, no respetar una señal de stop, arrojar una colilla a la vía, etc. En las infracciones instantáneas el plazo de prescripción comienza a correr desde que se realiza el hecho típico.

2) Las infracciones **permanentes** suponen la creación de un estado antijurídico de cierta duración cuya cesación depende de la voluntad de su autor. La infracción no está concluida con la realización del tipo, sino que se mantiene por la voluntad del autor tanto tiempo como subsiste el estado antijurídico creado por él. De este modo, la infracción se sigue consumando hasta que se abandona la situación antijurídica. Por ejemplo, el incumplimiento por parte de quienes son titulares de un permiso de conducir de la obligación de comunicar a las Jefaturas de Tráfico la variación de los datos en el permiso o del domicilio, la conducción con tasas de alcohol superiores a las permitidas o con presencia de drogas en el organismo, la conducción con cascos o auriculares conectados a aparatos receptores o reproductores de sonido, el estacionamiento continuado en un lugar con limitación horaria, la conducción o circulación de vehículos de motor sin las autorizaciones correspondientes, etc. La realización en varias ocasiones de tales conductas constituyen tantas infracciones cuantas veces se realicen, pues se trata de hechos autónomos y, por tanto, distintos.

En la infracción permanente existe una sola acción, aunque se prolongue a lo largo del tiempo, en el que se produce una situación de ataque a un bien jurídico protegido que se mantiene por la persistencia del sujeto, que en cualquier momento puede ponerle fin. Existiendo una sola acción, habrá una sola infracción y una sola sanción (a salvo de la posible concurrencia de normas sancionadoras).

Al respecto, el art. 63.3 de la LPAC establece que "No se podrá iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo". La STS de 31 de enero de 2007 (RCIL 37/2005) mantiene que, para evitar dejar sin reproche sancionador esa conducta reincidente, el segundo procedimiento sancionador debe incoarse después de haber alcanzado firmeza en vía administrativa la primera sanción, requisito que es equivalente al de "ruptura jurídica" exigido por la doctrina jurisprudencial en materia penal (Cfr. STS 2ª 22-3-2018) para admitir la iniciación de un nuevo delito.

3) En las infracciones de **estado** también se crea un estado antijurídico duradero, pero la consumación tiene lugar con la creación de dicho estado porque el tipo sólo describe la producción de éste y no su mantenimiento. El autor de la infracción se desprende de su hecho con la consumación, mientras que en las infracciones permanentes el autor omite poner término a la situación creada. Por lo tanto, en las infracciones de estado la

prescripción comienza cuando se realiza la conducta que crea el estado antijurídico. Por ejemplo: la comunicación de datos falsos por el titular del vehículo al identificar al conductor responsable de la infracción, la comunicación de un domicilio simulado a la Jefatura Provincial de Tráfico, la alteración o deterioro de la señalización permanente u ocasional, o el depósito sobre las vías de objetos o materiales que puedan entorpecer la libre circulación.

4) La infracción **continuada** consiste en una pluralidad de acciones u omisiones que infringen el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando la misma ocasión (art. 29.6 LRJSP). Se realizan varios comportamientos o hechos típicos que dan lugar a otras tantas infracciones (concurso real de infracciones), pero se sanciona como si sólo se hubiera cometido una sola infracción para evitar un resultado que se considera desproporcionado. Por ejemplo, el conductor que en una vía urbana rebasa en rojo varios semáforos o no respeta ningún paso de peatones.

5.4 Las infracciones de tráfico según su gravedad

La única clasificación prevista expresamente en la LTSV es la que atiende a la gravedad del comportamiento infractor y las diferencia entre infracciones leves, graves y muy graves (art. 74.3).

La consecuencia principal de esta clasificación es la determinación de la sanción a imponer, de modo que a las infracciones más graves corresponde una sanción mayor. Pero dicha clasificación también tiene relevancia a efectos del plazo de prescripción de la infracción (de tres meses para las infracciones leves y de seis para las graves y muy graves; art. 112.1 LTSV) o incluso a efectos de la forma de terminación del procedimiento sancionador ordinario (art. 95.4 LTSV).

1) Las infracciones **LEVES** constituyen una categoría residual, de modo que son tales todas aquellas que no se califican expresamente como graves o muy graves en la propia ley, si bien se tipifica directamente como leve “Circular en una bicicleta sin hacer uso del alumbrado reglamentario” o por “No hacer uso de los elementos y prendas reflectantes por parte de los usuarios de bicicletas” (art. 75).

Salvo este supuesto, la tipificación de las infracciones leves tiene lugar de forma indirecta o por remisión. Las infracciones graves y muy graves, sin embargo, se tipifican de forma directa, aunque algunos tipos incluyen remisiones y normas sancionadoras en blanco que obligan a acudir a otros preceptos de la LTSV, a otras leyes (seguros) o a los reglamentos de desarrollo de la LTSV.

2) Constituyen infracciones **GRAVES** los siguientes comportamientos (art. 76 LTSV), siempre y cuando no sean constitutivas de delito:

- a) No respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos o circular en un tramo a una velocidad media superior a la reglamentariamente establecida, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV.
- b) Realizar obras en la vía sin comunicarlas con anterioridad a su inicio a la autoridad responsable de la regulación, ordenación y gestión del tráfico, así como no seguir las instrucciones de dicha autoridad referentes a las obras.
- c) Incumplir las disposiciones de esta ley en materia de preferencia de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido y marcha atrás, sentido de la circulación, utilización de carriles y arcenes y, en general, toda vulneración de las ordenaciones especiales de tráfico por razones de seguridad o fluidez de la circulación.
- d) Parar o estacionar en el carril bus, en curvas, cambios de rasante, zonas de estacionamiento para uso exclusivo de personas con discapacidad, túneles, pasos inferiores, intersecciones o en cualquier otro lugar peligroso o en el que se obstaculice gravemente la circulación o constituya un riesgo, especialmente para los peatones.
- e) Circular sin hacer uso del alumbrado reglamentario.
- f) Conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido u otros dispositivos que disminuyan la atención permanente a la conducción.
- g) Conducir utilizando manualmente dispositivos de telefonía móvil, navegadores o cualquier otro medio o sistema de comunicación, así como utilizar mecanismos de detección de radares o cinemómetros.
- h) No hacer uso del cinturón de seguridad, sistemas de retención infantil, casco y demás elementos de protección.
- i) Circular con menores de doce años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas, o con menores en los asientos delanteros o traseros, cuando no esté permitido.
- j) No respetar las señales y órdenes de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.
- k) No respetar la luz roja de un semáforo.
- l) No respetar la señal de stop o la señal de ceda el paso.
- ll) Conducir un vehículo siendo titular de una autorización que carece de validez por no haber cumplido los requisitos administrativos exigidos reglamentariamente en España.
- m) Conducción negligente.
- n) Arrojar a la vía o en sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o accidentes, o que obstaculicen la libre circulación.
- ñ) No mantener la distancia de seguridad con el vehículo precedente.
- o) Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas reglamentariamente establecidas, salvo que sea calificada como muy grave, así como las infracciones relativas a las normas que regulan la inspección técnica de vehículos.

- p) Incumplir la obligación de todo conductor de verificar que las placas de matrícula del vehículo no presentan obstáculos que impidan o dificulten su lectura e identificación.
- q) No facilitar al agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tenga encomendadas su identidad, ni los datos del vehículo solicitados por los afectados en un accidente de circulación, estando implicado en el mismo.
- r) Conducir vehículos con la carga mal acondicionada o con peligro de caída.
- s) Conducir un vehículo teniendo prohibido su uso.
- t) Circular con un vehículo cuyo permiso de circulación está suspendido.
- u) La ocupación excesiva del vehículo que suponga aumentar en un 50 por ciento el número de plazas autorizadas, excluida la del conductor.
- v) Incumplir la obligación de impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.
- w) Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de los centros de reconocimiento de conductores acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, salvo que puedan calificarse como infracciones muy graves.
- x) Circular por autopistas o autovías con vehículos que lo tienen prohibido.
- y) No instalar los dispositivos de alerta al conductor en los garajes o aparcamientos en los términos legal y reglamentariamente previstos.
- z) Circular en posición paralela con vehículos que lo tienen prohibido.

3) Constituyen infracciones **MUY GRAVES** las siguientes conductas (art. 77 LTSV), siempre y cuando no sean constitutivas de delito:

- a) No respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos o circular en un tramo a una velocidad media superior a la reglamentariamente establecida, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV.
- b) Circular con un vehículo cuya carga ha caído a la vía, por su mal acondicionamiento, creando grave peligro para el resto de los usuarios.
- c) Conducir con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, o con presencia en el organismo de drogas.
- d) Incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos, y de los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de tráfico o hayan cometido una infracción, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo.
- e) Conducción temeraria.
- f) Circular en sentido contrario al establecido.
- g) Participar en competiciones y carreras de vehículos no autorizadas.
- h) Conducir vehículos que tengan instalados inhibidores de radares o cinemómetros o

cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.

i) Aumentar en más del 50 por ciento los tiempos de conducción o minorar en más del 50 por ciento los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transporte terrestre.

j) Incumplir el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del artículo 11.

k) Conducir un vehículo careciendo del permiso o licencia de conducción correspondiente.

l) Circular con un vehículo que carezca de la autorización administrativa correspondiente, con una autorización que no sea válida por no cumplir los requisitos exigidos reglamentariamente, o incumpliendo las condiciones de la autorización administrativa que habilita su circulación.

ll) Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas que afecten gravemente a la seguridad vial.

m) Participar o colaborar en la colocación o puesta en funcionamiento de elementos que alteren el normal funcionamiento del uso del tacógrafo o del limitador de velocidad.

n) Realizar en la vía obras sin la autorización correspondiente, así como la retirada, ocultación, alteración o deterioro de la señalización permanente u ocasional.

ñ) No instalar la señalización de obras o hacerlo incumpliendo la normativa vigente, poniendo en grave riesgo la seguridad vial.

o) Incumplir las normas que regulan las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial.

p) Instalar inhibidores de radares o cinemómetros en los vehículos o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.

q) Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de acreditación de los centros de reconocimiento de conductores autorizados o acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, que afecten a la cualificación de los profesores o facultativos, al estado de los vehículos utilizados en la enseñanza, a elementos esenciales que incidan directamente en la seguridad vial, o que supongan un impedimento a las labores de control o inspección.

r) Causar daños a la infraestructura de la vía, o alteraciones a la circulación debidos a la masa o a las dimensiones del vehículo, cuando se carezca de la correspondiente autorización administrativa o se hayan incumplido las condiciones de la misma, con independencia de la obligación de la reparación del daño causado.

Las infracciones derivadas del incumplimiento de la obligación de asegurar los vehículos a motor (art 78 LTSV), así como las relativas a la publicidad de los vehículos a motor que incite a la adopción de comportamientos contrarios a la seguridad vial, se remiten a su

legislación específica (art. 79 LTSV).

La legislación en materia de seguro obligatorio es el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos de Motor y el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre.

En cuanto a la publicidad de los vehículos, debe atenderse al Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

5.5 Infracciones a las normas de comportamiento en la circulación

La mayor parte de las infracciones de tráfico constituyen contravenciones a las normas de comportamiento en la circulación. La descripción del supuesto de hecho de tales normas se encuentra fundamentalmente en los distintos artículos del Título II de la LTSV (arts. 10 a 52), pues la LTSV tipifican las infracciones en esa materia utilizando la técnica de la remisión. Por ejemplo, el art. 76 tipifica como infracciones graves: “c) Incumplir las disposiciones de esta Ley en materia de prioridad de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido y marcha atrás, sentido de la circulación, utilización de carriles y arceles y, en general, toda vulneración de las ordenaciones especiales de tráfico por razones de seguridad o fluidez en la circulación”. Dicho título es desarrollado por el RGCir que, desde la perspectiva sancionadora, viene a concretar o especificar las infracciones a tales normas o a constituir el complemento de muchas de las normas sancionadoras en blanco tipificadas en la LTSV.

Las normas de comportamiento en la circulación se dividen en tres grandes grupos que constituyen los tres capítulos en los que dicho Título se estructura: normas generales de comportamiento en la circulación, circulación de vehículos y otras normas de circulación.

IV. Las sanciones de tráfico

1. LAS MULTAS O SANCIONES PECUNIARIAS

La Ley 18/2009, de 23 de noviembre, de reforma de la LTSV, suprimió como sanción tanto la suspensión del permiso y la licencia de conducción (que se imponía junto a la multa, por la comisión de infracciones graves y muy graves) como la suspensión del permiso y licencia de circulación. Se sigue manteniendo, sin embargo, la sanción de suspensión de otras autorizaciones en la materia, como las relativas a los centros de enseñanza y formación (autoescuelas) y las referentes a los centros de reconocimiento de conductores, mientras que sigue sin estar claro si la pérdida de puntos y la revocación del permiso por tal motivo tienen o no naturaleza sancionadora. Aquella importante reforma también afectó a la determinación de la cuantía de las multas por infracciones graves y muy graves, pues ya no se establecen con un tope mínimo y máximo, sino que ahora la mayoría de ellas las determina de forma exacta el propio legislador.

1.1 Las multas y su determinación legal

La multa es, con diferencia, la sanción que con más frecuencia se prevé en las diversas leyes sancionadoras sectoriales. Consiste en la imposición al sujeto sancionado de la obligación de pagar una determinada cantidad de dinero que ha de entregar en un plazo a la Administración.

La cuantía de las multas previstas en la LTSV (art. 80.1), salvo para las infracciones leves, se establece de forma fija y exacta:

- Las infracciones **leves** serán sancionadas con multa de **hasta 100 euros**.
- Las infracciones **graves** se sancionarán con multa de **200 euros**.
- Las infracciones **muy graves** se sancionan con multa de **500 euros**.
- El **Anexo IV**, por su parte, establece también una determinación exacta de la cuantía de las multas para las infracciones graves y muy graves por exceso de velocidad: 100, 300, 400 o 500 euros para las infracciones graves y 600 euros para las infracciones muy graves.

La determinación exacta de la cuantía de las multas que realiza la LTSV no vulnera el principio de proporcionalidad. Primero, porque nada impide que el juicio de proporcionalidad lo haga con carácter general y exclusivo el propio legislador, el cual establece una modulación en función de la gravedad de la infracción cometida. La LTSV, además, establece en su art. 81 que la cuantía de tales sanciones pecuniarias se podrá incrementar en un 30% en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, los

antecedentes del infractor y su condición de reincidente, el peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de la vía y el criterio de proporcionalidad. El legislador efectúa, pues, un juicio de proporcionalidad “a la baja” y establece el reproche punitivo mínimo que la Administración ha de efectuar por la comisión de las infracciones graves y muy graves; reproche mínimo que se podrá incrementar en el porcentaje referido si concurren circunstancias que exijan una respuesta sancionadora más adecuada o proporcionada a las circunstancias de cada caso.

El art. 80.2 LTSV prevé multas mucho más elevadas para determinados tipos de infracciones:

a) Las infracciones previstas en el artículo 77. c) y d) serán sancionadas con multa de 1.000 euros. En el supuesto de conducción con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, esta sanción únicamente se impondrá al conductor que ya hubiera sido sancionado en el año inmediatamente anterior por exceder la tasa de alcohol permitida, así como al que circule con una tasa que supere el doble de la permitida.

b) La multa por la infracción prevista en el artículo 77. j) será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave.

c) La infracción recogida en el artículo 77. h) se sancionará con multa de 6.000 euros.

d) Las infracciones recogidas en el artículo 77. n), ñ), o), p), q) y r) se sancionarán con multa de entre 3.000 y 20.000 euros.

En el apartado b) se sanciona el incumplimiento por el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de **identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción**, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido (art. 77.j). Se trata de una multa para la cual la ley establece en función de otra cantidad de dinero o valor cuantificable, que es el valor de la infracción cometida con el vehículo del que el responsable de ese incumplimiento es titular.

La determinación de esta sanción puede plantear dudas de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de responsabilidad/culpabilidad inherente al uso de la potestad sancionadora y no ajustada, por tanto, al art. 25.1 de la CE, pues la cuantía de la multa impuesta depende de la conducta de un sujeto (titular o el arrendatario del vehículo) distinto al que comete la infracción que se sanciona (el conductor no identificado). En efecto, el precepto transcrito establece una sanción económica para el titular o arrendatario del vehículo que varía en función de la acción (conducta) del autor de la infracción originaria que dio lugar a la primera denuncia (exceso de velocidad)” de modo que concurren dos infracciones distintas, autónomas e independientes: la cometida por el conductor del vehículo y la que se imputa, por no colaborar con la Administración, al titular del vehículo.

Sobre este asunto, como ha puesto de relieve el TC: “es indudable que el propietario de un vehículo en razón del conjunto de derechos y obligaciones dimanantes de sus facultades dominicales y esencialmente debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas, debe conocer en todo momento quién lo conduce” (STC 154/94) y que sin la colaboración del titular del vehículo, la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, resultaría notablemente dificultada (STC 197/95). Por ello, la ‘obligación del propietario del vehículo es notificar a la Administración la identidad del conductor de forma eficaz para que la Administración pueda ejercitar sus potestades en materia de seguridad vial”.

Debe precisarse, que ese deber legal de colaboración comprende, por imponerlo así el mandato de “veracidad”, además de indicar los datos de la persona a que se refiere la LTSV (art. 11.1), el de ofrecer, en cuanto la autoridad sancionadora lo solicite, las explicaciones y justificaciones que, según las circunstancias, permitan comprobar *prima facie* la verosimilitud de aquella identificación.

La identificación debe ser eficaz y en el plazo en que se produce el primer requerimiento de la Administración y no con posterioridad al mismo una vez iniciado el procedimiento sancionador contra el titular del vehículo. Así lo exige la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, lo que no podría ser posible si se dificultara el ejercicio de la potestad sancionadora con identificaciones no veraces, extemporáneas o con retractaciones en cuanto a quién era el conductor, también extemporáneas.

En efecto, como reconoce la STC 197/1995 no se exige al titular del vehículo “probar la responsabilidad o culpabilidad del conductor supuestamente autor de la infracción, sino que tal declaración se efectuará en su caso por la Administración, tras la conclusión del oportuno expediente sancionador en cuya tramitación el conductor podrá alegar en su descargo y proponer la práctica de cuantas pruebas considere pertinentes”. En este sentido, resulta interesante la STC 117/2016, de 20 de junio de 2016 (recurso de amparo 4924-2015), referida al supuesto de una entidad propietaria del vehículo que, una vez requerida, identificó en plazo a una persona como conductor; y, cuando se dirigió contra ella el procedimiento sancionador, la persona identificada se limitó a señalar que no conducía, sin añadir ninguna circunstancia adicional que pudiera dar razón de la identificación; la persona jurídica, propietaria del vehículo, insistió en la identidad del conductor, empleado suyo, presentando contrato laboral a fin de acreditar la veracidad de tal identificación. De dicha sentencia, puede concluirse que el deber legal de colaborar no puede extenderse al extremo de convertir al propietario de un vehículo en perseguidor del “infractor” con una obligación de resultado, haciéndole responsable *iuris et de iure*, con consecuencia sancionadora, del fracaso de la fase instructora del procedimiento administrativo sancionador en la prioritaria determinación de la persona del conductor, basándose en la mera negación del hecho de la conducción por la persona identificada.

En relación a los apartados c) y d) del art. 80.2 LTSV, las multas ya no son fijas, sino que se prevén multas proporcionales, se utiliza la técnica habitual de establecer un tope mínimo y máximo que la Administración ha de concretar y el Juez puede revisar (y sustituir) si la sanción es impugnada. En concreto se prevé que:

- La conducción de vehículos que tengan instalados inhibidores de radares o cinemómetros o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico (art. 77.h) se sanciona con una multa fija de 6.000 euros.
- Las infracciones tipificadas en el art. 77. n), ñ), o), p), q) y r) LTSV (realizar obras en la vía sin la autorización correspondiente; retirar, ocultar, alterar o deteriorar la señalización permanente u ocasional; no instalar la señalización de obras o hacerlo incumpliendo la normativa vigente, poniendo en grave riesgo la seguridad vial; incumplir las normas sobre actividades industriales que afectan directamente a la seguridad vial; instalar inhibidores de radar o de cinemómetro; incumplir las normas sobre autorización y funcionamiento de autoescuelas y centros de reconocimiento de conductores; etc.) llevan aparejadas una multa de entre 3.000 y 20.000 euros.
- Por su parte, las infracciones derivadas del incumplimiento de la obligación de asegurar los vehículos a motor (art. 78.1 LTSV), se sancionan con multa pecuniaria de 601 a 3.005 euros de multa, graduada según que el vehículo circulase o no, su categoría, 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 (art. 3.1.c) LRCS).

1.2 La actualización de la cuantía de las multas y su destino

La DF 2ª 2.e) de la LTSV autoriza al Gobierno a actualizar la cuantía de las sanciones de multa previstas en esta ley, atendiendo a los criterios establecidos en la normativa de desindexación (desvinculación de índices generales, como el IPC, contemplado en la normativa anterior).

La LTSV establece el criterio que la Administración habrá de seguir para la actualización. Hasta el momento no se ha hecho uso de dicha autorización.

El importe de las multas pasa a formar parte de los ingresos de la Administración pública que las ha impuesto: la Administración del Estado a través de la Jefatura Central de Tráfico, la de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña y los respectivos Ayuntamientos. Pero, frente a la regla general de que los ingresos procedentes de las multas pasan a formar parte de los recursos de la Hacienda Pública y se destinan a satisfacer las necesidades de la Administración, la DA 4ª de la LTSV, prevé que “el importe de las sanciones económicas obtenidas por infracciones a esta ley, en el ámbito de la Administración General del Estado, se destinará íntegramente a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas”.

2. LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO

La imposición de las sanciones de tráfico, como de cualesquiera otras, requiere de su previa determinación o concreción, que consiste en fijar la sanción adecuada que corresponde a la infracción cometida o a un hecho concreto.

Si la teoría de la infracción tiene como finalidad la determinar la existencia de un ilícito sancionable, la determinación de la sanción persigue la concreción del exacto contenido infractor del hecho. Así pues, el acto de determinación administrativa de la sanción se configura como aquél en virtud del cual se constata el concreto contenido de antijuridicidad y culpabilidad de un determinado hecho, traduciéndolo en una determinada medida o *quantum* de sanción.

Para llegar a la determinación de la medida precisa de sanción que corresponde a un hecho concreto es necesario determinar previamente, el concurso de normas y de infracciones, así como los criterios de graduación de las sanciones que la Administración ha de aplicar a la hora de individualizar esa concreta sanción a imponer.

2.1 El concurso de normas sancionadoras

El concurso (aparente) de normas tiene lugar cuando un determinado comportamiento realiza el supuesto de hecho de dos o más normas sancionadoras, pero sólo una de ellas debe aplicarse porque basta por sí misma para abarcar el hecho. Por ejemplo, quien comete el delito de conducción bajo los efectos del alcohol (art. 379.2 CP), también comete la infracción muy grave de conducir habiendo ingerido bebidas alcohólicas con tasas superiores a las permitidas (art. 77.c) LTSV). En el concurso de normas hay una sola infracción, una sola vulneración de la norma sancionadora, pues, en realidad, el contenido de ilícito de un hecho punible ya está contenido en otro. Lo que ocurre es que la misma infracción aparece formulada o descrita en varias normas (quizá en distintos grados de concreción y, por tanto, de determinación de las consecuencias jurídicas), pero solo hay una ley en el sentido de *determinación* de la infracción.

El concurso de normas trata de evitar las valoraciones repetidas, por lo que puede decirse que constituye un instrumento de garantía del *non bis in idem*. Éste prohíbe que se aplique “a lo mismo” las respuestas sancionadoras previstas en las dos normas concurrentes (en el ejemplo, las penas previstas para el delito de conducción bajo la influencia del alcohol y las sanciones que establece la LTSV) o de que se tramiten por ello dos procedimientos sancionadores.

Para evitar el concurso de normas, en su denominada vertiente material, se exige que sólo una de las normas concurrentes se aplique, pues la sanción prevista en una de tales normas es ya suficiente para abarcar todo el hecho. Para que se aplique la prohibición de

bis in idem será suficiente con que el hecho de una de ellas esté también previsto o contemplado por la otra, aunque ésta prevea un hecho distinto o lo prevea de diversa forma. En el ejemplo citado, conducir bajo la influencia de bebidas alcohólicas es un hecho distinto que hacerlo superando las tasas reglamentariamente establecidas, pero, como para conducir bajo la influencia del alcohol es (generalmente) necesario superar tales tasas, este último hecho, a pesar de no ser idéntico, está incluido en aquél, por lo que, como ha señalado el propio TC, “el delito absorbe el total contenido de ilicitud de la infracción administrativa” (STC 2/2003 RTC 2003, 2).

Cuando las *normas en concurso son una penal y otra administrativa*, tanto el Derecho positivo como la jurisprudencia y la doctrina mayoritarias se han inclinado por la preferencia de la vía penal sobre la administrativa, lo que determina que no se inicie el procedimiento sancionador o que se paralice de inmediato si se ha iniciado mientras se tramita el proceso penal. Sólo en el caso de que la sentencia penal sea absolutoria podrá iniciarse o reanudarse el procedimiento sancionador y, si procede, imponer la sanción administrativa correspondiente.

Cuando las *normas concurrentes son ambas administrativas*, es decir, cuando un determinado hecho es subsumible en dos o más tipos de infracción (de la misma o de diferentes normas sancionadoras sectoriales) que protegen el mismo bien jurídico, sólo puede aplicarse una de ellas, ya que sólo se ha cometido una infracción. Para determinar la norma aplicable en tales casos se ha propuesto acudir a las reglas de solución del conflicto de normas penales, que recoge el art.8 del CP: a) El precepto especial se aplicará con preferencia al general. b) El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea tácitamente deducible. c) El precepto más amplio o complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él. d) En defecto de los criterios anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor.

2.2 El concurso de infracciones

En el concurso de infracciones hay una pluralidad de ilícitos, pues uno o más hechos de un mismo sujeto dan lugar a una diversidad de infracciones porque lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos diferentes o el mismo bien varias veces.

El concurso de infracciones, a diferencia del concurso de normas, no tiene nada que ver con el *non bis in idem*, que prohíbe la imposición de dos sanciones por la comisión de un único hecho antijurídico, mientras que el concurso de infracciones parte precisamente de lo contrario, de la pluralidad de ilícitos.

En el *concurso real* varios hechos constituyen varias infracciones, pero existe entre ellos una conexión material que permite su enjuiciamiento unitario. Por ejemplo: un conductor

se “salta” un semáforo en rojo en una vía urbana a 80 km/hora, o conduce por una autovía hablando por el móvil y sin cinturón de seguridad, o circula sin permiso con tasas de alcohol superiores a las permitidas. En los ejemplos, el hecho o acción es conducir, que es al mismo tiempo la acción típica de una pluralidad de infracciones.

En el concurso real, al no haber unidad de hecho, no entra en juego el *non bis in idem*, por lo que procede la imposición de las sanciones correspondientes a las diversas infracciones cometidas. Es la regla de la acumulación de castigos que prevé el Derecho positivo. La regla de la acumulación presenta dos excepciones: la infracción continuada y el concurso medial.

a) La *infracción continuada* constituye un concurso real de infracciones, pero la circunstancia de que la pluralidad de acciones u omisiones infringen el mismo o semejantes preceptos en ejecución de un plan preconcebido, o aprovechando idéntica ocasión, conduce a la imposición de una sola sanción agravada. Ejemplo: el conductor que se salta de forma consecutiva tres semáforos en rojo. La STSJ de Asturias de 12 de marzo de 2002 (RJ 2002, 652) dice que en el caso de las infracciones continuadas hay una pluralidad de infracciones, pero para evitar un resultado sancionador desproporcionado se impone una sola sanción. La STS de 30 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 5402) señala que la existencia de una infracción continuada permite la imposición de una sola *sanción en su grado máximo*.

b) El *concurso medial* tiene lugar cuando en el caso concreto una infracción es un medio necesario para cometer otra distinta. Por ejemplo, para circular en posición paralela (art. 76.z) LTSV) se circula también en sentido contrario al establecido (art. 77.f) LTSV). El art. 29.5 de la LRJSP también lo contempla en estos términos: “Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.”

Para estar en presencia del concurso medial, la jurisprudencia exige “una necesaria derivación de unas infracciones respecto de las demás y viceversa, por lo que es indispensable que las unas no puedan cometerse sin ejecutar las otras” (STS de 20 de mayo de 1999 (RJ 1999, 4158)). Por ejemplo: para cometer el delito de conducir con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,60 miligramos por litro, o con una tasa de alcohol en sangre superior a 1,2 gramos por litro (art. 379.2 CP), es necesario cometer la infracción consistente en conducir con tasas superiores a las reglamentariamente establecidas (art. 77.c) LTSV), cuyo tope se establece en 0,25 miligramos por litro de aire, o en 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre (art. 20 RGCir).

En el concurso medial se debe imponer la sanción más grave de las previstas por las infracciones cometidas. Ello tendría su apoyo en el art. 81 LTSV que, prevé como criterios de graduación de las sanciones, entre otros, “la gravedad y trascendencia del hecho” y “el criterio de proporcionalidad”, en los cuales puede subsumirse la circunstancia agravante

de que en el concurso medial (y en el ideal) concurren realmente dos infracciones.

c) En el *concurso ideal* también hay una pluralidad de infracciones, pero su singularidad reside en que éstas derivan de un solo hecho. Ejemplo: quienes realizan a gran velocidad una carrera en una vía urbana en las proximidades de un colegio. En tal caso, una sola de las infracciones, en el ejemplo participar en carreras de vehículos no autorizadas (art. 77.g), no abarca todo el hecho, que también incluye superar los límites de velocidad, no respetar pasos para peatones, o la conducción negligente o temeraria. La conducta del sujeto da lugar a dos o más infracciones porque se revela como pluriofensiva, es decir, lesiona o pone en peligro diversos bienes jurídicos protegidos en distintos preceptos, ninguno de los cuales capta por sí sólo la totalidad del hecho. La STS de 17 de febrero de 2003 (RJ 2003, 2715) señala que “en los casos de concurso ideal de infracciones no puede imponerse más que la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”. Esta era la solución que ofrecía el art. 279.III del Código de la Circulación de 1934, que disponía que cuando un mismo hecho constituya dos o más infracciones se impondrá “únicamente la sanción más grave de las que correspondan”.

Si un mismo hecho admite una pluralidad de valoraciones jurídicas (concurso ideal) porque ninguna de ellas abarca completamente las demás, la imposición de diversas sanciones no supone violación alguna de la prohibición del *non bis in idem*.

2.3 Proporcionalidad y criterios de graduación de las sanciones

El principio de proporcionalidad no sólo rige al elaborarse las normas sancionadoras obligando al legislador a establecer la debida correspondencia o adecuación entre la gravedad de la infracción y la sanción aplicable, sino también en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, de forma que la concreta sanción a imponer se tiene que fijar de forma proporcionada, lo que permitirá adecuar la sanción a las circunstancias del hecho y su autor y, además, facilitará el control de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Como ha señalado la STS de 6 de junio de 2007 (RJ 2007, 3369), “el principio de proporcionalidad tiende a adecuar la sanción, al establecer su graduación concreta dentro de los márgenes posibles, a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, tanto en su vertiente de antijuridicidad, como de culpabilidad, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto de hecho sancionable y, en particular, como resulta del artículo 29.3 LRJSP, la intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia”.

A tal efecto, el art. 81 de la LTSV establece unos criterios de graduación de las sanciones. Este precepto establece una serie de circunstancias *genéricas* o aplicables a cualquier clase de infracción en el sector (leve, grave o muy grave), aunque algunas de ellas puede que no sean aplicables a un concreto tipo de infracción prevista en la LTSV. Dice así:

“La cuantía de las multas establecidas en el artículo 80.1 y en el anexo IV podrá

incrementarse en un 30 por ciento, en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, los antecedentes del infractor y a su condición de reincidente, el peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de la vía y al criterio de proporcionalidad.”

Con arreglo a tales previsiones, hay que señalar en relación a las multas, que *podrán* incrementarse en un 30%, en función de las circunstancias que prevé el art. 81. Respecto al resto de sanciones por las infracciones previstas en el art. 80.2.d) (multa de entre 3.000 y 20.000 euros y suspensión de las autorizaciones de las autoescuelas y centros de reconocimiento por el período de 1 año o de 6 meses en caso de quebrantamiento de la sanción), la previsión es distinta. Así, en cuanto a la sanción de multa de entre 3.000 y 20.000 euros, las circunstancias del art. 81 sirven para concretar la sanción dentro de esos márgenes, pudiendo, por tanto, actuar como atenuantes o agravantes. De este modo, si la gravedad o trascendencia del hecho es escasa o el peligro potencial creado exiguo, servirán para atenuar la sanción y ésta se impondrá en su grado mínimo; si es al revés, la circunstancia agravará la sanción hasta alcanzar o acercarse a su grado máximo. Por lo que se refiere a la suspensión de las autorizaciones puede señalarse otro tanto, pues, aunque el art. 80.3 establece la sanción de suspensión de un año, o de otros 6 meses en caso del primer quebrantamiento, hay que entender que esos son los topes máximos de la suspensión, pudiendo ser menores si las referidas circunstancias actúan como atenuantes. De lo contrario la previsión de que las referidas circunstancias son de aplicación a dicha sanción carecería de sentido.

Aclaradas tales cuestiones generales, es preciso referirse ahora a las circunstancias concretas que prevé el art. 81 de la LTSV:

a) *La gravedad y trascendencia del hecho.* El comportamiento de quienes intervienen en la circulación vial puede crear un considerable riesgo para las personas y las cosas, tener consecuencias muy dañosas para ambos o revestir una importante repercusión social. En ella debe incluirse también el peligro para las personas, pues, aunque la LTSV contempla como circunstancia específica el peligro potencial creado por el infractor para él y los demás usuarios de la vía esta circunstancia sólo se refiere a hechos relativos a la circulación o relacionados con el uso de las vías, pero no a los ajenos a ella, donde las personas pueden ser puestas en peligro o sufrir daños. Por ejemplo: la instalación en los vehículos de mecanismos encaminados a interferir el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico (art. 77.p) LTSV) o el incumplimiento de las normas en materia de autoescuelas o centros de reconocimiento (art. 76.w) y 77.q) LTSV), como puede ser la utilización en las autoescuelas de vehículos que presenten graves deficiencias, o que un centro de reconocimiento no cuente con los facultativos exigidos o éstos realicen los reconocimientos incumpliendo las normas pertinentes, etc. La gravedad y trascendencia del hecho constituye una circunstancia que podrá ser tomada en cuenta para agravar la sanción o para contrarrestar los efectos agravatorios de otras circunstancias: parar en una curva o en un túnel, arrojar a la vía objetos que puedan producir incendios o accidentes, conducir utilizando el móvil o con la carga mal

acondicionada en la zona próxima a un colegio, circular en una autovía en sentido contrario, etc.

b) *Los antecedentes del infractor y su condición de reincidente.* Estas circunstancias se configuran como agravantes porque revelan una actitud de mayor desobediencia y desprecio hacia el Derecho.

El art. 29.1.d) de la LRJSP define la reincidencia como “La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.” A pesar la defectuosa redacción, se podrá apreciar esta circunstancia cuando se cometa una infracción y, en el término del año, se haya cometido otra infracción de la misma naturaleza y se haya impuesto por ello para la primera infracción una sanción firme (contra la que no cabe recurso administrativo). Las infracciones cometidas han de ser “de la misma naturaleza”, lo que parece significar que el bien jurídico protegido por las dos infracciones ha de ser el mismo. Como señala la STS de 31 de enero de 2006 (RJ 2006, 9375), “la agravación por reincidencia al castigar una conducta en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración no puede apoyarse en hechos sometidos al mismo expediente sancionador sin haber sido objeto de sanción previa, sino que debe referirse a hechos que hayan sido ya sancionados en un procedimiento resuelto con anterioridad a la comisión de la nueva falta, pues solo [...] así puede explicarse de modo satisfactorio la agravación impuesta por una posterior reincidencia en la misma conducta”.

El art. 80.2.a) de la LTSV contempla un supuesto de reincidencia, sancionando con 1000 euros, al conductor que ya hubiera sido sancionado en el año inmediatamente anterior por exceder la tasa de alcohol permitida y conduzca con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente establecidas.

Los *antecedentes del infractor*, por su parte, servirán, como sucede con la *reiteración* que prevé la LRJSP, para tener en cuenta las infracciones cometidas y sancionadas en firme con una diferencia temporal mayor o las infracciones que sean de diversa naturaleza. Sin embargo, será preciso que tales antecedentes consten formalmente en el Registro de Conductores e Infractores, debiendo tenerse en cuenta que en él solo se anotan, en el plazo de 15 días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa, las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves, las cuales “se cancelarán de oficio, a efectos de antecedentes, una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción” (art. 113 LTSV). Los antecedentes cancelados, o los que debieron serlo, no se pueden tener en cuenta.

d) *El peligro potencial creado para el infractor y los demás usuarios de las vías.* Junto a las típicas infracciones a las normas de comportamiento en la circulación, cometidas no sólo por los conductores, sino también por los pasajeros (que pueden arrojar a la vía objetos que creen un peligro para los demás usuarios), los peatones, los propietarios o los

encargados de custodiar animales, etc., también puede apreciarse en infracciones tales como realizar en la vía obras sin la autorización correspondiente, la retirada, ocultación, alteración o deterioro de la señalización permanente u ocasional, la no señalización de obras o la señalización incorrecta, etc.

Dicha circunstancia no requiere una lesión o daño efectivo de los bienes jurídicos que refiere (vida e integridad física del infractor y de cualquier otro usuario de las vías), sino su simple afectación potencial o puesta en peligro abstracto, pero lógicamente también incluye el peligro concreto y la lesión a tales personas. Puede actuar como agravante, si se crea un peligro cierto, o como circunstancia que atenúe la agravación de otras, si con la infracción no se crea peligro alguno o el creado es insignificante.

e) *El criterio de proporcionalidad.* El art. 81 LTSV concluye con una referencia genérica a la proporcionalidad como criterio de graduación de las sanciones, en base al cual se pueden aplicar las más diversas circunstancias personales, profesionales, etc.

2.4 La individualización de la sanción

La individualización de la sanción es la determinación de la medida de sanción correspondiente a un determinado hecho, esto es, la concreción del *cuánto* de sanción dentro del marco legal. En esta fase de determinación de la sanción, y en el seno del preceptivo procedimiento administrativo sancionador, la Administración califica jurídicamente unos hechos (si son o no constitutivos de infracción y, si lo son, de qué tipo de infracción se trata) y, en atención a las circunstancias del caso concreto, fija o determina la sanción precisa con arreglo a todas las circunstancias del hecho.

En esa determinación, la Administración, salvo que el legislador establezca la medida exacta de la sanción (como hace en algunas infracciones de tráfico), no actúa de forma enteramente reglada, sino que goza de un cierto margen de apreciación o discrecionalidad, con la finalidad de determinar cuál es la sanción más adecuada o proporcionada a la gravedad de la infracción cometida.

Por ejemplo, para el caso de incumplimiento de la obligación de asegurar el vehículo a motor por su propietario, el art.3.1.c) LRCS prevé “Una sanción pecuniaria de 601 a 3.005 euros de multa, graduada según que el vehículo circulase o no, su categoría, 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”.

En el ejemplo expuesto, con arreglo al principio de proporcionalidad, la Administración debe adecuar la sanción al establecer su graduación concreta conforme a los criterios establecidos en dicho precepto, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto de hecho sancionable, lo que permite el control por parte de los Tribunales, del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria.

En este sentido, se puede traer a colación la STS de 25 de septiembre de 2003 (Rec. 527/1998): *“La potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se funda la superior malicia o desidia que se tienen en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional”*.

Por tanto, el principio de proporcionalidad implica, que al ser la actividad sancionadora de la Administración una actividad típicamente jurídica o de aplicación de las normas, los factores que han de presidir su aplicación estén en función de lo que disponga el Ordenamiento Jurídico en cada sector en particular y, muy especialmente, en las circunstancias concurrentes. Y es que, como establece la STSJ de Castilla y León de Burgos, nº 3/2017 de 13 de enero (Rec. 80/2016): *“Es en este ámbito en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma habrá de definir no sólo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas y probadas sino, además, la específica razón que entiende la Administración que concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción”*.

V. Los sujetos responsables

1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PERSONAL

El principio de responsabilidad personal y por el hecho o acción está consagrado expresamente por nuestro Derecho positivo y ha sido afirmado reiteradamente por la jurisprudencia. El art. 28 LRJSP dispone que “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas... que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.”

En la jurisprudencia, destaca la STS de 26 de enero de 1988 (RJ 1988, 573), donde se afirma que el sistema punitivo se asienta sobre el principio de responsabilidad personal, en virtud del cual “cada uno responde de sus propios actos”, de modo que “nadie puede ser condenado o sancionado sino por actos que, bien a título de dolo o de culpa, le puedan ser directamente imputados”. Para el TC, del art. 25.1 de la CE se derivaría la exigencia de que una sanción no puede recaer en una persona que no haya cometido la infracción [STC 146/1994 (RTC 1994, 146)]. En la medida en que la sanción es personal, los procedimientos sancionadores también tienen ese carácter *intuitu personae*, de modo que sólo pueden entablarse con aquella persona que pudiera ser sancionada [STS de 9 de marzo de 2007 (RJ 2007, 2585)].

El principio de personalidad de las sanciones también exige que, cuando la infracción haya sido cometida por varias personas, la sanción prevista sea impuesta a las mismas por su distinta participación en el hecho infractor. El art. 28.4 LRJSP prevé que “Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas”. En el sector del tráfico, supuesto de responsabilidad solidaria del art. 82.b) LTSV por hechos cometidos por menores de 18 años.

El fundamento del principio de personalidad de las sanciones reside en la propia naturaleza y función de las sanciones, pues sólo cuando éstas se imponen a los que cometen, participan o no impiden la comisión de una infracción tendrá sentido realizarles un reproche y castigarles con la finalidad de evitar en el futuro esa acción. Por eso, la responsabilidad sancionadora se extingue con la muerte del infractor o las infracciones y por el transcurso del plazo de prescripción en las sanciones.

De conformidad con el referido principio de personalidad o responsabilidad personal, el art. 82 de la LTSV dispone que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en dicha Ley “recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción”. El autor es quien realiza el hecho típico, es decir, el supuesto de hecho para cada tipo de infracción, al que habrá que acudir para determinar quién es el autor y, por tanto, el sujeto responsable.

2. LOS AUTORES DE LAS INFRACCIONES SEGÚN EL TIPO

En función de los distintos tipos previstos en la LTSV, podrán ser autores de las infracciones de tráfico los siguientes sujetos:

En unos casos, podrá ser autor *cualquier persona*: por ejemplo, los sujetos que realicen obras o instalaciones, coloquen contenedores o mobiliario urbano sin autorización previa del titular de la vía o sin comunicarlo a los responsables de la gestión y regulación del tráfico, quienes arrojen, depositen o abandonen en la vía objetos o materiales que puedan entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento, o quienes hayan creado sobre la vía algún obstáculo y no lo hagan desaparecer lo antes posible adoptando entretanto las medidas necesarias para que pueda ser advertido por los usuarios (art. 12 LTSV).

En otros supuestos, serán autores los *usuarios de la vía*, por ejemplo, cuando incumplan la obligación, prevista en el art. 10 LTSV, de comportarse de forma que no entorpezcan indebidamente la circulación, ni causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas, o daños a los bienes, o cuando se vean implicados en un accidente, lo presencien o tengan noticia de él y no auxilien o soliciten auxilio para atender a las víctimas si las hubiere (art. 51 LTSV).

En la mayoría de los casos, son autores los *conductores* de los vehículos, por ser a ellos a quienes se dirigen la mayor parte de las normas de tráfico: “los conductores deberán estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos”, “queda prohibido conducir utilizando cascos...”, “se prohíbe circular por las autopistas y autovías con vehículos de tracción animal, bicicletas, ciclomotores, ...”, “queda prohibido estacionar...” (arts.13 y ss. LTSV).

También pueden ser autores los *ocupantes* de los vehículos, por ejemplo, cuando arrojan a la vía o a sus inmediaciones cualquier objeto que pueda dar lugar a la producción de incendios o poner en peligro la seguridad vial (art. 12.4 LTSV), o cuando incumplen la obligación de utilizar el cinturón de seguridad, casco o demás elementos de protección y dispositivos de seguridad (arts.13.4 y 47 LTSV).

Pueden ser autores también los mismos *peatones*, por ejemplo, cuando transitan por las

autovías o cuando no lo hacen por la izquierda en el resto de vías interurbanas, o cuando fuera de poblado, “entre el ocaso y la salida del sol o en condiciones meteorológicas o ambientales que disminuyan sensiblemente la visibilidad”, no vayan provistos de un elemento luminoso o retrorreflectante homologado (arts. 49 LTSV y 121 y ss. del RGCir).

También pueden ser autores *los propietarios o los encargados de custodiar a los animales* de tiro, carga, silla o las cabezas de ganado aisladas, en manada o en rebaño (arts. 50 LTSV y 126 y ss. RGCir).

Pueden serlo igualmente los *titulares de los vehículos o sus arrendatarios*, por ejemplo, por no mantener a los vehículos en las condiciones legales y reglamentariamente establecidas, someténdolos a los reconocimientos e inspecciones que correspondan e impidiendo que sean conducidos por quienes nunca hubieren obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente (art. 10.3 LTSV), o por no facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de ser cometida una infracción (art. 11.1 y 11.3 LTSV).

Y también pueden ser autores los *titulares* de las autoescuelas y de los centros de reconocimiento de conductores y el *personal* de tales centros (directivo, docente, facultativo, administrativo, etc.) en la medida en que son destinatarios de numerosas normas que establecen mandatos y prohibiciones, contenidas en los Reglamentos que regulan tales centros (REPC y RCRC).

3. OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD

En virtud del principio de responsabilidad de las sanciones, será responsable el autor del hecho en que consista la infracción (art. 82 de la LTSV), en dicho precepto también establece una serie de normas generales sobre las personas responsables que, en unas ocasiones, modifican las previsiones que sobre la autoría pudieran derivarse del tipo de cada infracción y, en otras, determinan o precisan la autoría de la infracción ante la ausencia de toda mención relativa al sujeto activo en el propio tipo.

3.1 Responsabilidad del conductor

Establece el art. 82.a) LTSV que “El *conductor* de cualquier vehículo para el que se exija el uso de casco por conductor y pasajero será responsable por la no utilización del casco de protección por el pasajero, así como por transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida. Asimismo, el *conductor* del vehículo será responsable por la no utilización de los sistemas de retención infantil, con la excepción prevista en el artículo 13.4 cuando se trate de conductores profesionales”

En este caso, se trata de un supuesto de responsabilidad única del conductor de determinados vehículos por acciones u omisiones cometidas por otras personas, pero respecto de las cuales la Ley atribuye al conductor una posición de garante, dando así lugar a un supuesto de comisión por omisión. El responsable es, únicamente, el conductor de tales vehículos, no el pasajero que no utiliza el caso o los menores de cierta edad, pues solo es aquél, según el legislador, el sujeto que tiene el deber de impedir el resultado en que consiste la infracción: no utilizar el caso o el sistema de retención infantil, o transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida.

Aunque el principio de personalidad de las sanciones excluye la responsabilidad por “hecho ajeno”, no es contraria a dicho principio la posibilidad de que sujetos diversos al autor material de la infracción se consideren autores de ésta por no haberla impedido pudiendo, y debiendo, hacerlo.

3.2 Responsabilidad solidaria de los padres y otros sujetos por las infracciones de los menores

También constituye un supuesto de comisión por omisión la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho por las multas impuestas a los menores de edad, en razón al incumplimiento del deber de aquéllos de impedir la infracción cometida por éstos. Se prevé en estos términos en el art. 82.b) LTSV.

“Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho 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”.

Se trata de un supuesto que contempla, en términos generales, el art. 28.3 y 28.4 LRJSP. La jurisprudencia constitucional ha admitido la solidaridad en el Derecho sancionador. Pero se podía haber prescindido perfectamente de ella estableciendo la coautoría de padres y menores (de cierta edad) o, incluso, la responsabilidad única de los padres, tutores o guardadores por su posición de garante respecto de los menores.

En este caso la responsabilidad de los padres, tutores, etc. también constituye un supuesto de comisión por omisión integrado por una posición de garante, supuesto que sólo tiene lugar si se vulnera el deber de prevenir la infracción de forma dolosa o imprudente. A diferencia de lo que ocurre actualmente cuando el titular del vehículo no identifica al conductor responsable, que responde por la infracción de su propio deber y no por la infracción realmente cometida por el conductor, aquí se responde por el incumplimiento del propio deber, pero en relación a la infracción que comete otro pero que se debía y podía evitar. Por consiguiente, el garante no debe ser sancionado si prueba

que cumplió con diligencia su deber de vigilancia o prevención, esto es, si demuestra que no ha podido impedir la infracción cometida por el menor. De este modo, producida la infracción, sería el garante el que debería probar las circunstancias que le eximirían de responsabilidad. En relación a si ello supondría una inversión de la carga de la prueba, se ha señalado que “si el ordenamiento jurídico coloca a un sujeto en esa condición de garante, y le encomienda la realización de una actividad necesaria para impedir un concreto resultado (la comisión de la infracción por parte del menor), cuando ese resultado se produce, es inevitable deducir que la actividad impuesta por el ordenamiento jurídico no se ha realizado por quien estaba obligado a hacerlo y que no lo hizo de forma voluntaria. Si concurrieron especiales circunstancias que hicieran imposible esa actuación, éstas deberán ser "alegadas de forma racional y fundada por quien omitió la conducta expresamente impuesta por la norma jurídica; y ello porque tales circunstancias suponen una justificación de la omisión del comportamiento debido, cuya prueba corresponde a quien la alegue".

3.3 Responsabilidad en los supuestos de no identificación del conductor

El art. 82 LTSV también precisa, con carácter general, cuáles son los sujetos responsables en aquellos casos en los que no se procede en el acto a la identificación del conductor que ha cometido una infracción, bien porque no tiene lugar la detención del vehículo, bien porque se trata de infracciones de estacionamiento en las que el conductor está ausente. En tales casos la responsabilidad recaerá en el conductor habitual del vehículo, su titular o arrendatario o en los talleres mecánicos o establecimientos de compraventa de vehículos, todo ello de conformidad con las siguientes reglas:

“c) En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste tuviese designado un conductor habitual, la responsabilidad por la infracción recaerá en éste, salvo en el supuesto de que acreditase que era otro el conductor o la sustracción del vehículo.

d) En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste no tuviese designado un conductor habitual, será responsable el conductor identificado por el titular o el arrendatario a largo plazo, de acuerdo con las obligaciones impuestas en el artículo 11.

e) En las empresas de arrendamiento de vehículos a corto plazo será responsable el arrendatario del vehículo. En caso de que éste manifestara no ser el conductor, o fuese persona jurídica, le corresponderán las obligaciones que para el titular establece el artículo 11. La misma responsabilidad alcanzará a los titulares de los talleres mecánicos o establecimientos de compraventa de vehículos por las infracciones cometidas con los vehículos mientras se encuentren allí depositados”.

g) El titular o el arrendatario, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos, será responsable de las infracciones por estacionamiento o por impago de los peajes de las vías que lo tengan regulado, salvo en los supuestos en que el vehículo tuviese designado un conductor habitual o se indique un conductor responsable del hecho”.

Según el art. 11.1 LTSV el titular de un vehículo tiene la obligación de facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo con el que se ha cometido la infracción (identificación que debe incluir los datos del permiso o licencia de conducción o una copia de tales autorizaciones si el conductor no figura inscrito en el Registro de Conductores e Infractores), así como de impedir que el vehículo sea conducido por quienes nunca hubieren obtenido una autorización para conducir.

El titular quedará exonerado de tales obligaciones si comunica al Registro de Vehículos de la DGT el “conductor habitual” del vehículo, recayendo en éste dichas obligaciones. Se considera conductor habitual “la persona que, contando con el permiso o licencia de conducción necesario, que estará inscrito en el Registro de Conductores e Infractores, ha sido designada por el titular de un vehículo, previo su consentimiento, en virtud de lo dispuesto en el art. 11, por ser aquella que de manera usual o con mayor frecuencia conduce dicho vehículo” (Anexo I LTSV). Las referidas obligaciones y la comunicación del conductor habitual corresponderán al arrendatario a largo plazo del vehículo en el supuesto de que hubiese constancia de éste en el Registro de Vehículos. El titular del vehículo en régimen de arrendamiento a largo plazo debe comunicar al Registro de Vehículos el arrendamiento.

La responsabilidad del conductor habitual, del titular, del arrendatario o de los titulares de los talleres mecánicos o establecimiento de compraventa que se prevé en los apartados transcritos no lo es por la infracción realmente cometida (exceso de velocidad, incumplimiento de las normas de establecimiento, etc.), sino por la *infracción consistente en no identificar verazmente al conductor responsable de la infracción cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido* (art. 77.j) en relación con el art. 11 LTSV).

3.4 Responsabilidad por determinadas infracciones relativas a vehículos

El art. 82.f) LTSV también precisa que “El titular, o el arrendatario a largo plazo, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos, será en todo caso responsable de las infracciones relativas a la documentación del vehículo, a los reconocimientos periódicos y a su estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo”.

En cualquier caso, respecto a la documentación del vehículo (permiso de circulación, tarjeta ITV, etc.), debe tenerse en cuenta que quien tiene el deber de portar tales documentos y de exhibirlos cuando sea requerido para ello por los Agentes de la autoridad es el conductor del vehículo (art. 59.2 LTSV), no su titular. Éste será responsable por no poseer tales documentos del vehículo, no por no portarlos en un momento determinado. De este modo, si el conductor no los porta porque el titular no los posee, ambos serán responsables, cada uno por un tipo distinto de infracción (uno por no poseerlos y otro por no portarlos), pero si el titular posee los documentos, pero, en el

momento de ser requerido el conductor, no los porta y exhibe, solo será responsable el conductor por el incumplimiento de la obligación prevista en el art. 59.2.

También debe tenerse en cuenta que, tanto en este supuesto como en los anteriores, si el titular que figura en el Registro acredita que transmitió el vehículo con anterioridad a la comisión de la infracción, el sujeto responsable no será él (por ese simple dato formal de constar aún en el Registro), sino el titular material del vehículo. A él se le podrá sancionar por no haber comunicado el cambio de titularidad a la Jefatura Provincial correspondiente (art. 66.2 LTSV y art. 32 RGVEh), pero no por no poseer los documentos de un vehículo que ya no es suyo.

3.5 Responsabilidad subsidiaria por el impago de las multas

Por último, conviene referirse a la responsabilidad subsidiaria que para el pago de las multas prevé el art. 111 LTSV, en el capítulo relativo a la ejecución de las sanciones. Según dicho precepto:

“1. Los titulares de los vehículos con los que se haya cometido una infracción serán responsables subsidiarios en caso de impago de la multa impuesta al conductor, salvo en los siguientes supuestos:

a) Robo, hurto o cualquier otro uso en el que quede acreditado que el vehículo fue utilizado en contra de su voluntad.

b) Cuando el titular sea una empresa de alquiler sin conductor.

c) Cuando el vehículo tenga designado un arrendatario a largo plazo en el momento de cometerse la infracción. En este caso, la responsabilidad recaerá en aquel.

d) Cuando el vehículo tenga designado un conductor habitual en el momento de cometerse la infracción. En este caso, la responsabilidad recaerá en aquel.

2. La declaración de responsabilidad subsidiaria y sus consecuencias, incluida la posibilidad de adoptar medidas cautelares, se regirán por lo dispuesto en la normativa tributaria.

3. El responsable que haya satisfecho la multa tiene derecho de reembolso contra el infractor por la totalidad de lo que haya satisfecho.”

Aquí ya no se trata, como en el caso de la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, acogedores y guardadores de la responsabilidad por incumplir el deber de impedir que otro cometa una infracción administrativa, sino más simplemente de responder de forma subsidiaria del impago de una deuda que deriva de una sanción ya impuesta a otro. Desde el punto de vista sistemático la responsabilidad de los padres se recoge en el precepto relativo a la responsabilidad por las infracciones cometidas, mientras que este otro supuesto se contempla en sede de ejecución de las sanciones.

Se trata, en realidad, del aseguramiento de una deuda de Derecho público que trae causa de una infracción cometida por otra persona de la cual dicha persona es responsable, en

concreto el conductor del vehículo del que el responsable subsidiario es titular. Pero, en tales casos, el TC tiene señalado [sentencias 76/1990 (RTC 1990, 76) y 146/1994 (RTC 1994, 146)] lo siguiente: 1) Cuando se responde por sanciones ajenas éstas no pierden su carácter de sanción por el mero traslado a otros sujetos; 2) Si la responsabilidad tiene su origen en una sanción impuesta a otro parece necesario que exista algún tipo de responsabilidad subjetiva por parte de aquél. Y no está nada claro que el nuevo art.91 LTSV cumpla este segundo requisito.

Las recientes SSTs de 5 de mayo de 2010 (RJ 2010, 480) y de 24 de mayo de 2010 (RJ 2010, 5209) insisten en que los responsables subsidiarios únicamente responden cuando hayan actuado, al menos, con culpa, si bien no es necesario considerarlos interesados en el procedimiento sancionador contra el responsable principal, ni tampoco tramitarles un expediente sancionador aparte.

VI. El procedimiento sancionador en materia de tráfico

1. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN LA LEGISLACIÓN DE TRÁFICO Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY 39/2015

El procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial es el cauce formal para la imposición de sanciones por las infracciones tipificadas en la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (Cfr. art. 83).

Dispone el art. 83.1 LTSV que “No se podrá imponer sanción alguna por las infracciones tipificadas en esta ley sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a lo dispuesto en este capítulo y, supletoriamente, en la normativa de procedimiento administrativo común”. Por lo tanto, la LTSV contiene un procedimiento específico, y, en lo no previsto y de manera supletoria, habrá de estarse a lo establecido en el régimen administrativo común.

Se trata de un procedimiento específico introducido por Ley 18/2009 que incluyó una modificación expresa de la LAP a la que se incorporó una nueva DA 8ª bis que altera el orden de prelación de fuentes: “Los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se regirán por lo dispuesto en su legislación específica y, supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley”, y así se establece en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que determina lo siguiente:

“1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores ... en materia de tráfico y seguridad vial ...”

El establecimiento de un procedimiento específico para el ámbito de la imposición de sanciones en materia de tráfico supone la existencia de previsiones que se apartan, y lo hacen sustancialmente, de las realizadas de manera general para el régimen administrativo común.

2. GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La necesidad de imponer las sanciones administrativas siguiendo un procedimiento se deduce de la propia CE (art.105.c). Así lo señala también el art. 63.2 LPAC y así lo reitera el art. 83.1 LTSV.

Con la exigencia de que las sanciones se impongan siguiendo un procedimiento administrativo se trata de permitir que la Administración pueda demostrar la concurrencia de los presupuestos necesarios para imponer una sanción, esto es, que se ha cometido una acción antijurídica y reprochable a su autor, y de que el presunto responsable pueda defenderse de esa acusación, a cuyo efecto goza de una serie de derechos en el seno de dicho procedimiento.

Los trámites en que éste se estructura están configurados, sobre todo, para posibilitar el ejercicio de tales derechos. Por eso, el procedimiento administrativo sancionador difiere en parte del resto de procedimientos administrativos. Y por eso, también, una sanción impuesta sin procedimiento alguno, o prescindiendo total y absolutamente del establecido, o sin respetar los derechos fundamentales aplicables a él, será nula de pleno derecho (art. 47.1.a) y e) de la LPAC).

El art. 24 de la CE consagra derechos aplicables a los procesos judiciales de imposición de penas, pero no establece los derechos que han de respetarse en el procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la STC 18/1981 (RTC 1981, 18) consideró de aplicación al procedimiento administrativo sancionador la mayor parte de los derechos del art. 24.2, pero en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que consagra dicho precepto y siempre que las garantías que comprende resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador [sentencias 56/1998 (RTC 1998, 56), 2/2003 (RTC 2003, 2), 219/2007 (RTC 2007, 219), 32/2009 (RTC 2009, 32), 39/2011 (RTC 2011, 39)]. Desde entonces, el TC no ha dejado de insistir en las diferentes garantías aplicables al proceso penal y al procedimiento administrativo sancionador, así como en la necesidad de trasladar los derechos y garantías del primero al segundo. Pero, ni todos los derechos del art. 24.2 CE son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador, ni los que lo son se aplican con el mismo contenido y extensión que en el proceso penal.

En la sentencia 32/2009 (RTC 2009, 32), el TC recuerda, una vez más, los derechos del art. 24.2 CE que resultan aplicables, y con qué matices, al procedimiento administrativo sancionador: “Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga

sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba”.

Tales derechos se deben respetar en el seno del procedimiento administrativo sancionador mismo, tal y como dice el art. 53.1 LPAC: “los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:...”. La sanción administrativa la impone siempre la Administración pública en el ejercicio de la potestad que le reconoce la Constitución. De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE. Es la Administración la que sanciona y la Jurisdicción la que controla la legalidad de la sanción.

La jurisprudencia, sin embargo, considera que la sanción impuesta sólo es nula de pleno derecho cuando la vulneración de los derechos fundamentales en el procedimiento produce al sancionado una indefensión material, es decir, la imposibilidad de defenderse de manera real y efectiva. Para ello debería bastar con una argumentación razonable acerca de la posible influencia del derecho fundamental vulnerado en la sanción impuesta, pues si se exige, como hacen muchas sentencias, una demostración plena y absoluta de la influencia del trámite omitido o viciado en la resolución final, entonces sería absurdo anular la sanción por el vicio de forma vulnerado (el derecho a la prueba) y no por el vicio de fondo. La STS de 10 de diciembre de 2009 (RJ 2009, 2169) ha aceptado esta tesis y, en relación al derecho a la prueba, ha señalado que “requerir una demostración plena y absoluta de la influencia de la prueba omitida en la resolución supone una *probatio diabolica* imposible de llevar a cabo, pues en última instancia será el órgano el que valore las pruebas”, y “si hubiera que demostrar que de haberse practicado la prueba se hubiese comprobado que no se cometió la infracción, o que el autor no es el sancionado, o que la infracción ha prescrito, o que hay una eximente, sería absurdo anular por el vicio de forma vulnerador del derecho a la prueba y no por el vicio de fondo”.

Conviene analizar esos concretos derechos fundamentales que, con muchos matices, se han extraído del referido precepto constitucional y en qué fase del procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico se deben respetar.

2.1 El derecho a ser informado de los hechos

El art. 24.2 CE consagra el derecho de todos “a ser informados de la acusación formulada contra ellos”. La concreción legal de este derecho se recoge en el art. 53 LPAC. Dicho derecho exige conocer de forma expresa y precisa los concretos hechos que se atribuyen, el sujeto al que se atribuyen, las infracciones a que tales hechos dan lugar y las sanciones que por su comisión se pueden imponer.

Como señala la STC 117/2002 (RTC 2002, 117), el derecho fundamental a ser informado de la acusación presupone la existencia de la acusación misma e incluye el “mandato obvio de poner en conocimiento de quien se ve sometido al ejercicio del *ius puniendi* del Estado la razón de ello”, y constituye, “a su vez, un instrumento indispensable para poder ejercitar el derecho de defensa pues representa una garantía para evitar la indefensión que resultaría del hecho de que alguien pueda ser condenado por cosa distinta de la que se le acuse y de la que, consecuentemente, no haya podido defenderse”.

El derecho se satisface, con la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento (o de la denuncia que lo inicia) y con la notificación de la propuesta de resolución, de la que en algunos supuestos se puede prescindir. Se vulnera este derecho si se procede a la notificación edictal cuando es posible la personal [SSTC 226/2007 (RTC 2007, 226), 32/2008 (RTC 2008, 32) y 32/2009 (RTC 2009, 32)]. El derecho a ser informado de la acusación también comporta la correspondencia o correlación entre la acusación y la resolución sancionadora [STC 117/2002 (RTC 2002, 117)]. Con ello se trata de evitar ser sancionado por algo distinto de lo que en su momento se acusó y, por tanto, respecto de lo que no ha habido ocasión de defenderse [STC117/2002 (RTC 2002, 117)].

No forman parte de este derecho, aunque la normativa lo exige (art. 87.3 LTSV y art. 53.2 LPAC), la información sobre la identidad del instructor, la autoridad competente para sancionar y la norma atributiva de la competencia para hacerlo. Se trata, pues, de garantías legales. La jurisprudencia ha considerado que su omisión solo constituye una irregularidad no invalidante. Tampoco constituye una manifestación del derecho a ser informado de la acusación el derecho a conocer la identidad del denunciante, salvo que la denuncia, como es el caso de las de tráfico realizadas por los agentes de la autoridad y notificadas en el acto, inicien el procedimiento y constituyan una prueba incriminatoria o de cargo que pueden servir para desvirtuar al derecho constitucional a la inocencia [STC55/2006 (RTC 2006, 55)].

2.2 El derecho a la prueba

El derecho de defensa tiene como instrumento necesario no solo el derecho a ser informado de la acusación, sino también el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes. Este derecho también rige, incluso con menos matizaciones que los demás, en el procedimiento administrativo sancionador.

El derecho a la prueba constituye un instrumento esencial del derecho de defensa, y, aunque se reconoce en la CE, requiere de un complemento normativo que determine sus requisitos de ejercicio. Como destaca la STS de 10 de diciembre de 2009 (RJ 2009, 2169), al ser un derecho de configuración legal, el respeto a las condiciones relativas al tiempo y forma de proponer la prueba son condiciones necesarias para tener un derecho fundamental a que se admita y practique la prueba propuesta. Incluye el derecho a proponer prueba en el tiempo y en la forma legalmente establecida, a elegir cualquier

medio de prueba que se considere conveniente para la defensa y sea admisible en Derecho, a que se admitan las pruebas que resulten pertinentes y útiles para la defensa, así como el derecho a que las mismas se practiquen con las garantías formales que resulten necesarias.

En el seno del procedimiento administrativo sancionador, el derecho de defensa y el derecho a la prueba se ejercen fundamentalmente mediante la presentación de alegaciones y la proposición de pruebas (arts. 53.1 y 77 LPAC y 95 LTSV). Han de considerarse ***pertinentes*** aquellas pruebas que resulten idóneas o adecuadas para la determinación de los hechos relevantes para la resolución del procedimiento sancionador, por lo que sólo podrán declararse ***improcedentes o innecesarias***, de forma motivada, las que “por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable” (art. 77.3 LPAC, SSTC 66/2007, 71/2008 y 10/2009).

2.3 El derecho a no declarar contra sí mismo

Se recoge en el art. 24.2 CE e implica el derecho a guardar silencio o a declarar lo que se estime pertinente, aunque sea falso lo que se dice [SSTC170/2006 (RTC 2006, 170)]. Como señala la STC 76/2007 (RTC 2007, 76), rige y ha de ser respetado en la imposición de cualesquiera sanciones administrativas, “pues los valores que se encuentran en la base del art. 24.2 CE no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o la autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan o pudieran imputar o a declarar en tal sentido”, todo ello “sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el Derecho administrativo sancionador”.

La jurisprudencia ha declarado este derecho compatible con los deberes de colaboración con la Administración o, en el ámbito del tráfico, con la obligación de los conductores de someterse a las pruebas de detección de alcohol o presencia de drogas en el organismo (art.14.2 LTSV) o del deber del titular registral del vehículo de identificar verazmente al conductor del vehículo con el que se ha cometido una infracción (art. 11.1 LTSV).

En el primer caso, el TC considera que la obligación de someterse a las pruebas de alcoholemia o de detección de drogas (a través de la espiración de aire, análisis de sangre) no vulnera, ni ese, ni otros derechos, pues “no se obliga al detectado a emitir una declaración que exteriorice un contenido, admitiendo su culpabilidad, sino a tolerar que se le haga objeto de una pericia especial de resultado incierto”, en la que su colaboración activa no significa que se esté declarando culpabilidad alguna; quien se ve sometido a tales pruebas no está haciendo una declaración de voluntad, ni emitiendo una declaración que exteriorice un contenido admitiendo su culpabilidad [SSTC103/1985 (RTC 1985, 103), 161/1997 (RTC 1997, 161), entre otras]. En esta última sentencia, el TC añade que la colaboración exigida al conductor no es equiparable a la declaración contra uno mismo a que alude el art. 24.2 CE, pues, aunque los datos resultantes del control se obtengan de

su persona, existen con independencia de su voluntad, por lo que concluye que dicho deber es acorde con el derecho en cuestión, puesto que, en el complejo equilibrio de garantías e intereses que se concitan en el procedimiento sancionador, las garantías frente a la autoincriminación no alcanzan a integrar la facultad de sustraerse a las diligencias de prevención, de indagación o de prueba que puedan disponer las autoridades, ya que la configuración genérica de un derecho a no soportar ninguna diligencia de prueba dejaría inermes a los poderes públicos en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a la obligación del titular del vehículo de identificar al conductor responsable de la infracción, el TC tiene establecido que se trata de “un deber inherente al hecho de ser propietario que comporta ciertas obligaciones como consecuencia del riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, la salud y la integridad de las personas, de modo que la carga impuesta no resulta ni excesiva ni desproporcionada y, aunque concurren en el mismo sujeto la cualidad de conductor y propietario a éste no se le impone ni el deber de efectuar declaración alguna sobre la infracción, ni de autoinculparse de la misma, sino tan solo de comunicar la identidad de quien realizaba la acción”; el objeto de dicha declaración, dice el TC, es identificar a la persona contra la que se dirigirá el procedimiento administrativo sancionador, y sólo corresponderá, en su caso, a la Administración, tras la conclusión del pertinente expediente con todas las garantías constitucionales y legales, establecer si la persona identificada como conductor es o no responsable de la infracción cometida [SSTC197/1995 (RTC 1995, 197), 20/1996 (RTC 1996, 20), 29/2014 (RTC 2014, 29)].

Lo mismo puede decirse respecto de otros deberes de colaboración en el sector, cuyo cumplimiento también se trata de garantizar con la imposición de una sanción, como la obligación que pesa sobre todos los conductores de exhibir a los agentes de la autoridad los documentos que deben poseer y llevar consigo, el permiso o licencia para conducir, el permiso de circulación del vehículo y la tarjeta de inspección técnica o certificado de características del vehículo (art. 59.2 LTSV). En este caso no se trata de realizar declaraciones autoinculpatorias, sino de exhibir documentos, por lo que no resultaría de aplicación el derecho en cuestión: no se trata de la obtención de una declaración coactiva, sino de la comunicación de algo que existe con independencia de la voluntad del sujeto.

2.4 El derecho constitucional a la presunción de inocencia

El derecho a la presunción de inocencia, proclamado en el art. 24.2 de la CE, resulta igualmente aplicable al procedimiento administrativo sancionador, tal y como señaló ya desde sus primeras sentencias el TC [sentencia13/1982 (RTC 1982, 13)] y establece el art. 53.2.b) LPAC “Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

Ahora bien, el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia resulta

de aplicación al procedimiento administrativo sancionador con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza.

La denominada presunción de inocencia no es, en rigor, una auténtica presunción, pues la inocencia no es ningún hecho nuevo, sino una cualidad o una condición predicable de una persona respecto de la comisión de unos hechos tipificados como infracción. La presunción de inocencia es, sencillamente, una no presunción de culpabilidad, el derecho a no ser condenado sin prueba de cargo.

En su vertiente de derecho a no ser sancionado sin que se demuestre la culpabilidad, la presunción de inocencia opera en el seno del procedimiento sancionador y constituye una exigencia derivada de las reglas generales sobre la carga de la prueba. Ello se traduce en que es la Administración la que soporta la carga de probar los presupuestos de hecho de la norma sancionadora que pretende aplicar, y que es también a ella a quien perjudica la falta de prueba o las dudas respecto de su concurrencia, pues en tal caso tiene el deber de absolver, prevaleciendo así la afirmación previa de constitucionalidad de inocencia o no culpabilidad del acusado. La función de la presunción de inocencia es evitar que se sancione a quien no ha resultado probada su culpabilidad.

El TC ha ido perfilando el contenido de la presunción de inocencia en una copiosa jurisprudencia, que la sentencia 40/2008 recoge de forma pormenorizada en estos términos: “el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios (válidos) de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde 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 [SSTC 76/1990, de 26 de abril (RTC 1990, 76), FJ 8 b); y 169/1998, de 21 de julio (RTC 1998, 169), FJ 2]. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado, resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una *probatio diabolica* de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo (RTC 1997, 45), FJ 4)”.

La denominada presunción de veracidad de ciertas actas y documentos, entre ellos las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, no vulnera este derecho fundamental. Tampoco se opone a la presunción de inocencia la prueba indiciaria, que en el sector del tráfico ha admitido la STC 63/2007 (RTC 2007, 63) señalando que el hecho de comunicar de forma incompleta, imprecisa, esquiva e inconsistente los datos del conductor puede ser, según las circunstancias del caso, prueba indiciaria de que el propietario del vehículo es el autor de la infracción cometida.

2.5 Otras garantías

Otras garantías previstas por el ordenamiento jurídico no son derechos fundamentales derivados del art. 24.2 CE.

a) El **derecho a la asistencia letrada**, que el TC, considera trasladable al procedimiento sancionador “con ciertas condiciones”, desvirtúan por completo el significado que tiene en el ámbito penal, pues no se traduce en la presencia preceptiva de abogado en un procedimiento de imposición de sanciones administrativas. En éste, el inculpado puede defenderse por sí mismo sin necesidad de la asistencia letrada, aunque cabe la presencia de asesor y la Administración debe aceptarla (art. 53.1.g) LPAC).

b) **Separación de la fase instructora y sancionadora**. También cabe destacar el derecho a que quien instruya el expediente no decida la sanción, correlativo del derecho fundamental al “juez no prevenido” en el ámbito penal. El art. 24.2 CE reconoce a todos el derecho “a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías” y, entre estas garantías, se incluye el derecho a un juez imparcial. La imparcialidad del juez puede verse afectada tanto por motivos subjetivos, que serán los que nacen de la relación que tiene con las partes del proceso, como por motivos objetivos que surgen del contacto del juez con el objeto del proceso. Concretamente, la falta de imparcialidad objetiva puede venir provocada por haber intervenido en la instrucción de la causa en la que se ha de fallar.

El principio de “juez no prevenido” alude a la exigencia de que en las dos fases en que cabe distinguir el proceso penal por delitos -instrucción y juicio- han de intervenir Jueces distintos, ya que la imparcialidad del Juez que han de dictar sentencia sólo se garantiza si no han intervenido en la fase de instrucción y carecen, por tanto, de las prevenciones o prejuicios, prácticamente inevitables, como consecuencia de una labor de instrucción o investigación. No constituye un derecho fundamental [STC 174/2005 (RTC 2005, 174)]. Se trata, al igual que con las causas de abstención y recusación, de garantizar la imparcialidad.

En el derecho administrativo sancionador, el art. 63.1 LPAC establece que “Los procedimientos de naturaleza sancionadora... establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”. Por su parte el art. 95.3 de la LTSV señala que, “concluida la instrucción del procedimiento sancionador, el órgano instructor elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda”.

c) **Celeridad del procedimiento sancionador**. Ello tampoco constituye un derecho fundamental, ni es, desde luego, la expresión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas que contempla el art. 24.2 CE, el cual, según el TC, no es aplicable al procedimiento administrativo sancionador [SSTC 88/1995 (RTC 1995, 88) y 45/1997 (RTC 1997, 45) y SSTC de 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002, 10633)].

Así, la garantía de celeridad en el proceso administrativo sancionador, podemos vincularla a distintas instituciones jurídicas que coadyuvan a su consecución, como son la caducidad, la prescripción, la posibilidad de procedimientos abreviados o simplificados en determinados supuestos, los supuestos de suspensión de la tramitación de los procedimientos administrativos, o la genérica previsión del principio de celeridad del art. 71.1 LPAC, medidas todas ellas que enlazan con la idea de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa del artículo 103 CE, pero siempre dentro del marco de la seguridad jurídica.

3. LA PREJUDICIALIDAD PENAL

3.1 La preferencia de la vía penal: fundamento y garantía

Como se ha visto al analizar el *non bis in idem*, cuando sobre un mismo hecho son aplicables una norma penal y otra administrativa, tanto el Derecho positivo, como la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria, sostienen la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa, lo que determina la no iniciación o, en su caso, la paralización del procedimiento sancionador mientras se tramita el proceso penal por los mismos hechos.

Sólo en el caso de que la sentencia penal sea absolutoria o se dicte resolución que no declare la responsabilidad podrá iniciarse o reanudarse el procedimiento sancionador y, si procede, imponer la sanción administrativa correspondiente. Las normas administrativas señalan, incluso, que los comportamientos que se tipifican como infracción administrativa sólo serán tales si no son constitutivos de delito. Así lo dispone el art. 76 y 77 de la LTSV, mientras que el art. 85 del mismo texto dispone lo siguiente:

“1. Cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y acordará la suspensión de las actuaciones.

2. Concluido el proceso penal con sentencia condenatoria, se archivará el procedimiento sancionador sin declaración de responsabilidad.

3. Si la sentencia es absolutoria o el procedimiento penal finaliza con otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad, y siempre que la misma no esté fundada en la inexistencia del hecho, se podrá iniciar o continuar el procedimiento sancionador contra quien no haya sido condenado en vía penal. La resolución que se dicte deberá respetar, en todo caso, la declaración de hechos probados en dicho procedimiento penal.”

Aunque el TC ha vinculado todas estas reglas al *non bis in idem*, afirmando que constituye su vertiente procedimental, en rigor, la prevalencia de la vía penal no forma

parte del contenido de dicho derecho, que, en su vertiente procedimental, lo que prohibiría sería enjuiciar desde la misma perspectiva lo mismo, sino que trata de asegurarlo, de evitar que se realicen dos enjuiciamientos o dos reproches sancionadores por lo mismo, pero igualmente lo aseguraría la regla opuesta de la prevalencia de la norma administrativa.

Dichas reglas, además, tratan de garantizar exigencias que exceden de la prohibición de *bis in idem*: evitar pronunciamientos contradictorios por parte de distintos órganos del Estado y que la Administración respete la declaración de hechos probados por parte de la jurisdicción penal. Tales reglas tienen un ámbito de aplicación que coincide sólo parcialmente con el *non bis in idem*, pues la obligación de respetar los hechos probados en el proceso penal no sólo rige cuando estamos en presencia de un concurso de normas, sino también en presencia de un concurso ideal de infracciones, mientras que la obligación de no iniciar o paralizar el procedimiento administrativo cuando los hechos pueden ser constitutivos de delito no sólo trata de evitar la doble sanción y el doble enjuiciamiento por lo mismo, sino también esa vinculación de la Administración a los hechos declarados probados en una sentencia penal.

La jurisprudencia del TC es clara a la hora de prohibir la tramitación simultánea de un procedimiento administrativo cuando se está tramitando otro penal por los mismos hechos (sin que se dé la triple identidad), La sentencia 2/2003 (RTC 2003, 2), relativa a una sanción por conducir bajo los efectos del alcohol, afirmó de forma terminante que “cuando el hecho reúne los elementos para ser calificado de infracción penal, la Administración no puede conocer, a efectos de su sanción, ni del hecho en su conjunto ni de fragmentos del mismo, y por ello *ha de paralizar el procedimiento* hasta que los órganos judiciales penales se pronuncien sobre la cuestión”.

Desde esta perspectiva, carece 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 sólo puede ser la de suspender el procedimiento en el estado en que se encuentre.

Cuando unos hechos pueden ser a la vez constitutivos de delito e infracción administrativa su sometimiento a un enjuiciamiento simultáneo o paralelo supone una carga desproporcionada y arbitraria 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.

La prevalencia de la vía penal es una regla razonable que goza, incluso, de un cierto respaldo constitucional, ya que garantiza las competencias del Estado en materia penal

en determinados sectores. El Estado es el único competente para determinar qué comportamientos han de reputarse delito y ser objeto de una pena, por lo que sólo a él corresponde en exclusiva decidir qué bienes jurídicos han de ser protegidos mediante las normas penales (art. 149.1.6ª CE).

El principio de subsidiariedad del Derecho penal hoy dominante también avala esta solución. Dicho principio no sólo tendría una dimensión negativa o limitadora (que exige utilizar el Derecho penal como *ultima ratio*), sino también otra positiva y fundamentadora: si el legislador considera que determinados ataques a ciertos bienes jurídicos han de ser protegidos por el Derecho penal, porque los demás medios de reacción resultarían insuficientes, esa decisión es indisponible (salvo para el propio legislador) y debe ser mantenida, pues de lo contrario los referidos bienes se verían privados de la tutela reforzada que se le ha dispensado a través del Derecho penal.

La preferencia de la vía penal debe ser, por tanto, garantizada por el Derecho y respetada por la Administración, la cual debe abstenerse de iniciar o proseguir un procedimiento administrativo cuando los hechos puedan ser constitutivos de infracción penal.

La obligación de no iniciar o suspender el procedimiento administrativo surge cuando hay indicios de delito o falta, aunque todavía no se haya iniciado proceso penal alguno y aunque no concorra la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento a que alude el art. 31.1 LRJSP, siendo suficiente con la identidad de hecho. Si el procedimiento se ha iniciado, se debe paralizar en la fase de tramitación en que se encuentre. Si no se ha iniciado o, una vez iniciado, se ha suspendido, no debe iniciarse o debe mantenerse suspendido hasta que haya terminado la actuación de la jurisdicción penal, bien por sentencia firme absolutoria o mediante otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad, siempre y cuando no se funde en la inexistencia del hecho. Si la Administración no respeta estas reglas, e inicia el procedimiento, o no lo suspende, vulnera la garantía procedimental del *non bis in idem* y la eventual sanción impuesta será nula de pleno derecho [STS de 9 de febrero de 2007 (RJ 2007, 1885)].

3.2 Inicio o continuación del procedimiento administrativo sancionador tras un proceso penal

Cuando se respeta la preferencia de la vía penal y los Tribunales de este orden consideran que los hechos enjuiciados son constitutivos de delito y dictan sentencia condenatoria, o bien, la resolución penal declara la inexistencia de los hechos o la falta de participación en ellos del imputado, la Administración no podrá imponer posteriormente sanción alguna.

Ahora bien, cuando el proceso penal ha concluido con sentencia (o resolución firme) absolutoria que no declare tal inexistencia o falta de participación, el art. 85.3 de la LTSV permite la iniciación o continuación del procedimiento administrativo sancionador.

El inicio o continuación de un procedimiento sancionador tras uno penal absolutorio, su justificación reside en la distribución del ejercicio del *ius puniendi* en nuestro Derecho entre la jurisdicción penal y las Administraciones Públicas (arts. 25 y 45 CE).

En estos casos, cuando la sentencia no declara un hecho constitutivo de delito podrá iniciarse o continuar el procedimiento sancionador que se hubiera paralizado como consecuencia de la prejudicialidad penal. Por ejemplo, la sentencia podría estimar que no constituye delito una conducta porque no concurre dolo (art. 381 CP, conducción con temeridad manifiesta y “consciente desprecio para la vida de los demás”), pero sí ser infracción administrativa por subsumirse el hecho en un tipo de infracción que admite la culpa (la conducción temeraria tipificada en el art. 77.e) LTSV); o que se compruebe en el pertinente proceso penal que los hechos no producen el peligro concreto que exige la norma penal (conducción temeraria del art. 380 CP), pero sí la situación de peligro abstracto que exige la norma administrativa, conducción negligente del art. 76.m) LTSV o temeraria prevista en el art. 77.e) LTSV); o, en fin, que el hecho enjuiciado no realice en su totalidad la parte objetiva del tipo penal (conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, art. 379.2 CP), pero sí la del tipo de infracción administrativa (conducción con tasas de alcohol superiores a las permitidas, art. 77.c) LTSV).

4. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

4.1 La decisión de iniciar el procedimiento

Con carácter previo al inicio de un procedimiento sancionador, conviene determinar si la Administración tiene o no la obligación de iniciar dicho procedimiento cuando tiene conocimiento de unos hechos constitutivos de infracción administrativa.

En el sector del tráfico, el art. 86.1 LTSV dispone en términos prescriptivos que “El procedimiento sancionador **se incoará de oficio por la Autoridad competente** que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta Ley”. El art. 87.1 del mismo texto, por su parte, es todavía más categórico cuando regula las denominadas denuncias obligatorias: “Los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas **deberán** denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de esa naturaleza”.

La Administración, o los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, no gozan de ninguna libertad para realizar apreciaciones adicionales acerca de si inician o no el procedimiento sancionador sobre la base de criterios de oportunidad. El propio legislador, al tipificar determinadas infracciones y prever para ellas un castigo, ya está valorando esas conductas como contrarias al interés general, por lo que no hay margen alguno para

que la Administración realice apreciaciones adicionales sobre la base de criterios de oportunidad.

4.2 Iniciación de oficio y mediante denuncia de los agentes de la autoridad

Según el art. 86.1 LTSV, el procedimiento para imponer las sanciones de tráfico se **incoará de oficio** por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan ser constitutivos de infracción:

- **por iniciativa propia.** “Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación” (art. 59 LPAC).
- **mediante denuncia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico** en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas (Cfr. Art. 86.2 LTSV).
- **de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos** (denuncia voluntaria por hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en la LTSV).

El “inicio” corresponde al órgano que tenga atribuida la competencia para ello, que puede actuar movido por una “iniciativa” que puede ser propia o ajena. En este sentido se expresa el art. 58 LPAC “Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.

Así, también cabe la posibilidad de que quien tenga atribuida la competencia inicie el procedimiento:

- **como consecuencia de orden superior.** “Se entiende por orden superior, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento” (art. 60.1 LPAC). “En los procedimientos de naturaleza sancionadora, la orden expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron” (art. 60.2 LPAC).
- **a petición razonada de otros órganos.** “Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o

investigación” (art. 61.1 LPAC). La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento (art. 61.2 LPAC). En los procedimientos de naturaleza sancionadora, las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron” (art. 61.3 LPAC).

Existe otra forma de iniciación del procedimiento sancionador, que constituye una excepción en el Derecho administrativo sancionador, recogida en el art. 86.2 LTSV: “la **denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico** en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, y **notificada en el acto al denunciado**, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos”.

Esta forma de iniciación del procedimiento sancionador ha sido justificada por la jurisprudencia en la circunstancia 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 puede proceder al ejercicio de la potestad sancionadora en defensa de la seguridad vial y de los intereses 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 procedimiento sancionador, por lo que queda excluida toda posible indefensión” [STS de 4 de junio de 2004 (RJ 2004, 3879)].

Por consiguiente, en el sector del tráfico se traslada a los agentes de la autoridad una competencia que, en el resto de sectores, corresponde al órgano competente para iniciar el procedimiento, que es quien, además, valora si las denuncias son o no fundadas y si es preciso o no abrir un trámite de actuaciones previas para determinar la concurrencia de las circunstancias que justifican la iniciación del procedimiento. Pero, en la medida en que ese automatismo en la iniciación del procedimiento solo se aplica a las denuncias de los agentes por hechos de la circulación, que ellos mismos han apreciado directamente, y, sobre todo, que en la denuncia se informa, de que ella misma inicia el procedimiento sancionador, de la acusación que se formula, del derecho a presentar alegaciones, a proponer prueba, etc., pues se trata de una previsión legal.

Hasta la reforma operada en materia de tráfico por la Ley 18/2009 la denuncia no ponía en marcha el procedimiento sancionador, sino que era necesario adoptar un acuerdo por parte del instructor. En la actualidad, tras esa reforma, que afectó al RDLeg 339/1990 de 2 marzo de 1990 que aprobó el Texto Articulado de la LTSV, pero que también se incorpora

igualmente a la vigente Ley 6/2015, se configura la denuncia, no sólo como simple medio de puesta en conocimiento de un hecho susceptible de constituir una infracción a la legislación sobre tráfico, sino como mecanismo que pone en marcha el procedimiento sancionador, en los términos que establece el propio artículo 86, cuando le atribuye este carácter de acto de iniciación del procedimiento sancionador “a todos los efectos”.

En aras del principio de celeridad, se subsumen en un único documento el acto de denuncia, el de iniciación del procedimiento, el acto resolutorio y la información del derecho del denunciado a la formulación del pliego de descargos. Precisamente por este carácter, la denuncia ha de reunir una serie de requisitos para poder ser considerado iniciador del mecanismo procedimental, que vienen recogidos en el artículo 87.2 y 87.3, cuando señala los elementos que han de constar en el boletín de denuncia.

4.3 La denuncia: contenido y requisitos

“Se entiende por denuncia, 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 hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”, art. 62.1 LPAC.

El art. 87.2 LTSV al establecer el contenido de las denuncias por hechos de circulación, y señalar lo que “*deberá constar en todo caso*”, supone el establecimiento de un contenido mínimo que se constituye en imprescindible para que esa manifestación pueda tener la consideración de denuncia, y ello independientemente de quién realice esa denuncia y de cómo se efectúe su notificación al denunciado.

Así pues, en toda denuncia debe figurar el siguiente contenido:

- a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.
- b) La identidad del denunciado, si se conoce.
- c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.
- d) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad, su número de identificación profesional.

Este es el contenido mínimo y propio de todas las denuncias, las formule un agente de tráfico, el personal auxiliar de la policía local encargado de la vigilancia de los estacionamientos en las vías públicas o un simple particular.

Ahora bien, si la denuncia la formula un agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y **notificada en el acto al denunciado**, para que pueda ser considerada como acto iniciador del procedimiento, su contenido debe ser más completo, pues, además de los referidos

extremos, deben figurar los recogidos en el art. 87.3 LTSV:

- a) La infracción presuntamente cometida, la sanción que pueda corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción.
- b) El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le atribuye tal competencia.
- c) Si el denunciado procede al abono de la sanción en el acto deberá señalarse, además, la cantidad abonada y las consecuencias derivadas del pago de la sanción previstas en el art. 94.
- d) En el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el art. 94, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes. En este caso, se indicarán los lugares, oficinas o dependencias donde puede presentarlas.
- e) Si en el plazo señalado en el párrafo anterior no se han formulado alegaciones o no se ha abonado la multa, se indicará que el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo, conforme se establece en el art. 95.4.
- f) El domicilio que, en su caso, indique el interesado a efectos de notificaciones. Este domicilio no se tendrá en cuenta si el denunciado tiene asignada una Dirección Electrónica Vial (DEV), ello sin perjuicio de lo previsto en la normativa sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Como las denuncias de los agentes notificadas en el acto inician el procedimiento, con la información acerca de la infracción cometida y la sanción que le corresponde la Administración cumple ya, desde un primer momento, su obligación de informar al presunto responsable de la acusación que dirige contra él y satisface su derecho a ser informado de la acusación. Con la indicación en la denuncia de que ella misma inicia el procedimiento y se dispone de un plazo de 20 días naturales para formular alegaciones y proponer o aportar prueba se permite también, desde el primer momento de la acusación, el ejercicio del derecho a la defensa.

4.3.1 La fuerza probatoria de las denuncias

El art. 88 LTSV contiene la denominada presunción de certeza o veracidad, cuando señala que “Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas *tendrán valor probatorio*, salvo prueba en contrario, *de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia*, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”.

- **Los hechos denunciados.** Los hechos que se consideran probados por tales denuncias, o respecto de los que se predica la denominada presunción de veracidad, son, únicamente, los que aprecian directamente los agentes de la autoridad, quedando fuera

de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones (STC 76/1990, de 26 de abril). Su actividad consiste en recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento para el órgano competente.

Desde el punto de vista subjetivo, la apreciación directa de los hechos la debe haber realizado un agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico. Tales agentes son las fuerzas de la Guardia Civil, en especial su Agrupación de Tráfico, los miembros de las policías de las CC.AA. con competencias ejecutivas en la materia (País Vasco y Cataluña), las policías locales y algunos cuerpos especiales municipales como los agentes de movilidad. Las denuncias realizadas por los particulares, o por personal auxiliar que no tiene la condición de agente de la autoridad (como los controladores de los estacionamientos regulados), no gozan de la referida presunción, ni tampoco inician en ningún caso el procedimiento sancionador.

Nada impide, sin embargo, que, en el marco de acuerdos de cooperación, dicha vigilancia la realicen otros cuerpos, en cuyo caso sus denuncias también gozarán de esa misma presunción respecto de los hechos directamente constatados. En este sentido, la STS de 10 de mayo de 1988 señaló que la presunción de veracidad recogida en el CCir comprende tanto las denuncias “formuladas por agentes encargados específicamente de la regulación del tráfico, como por otros agentes de la autoridad que en circunstancias especiales hayan de asumir tal cometido”.

Para que tales denuncias gocen de dicha fuerza probatoria legal es necesario que el agente esté actuando en el ámbito de sus competencias, que es donde ostenta la especialización e imparcialidad que justifica esa fehcencia de la que habla el art. 88 LTSV. Si esa actuación se realiza, por ejemplo, por agentes de la Guardia Civil, fuera de su ámbito territorial de competencias, es decir, dicha actuación se realizara en vías urbanas de titularidad municipal, privará a la denuncia de esa fuerza probatoria legal, aunque no tendrá el carácter de una simple denuncia particular pues constituye un *testimonio cualificado*, de persona experta en la materia, que será libremente valorada por el órgano municipal competente para sancionar (Alcalde). Dicha denuncia es válida, pero los agentes de la Guardia Civil no son los encargados en este caso de velar por la seguridad del tráfico en esas vías.

Si los hechos denunciados hubieran sido presenciados por otros agentes que no están encargados de la vigilancia del tráfico, por ejemplo, agentes del CNP, la denuncia carece de fuerza probatoria, pero ello no significa negar valor probatorio a su denuncia y posterior ratificación, pues la posibilidad de que el procedimiento sancionador se incoe en virtud de denuncia "de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos" está admitida en el art. 86.1 LTSV. Dicha denuncia y posterior ratificación será valorada razonablemente por el instructor del procedimiento, pues en función del testimonio ofrecido de los hechos, puede haber prueba bastante de los mismos para destruir la presunción de inocencia del actor, en cuanto que son agentes de la autoridad subjetivamente desinteresados del

objeto del procedimiento sancionador, frente a la posición interesada del recurrente, en cuanto sancionado por la resolución que pudiera recaer, y siempre, claro está, que el actor no haya desplegado una actividad probatoria de descargo, desvirtuando los hechos, o no hubiera aportado elementos de conocimiento que permitan hacer dudar de la veracidad de la denuncia. En todo caso, los testimonios sobre los hechos y las pruebas aportadas sobre éstos estarán sujetos al principio de libre valoración de la prueba por el órgano sancionador, siendo en todo caso, objeto de control legalidad por la jurisdicción contenciosa-administrativa.

El agente, por lo demás, no se debe encontrar involucrado en los hechos que pueden ser constitutivos de la infracción, pues si está implicado en ellos pierde su imparcialidad y las afirmaciones sobre los hechos ya no gozarán de esa presunción de veracidad o fuerza probatoria legal. La referida presunción de veracidad “se refiere exclusivamente al supuesto de quien, en su condición profesional viene obligado a denunciar los hechos y está desligado de los mismos y de sus participantes”, pues es esta “situación de independencia material y subjetiva” la que constituye el fundamento de la norma, ya que se considera que la apreciación del agente “está desprovista de todo prejuicio” [STS de 16 de julio de 1982 (RJ 1982, 5433)].

- **La identificación del vehículo:** no es siempre un requisito necesario, pues hay muchas infracciones de tráfico que se cometen sin vehículo alguno. Pero si la infracción se ha cometido con un vehículo y se omite la identificación de éste, la fuerza probatoria de los hechos queda en entredicho, de modo que el órgano administrativo (y, en su caso, judicial), a la vista de esa omisión y de las alegaciones del recurrente, puede considerar que esa prueba de cargo presentada es por sí sola insuficiente para destruir la presunción de inocencia e imponer la infracción. Desde el punto de vista de la invalidez de la infracción, la no identificación del vehículo (o la omisión de datos como su matrícula) merma, además, los derechos de defensa del presunto infractor, pues no podrá presentar pruebas que desmientan que no conducía dicho vehículo.

- **La identidad del denunciado:** la propia normativa reguladora del tráfico prevé la posibilidad de que ésta no fuera conocida, aludiendo así a los supuestos del art. 89.2 LTSV en los que se permite no notificar la denuncia en el acto. En tales casos, se requerirá al titular o arrendatario del vehículo con el que se ha cometido la infracción, para que identifique verazmente al conductor responsable de la misma (arts. 11 y 95.2 LTSV): si así lo hace, y no queda desvirtuado que conducía la persona identificada, la presunción de veracidad de los hechos denunciados perjudicarán al conductor; pero si incumple dicha obligación, será sancionado como autor de una infracción muy grave (distinta a la cometida) con una multa del doble o el triple de la infracción originaria que la motivó (arts. 77.j) LTSV), perdiendo los hechos denunciados su relevancia probatoria, ya que no hay sujetos a quien imputárselos.

- **Descripción sucinta del hecho**, con expresión del lugar, fecha y hora. Las afirmaciones sobre la existencia de los hechos deben consignarse de forma congruente, clara y precisa. La jurisprudencia del TS ha señalado que las actas y denuncias deben estar presididas por las máximas de rigor y seguridad, siendo incompatibles con la ambigüedad e imprecisión de los hechos denunciados. El art. 24 RGCir impone a los agentes denunciadores la obligación de describir con precisión, en el boletín de denuncia, el procedimiento seguido para efectuar la prueba o pruebas de detección alcohólica, haciendo constar los datos necesarios para la identificación del instrumento de detección empleado, así como consignar las advertencias hechas al interesado, especialmente el derecho que le asiste a contrastar los resultados obtenidos en las pruebas de detección alcohólica por aire espirado mediante análisis adecuados. La omisión del lugar, fecha y hora en el que los hechos se producen (respecto de los que las afirmaciones se presumen veraces) también resultan esenciales: su omisión hace dudar de la competencia y aptitud técnica y objetividad del agente que aprecia directamente los hechos, pues denota una grave falta de diligencia o atención que, cuando menos, afecta a la presunción de veracidad; por otra parte, tales extremos son también elementos esenciales para el ejercicio del derecho de defensa del particular, pues si éstos no constan en el expediente sancionador no podrá presentar otros medios de prueba que desvirtúen la denuncia, demostrando, por ejemplo, que estaba en otro lugar, que a esa hora no se encontraba donde se dice, etc.

- **La identidad del agente de la autoridad**, o la expresión de su número de identificación, y su firma, resultan esenciales para comprobar que el autor de la denuncia cumple los requisitos, de competencia, objetividad y especialización, o si incurre en una causa de abstención o recusación o si estaba en condiciones de apreciar directamente los hechos y practicar en el acto la denuncia.

La doctrina también ha destacado que la omisión de la firma del agente “es un defecto de forma que puede impedir que el acto de la denuncia cumpla su fin, y devenga nulo. Lo esencial es la declaración del agente, que en él aparece; pero, si el boletín carece de firma, nada hay que garantice que, efectivamente, es obra de quien aparece consignado como su autor. Cuestión distinta es que tales defectos sean subsanables, pero para ello será preciso que el agente comparezca en el procedimiento sancionador para ratificar la autoría de la denuncia”. En todo caso, dicha subsanación posterior lo será respecto de la validez del documento como medio de prueba, pero es más dudoso que devuelva al documento, al menos con carácter general, la fuerza probatoria legal (la presunción de certeza ha quedado empañada), de modo que dicho medio será valorado libremente por el órgano administrativo o, en su caso, judicial.

4.3.2 La presunción de veracidad y la presunción de inocencia

Las normas que prevén la denominada presunción de certeza o veracidad son normas que predeterminan el valor legal de una prueba, ya que atribuyen una fuerza probatoria o

un valor vinculante a las afirmaciones sobre los hechos que constan en determinados documentos públicos redactados por sujetos específicos habilitados para ello (Cfr. art. 88 LTSV y 77.5 LPAC).

La presunción de veracidad es una regla de valoración legal de un concreto medio de prueba. Las normas que la consagran no exoneran de prueba a la Administración y, por tanto, no invierten la carga de la prueba. La Administración, a través de *las denuncias de los agentes de la autoridad, presenta ya un primer acto de prueba suficiente* para desvirtuar la presunción de inocencia, pero como afirma el TC en las sentencias de 26 de abril y 2 de junio de 1990, no podemos considerar que la presunción de veracidad suponga un privilegio injustificado de la Administración, puesto que la carga de la prueba le sigue correspondiendo a ella.

Sin embargo, las denuncias no hacen prueba plena, presentan la peculiaridad de admitir prueba en contrario que desvirtúe la certeza de las afirmaciones sobre los hechos en ellas contenidos. La presunción que se establece es *iuris tantum*, de manera que el administrado podrá desvirtuarla ejerciendo su derecho a la defensa. En cualquier caso, será el órgano sancionador quien decidirá, a la luz del principio de libre valoración de la prueba, según las reglas de la sana crítica.

El TC, en la Sentencia 271/1990, de 2 de julio, estableció que: “El artículo 283.11 del Código de la Circulación dispone que la ratificación del denunciante en su denuncia hará fe, salvo prueba en contrario, es decir, la denuncia del Agente de la Autoridad goza de una presunción de veracidad *iuris tantum* en cuanto a la certeza de los hechos que constan en la misma. Ello no es per se contrario a la presunción de inocencia pues no otorga a la denuncia una veracidad indiscutible y absoluta, ya que dicha presunción puede ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide al denunciado utilizar frente a ella los medios de prueba oportunos, lo que no supone tampoco invertir la carga de la prueba, que, tratándose de una infracción y sanción administrativa, ha de corresponder en todo caso a la Administración sino actuar contra la prueba fundamental correctamente aportada por parte contraria y, en su caso, la carga de recurrir en sede jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución sancionadora de la Administración, pudiendo, obviamente, basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos atribuidos o de la culpabilidad necesaria para imponer la sanción. Solamente podría padecer el derecho fundamental invocado en la medida en que se llegara a estimar que la presunción de veracidad de que están revestidas las denuncias de los Agentes de la Autoridad significara la concesión de una preferencia probatoria que supusiera la quiebra de la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y la experiencia, afectando al principio de la libre valoración de la prueba”.

Mantiene la jurisprudencia que no es suficiente para desvirtuar la presunción de certeza de las denuncias la mera negación de los hechos por el interesado, pues con su negativa

a aceptar la prueba de cargo de la Administración no se vulnera la presunción de inocencia. El art. 88 LTSV otorga a la denuncia *ab initio* valor probatorio, independientemente de que sea sometida a ratificación. Esta únicamente se producirá, en el trámite de informe, en el caso de que el denunciado formule alegaciones e introduzca “datos nuevos o distintos de los constatados por el agente denunciante” (art. 95.2 LTSV).

4.4 Las denuncias de los controladores de los estacionamientos regulados y las denuncias de los particulares

1) El personal auxiliar de la policía local.

Las denuncias del personal auxiliar de la policía local encargado de vigilar los estacionamientos con limitación horaria, al no ser agentes de la autoridad, no gozan de la fuerza probatoria legal. Lógicamente, tales denuncias tampoco inician el procedimiento sancionador. Más aún, la denuncia de dicho personal, ni siquiera tiene el valor probatorio que el art. 77.5 LPAC atribuye a los documentos públicos, pues no son tales, ya que dicha denuncia no se formaliza por un funcionario público.

En cualquier caso, el TS ha comenzado a admitir su valor probatorio. Así, en la STS de 4 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7413), que resuelve un recurso de casación en interés de ley, frente a la tesis de la sentencia de 1991, que niega el valor de prueba testifical a la ratificación de la denuncia por parte del controlador en el procedimiento sancionador, el TS entiende que “esa doctrina es errónea toda vez que el denunciante que presencia un hecho ilícito, penal o administrativo, no deja de ser testigo por la circunstancia de poner los hechos en conocimiento a la autoridad competente. Por otro lado, preciso es tener en cuenta que una cosa es la calificación como prueba de cargo de la ratificación hecha por el denunciante respecto de la denuncia por él formulada, y otra distinta la valoración que pueda darse posteriormente a esa prueba. No puede, por ello, excluirse como prueba de cargo a la ratificación de los denunciantes en relación con los hechos de que se trate, sin perjuicio de la valoración que pueda hacerse de dicha prueba y de las demás que se hayan aportado a las actuaciones”.

Las sentencias posteriores inciden en esa misma idea. La STS de 23 de enero de 2002 (RJ 2002, 752) señala que “el Tribunal de instancia ha sostenido, con toda corrección, que el testimonio-denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentaria 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”. En la sentencia de 24 de julio de 2003 (RJ 2003, 6952) reitera esa doctrina y rechaza la alegación de que la imposición de una sanción sobre la única base de la denuncia efectuada por un controlador de las zonas de estacionamiento con limitación horaria vulnera el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

Para el TS, aunque tales controladores no son agentes de la autoridad, “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”. Por ello, “no cabe hablar de desconocimiento de la inicial presunción de inocencia que constitucional y legalmente es atribuible a todo ciudadano, cuando se ha ponderado en el curso de un procedimiento administrativo seguido con todas las garantías legales, y ratificado esa apreciación por el Tribunal de instancia, el valor de esa manifestación o denuncia, llegándose a la conclusión de su certidumbre, no tan solo por el contenido de la misma, sino por la ausencia de una explicación razonable en contrario”.

II) Las denuncias de los particulares.

La LTSV también prevé la posibilidad de denuncia de “cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos” que puedan constituir infracciones tipificadas en esta ley (art. 86.1). Pero tales denuncias ni gozan de presunción de veracidad ni dan lugar a la iniciación del procedimiento sancionador. La Administración sólo tiene el deber de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean (art. 64.1 LPAC). En el ámbito del tráfico no existe ninguna norma que prevea la comunicación de inicio del procedimiento al denunciante en el caso de una denuncia voluntaria.

Las denuncias particulares deben contener los extremos del art. 87.2 LTSV: identificación del vehículo con el que se ha cometido la infracción, identidad del denunciado si es conocida, descripción sucinta del hecho (con expresión del lugar o tramo, fecha y hora) y el nombre y domicilio del denunciante. No caben, pues, las denuncias anónimas, lo que no quiere decir que éstas no puedan dar lugar a la realización de actuaciones previas y, como consecuencia de ellas, el órgano competente decida iniciar el procedimiento.

Como cualquiera puede denunciar, el denunciante, por ese simple hecho, no adquiere la condición de interesado en el procedimiento sancionador. Como señala la STS de 6 de marzo de 2000 (RJ 2000, 1811): “conceptualmente no son situaciones equiparables la del denunciante y la del interesado, pues cabe que quien facilita la *notitia infractionis* a la Administración carezca de interés legítimo concreto en el caso”. Se trata con ello de evitar, como dice la STS de 16 de mayo de 2007 (RJ 2007, 8354), que “la potestad sancionadora de la Administración se pueda convertir en una mera disputa entre personas privadas”. La STS de 6 de octubre de 2009 (RJ 2010, 966) señala así que “el denunciante, incluso cuando se considera a sí mismo “víctima” de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora [...] y, por consiguiente, sólo la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento”.

El denunciante solo adquiere la condición de interesado en el procedimiento sancionador, y de legitimado en el eventual contencioso (para recurrir decisiones de archivo de la denuncia, para pedir una sanción mayor a la impuesta, etc.), cuando ostente un interés legítimo. Lo cual puede ocurrir, en el sector que nos ocupa, por ejemplo, cuando el titular de un vado denuncia a quienes estacionan en él impidiéndole el acceso a su inmueble, o los propietarios de una urbanización a quienes aparcen sus vehículos en la rotonda de salida dificultándoles la visibilidad y creando un riesgo cierto en la circulación, residiendo la ventaja o efecto positivo en la disuasión que para el sancionado y los demás producirá la efectiva imposición de la sanción.

5. CLASES DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

La LTSV determina la existencia de dos clases de procedimientos sancionadores a través de los que se pueden depurar las responsabilidades derivadas de la comisión de infracciones en materia de tráfico y seguridad vial, uno denominado abreviado y otro ordinario (art. 93.1).

No obstante, existe una previsión legal, contemplada dentro de la regulación relativa al procedimiento ordinario, a la que se anudan una serie de consecuencias jurídicas, para el supuesto de que el denunciado no realice actuaciones en plazo, que hacen que la denuncia pueda convertirse en la sanción misma (art. 95.4). Esta imputación provisional de responsabilidad en que consiste el acto de la denuncia, se convierte en imputación definitiva e implica el efecto terminador del procedimiento, por disposición legal y sin resolución, en determinados tipos de infracciones.

5.1 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ABREVIADO

En palabras del Preámbulo de la Ley 18/2009, que fue la que introdujo este tipo de procedimiento en nuestro ordenamiento jurídico, y cuyo contenido se ha trasladado íntegramente al Texto Refundido de la LTSV, está diseñado de modo similar a los coloquialmente conocidos en el ámbito penal como “juicios rápidos”. Se trata ahora de ofrecer al infractor la posibilidad de suscribir un pacto con la Administración sancionadora que le permita cumplir rápidamente el castigo impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en éste. De las ventajas evidentes que para Administración e infractor se derivan del acuerdo hay que añadir el refuerzo del principio antes apuntado de la sanción como elemento de seguridad activa, toda vez que se afianza en los conductores la configuración de una justicia administrativa vial que actúa con inmediatez y se aleja de sensaciones de impunidad.

El procedimiento abreviado no se aplica a determinadas infracciones, excluidas por el legislador, según el art. 93.2 LTSV, y que son las tipificadas en el art. 77 apartados h), j), n), ñ), o), p), q) y r):

h) Conducir vehículos que tengan instalados inhibidores de radares o cinemómetros o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.

j) Incumplir el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del artículo 11.

n) Realizar en la vía obras sin la autorización correspondiente, así como la retirada, ocultación, alteración o deterioro de la señalización permanente u ocasional.

ñ) No instalar la señalización de obras o hacerlo incumpliendo la normativa vigente, poniendo en grave riesgo la seguridad vial.

o) Incumplir las normas que regulan las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial.

p) Instalar inhibidores de radares o cinemómetros en los vehículos o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.

q) Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de acreditación de los centros de reconocimiento de conductores autorizados o acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, que afecten a la cualificación de los profesores o facultativos, al estado de los vehículos utilizados en la enseñanza, a elementos esenciales que incidan directamente en la seguridad vial, o que supongan un impedimento a las labores de control o inspección.

r) Causar daños a la infraestructura de la vía, o alteraciones a la circulación debidos a la masa o a las dimensiones del vehículo, cuando se carezca de la correspondiente autorización administrativa o se hayan incumplido las condiciones de la misma, con independencia de la obligación de la reparación del daño causado.

Si no se comete ninguna de tales infracciones, el art. 93.1 LTSV establece la posibilidad de que los expedientes sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial sean tramitados por un cauce “simplificado” que se denomina procedimiento sancionador abreviado. Se trata de una regulación específica que, a diferencia de la establecida de manera general en la LPAC (tramitación simplificada del procedimiento sancionador art. 96), no se encuentra limitada a las infracciones leves ni exige acuerdo del órgano competente indicando la tramitación del expediente sancionador por el procedimiento abreviado.

En este tipo de procedimiento no se contempla la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, ya que, según la previsión legal, el expediente no cuenta con fase de alegaciones, petición de informes, audiencia, en su caso, propuesta de resolución que emite el Instructor y resolución.

Supone el ofrecimiento de una serie de ventajas al denunciado para que reconozca su responsabilidad y, sobre todo, renuncie a la tramitación del expediente sancionador que termina con el pago de la sanción, reducida en un 50%, por parte del denunciado.

El procedimiento abreviado es de aplicación cuando se realiza el **pago voluntario de la multa** señalada en la denuncia, bien en la entrega en el acto la denuncia o dentro del plazo de los 20 días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, por el denunciado (o quien legalmente le represente), tal como establecen los arts. 93.1 y 94 LTSV.

Si la multa se paga fuera del plazo establecido no podrá aplicarse la reducción prevista en la norma y, tampoco tienen lugar las consecuencias legales asociadas a dicho pago. Si se formulan alegaciones en dicho plazo y el pago es extemporáneo, se sigue el procedimiento ordinario, y la cantidad pagada se deberá deducir del importe total de la sanción que se imponga en dicho procedimiento, y si en éste no se impusiera sanción alguna el abono inicialmente realizado deberá ser calificado como pago (y cobro) de lo indebido.

En este tipo de procedimiento, como es evidente, no caben medidas provisionales de ningún tipo, pues, como la sanción ya se ha cumplido voluntariamente, no hay nada que asegurar.

5.1.1 Efectos o consecuencias del pago

En realidad, no es que se siga un procedimiento abreviado cuando se procede al pago de la multa, pues no existe tal procedimiento, sino que, como señala el art. 94 LTSV, “se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias”:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción.
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas.
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.
- d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.

- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.
- g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.

Lógicamente, si se trata de una infracción que lleva aparejada la pérdida de puntos, éstos deberán ir reflejados en la denuncia y se producirá su pérdida desde el momento en que se realice el pronto pago de la multa, ya que es entonces cuando se produce *ex lege* su firmeza, que es el presupuesto a que anuda formalmente el legislador la pérdida de los puntos del permiso de conducir (art. 64.1 LTSV).

Con el pago de la multa el procedimiento concluye sin necesidad de que se dicte resolución expresa alguna. Es la denuncia misma la que, por ministerio de la ley, y cuando se produce el pago de la multa, se convierte en resolución finalizadora del procedimiento sancionador, la cual tampoco ha de notificarse.

Entre las numerosas dudas que suscita la regulación del procedimiento abreviado, destaca la de si la renuncia a formular alegaciones, o el tenerlas por no presentadas si se formulan, la consiguiente imposibilidad de proponer pruebas, etc., vulnera o no el derecho de defensa. Pues, al renunciarse a las alegaciones se está aceptando el planteamiento de hechos efectuado por el agente denunciante, de forma que con arreglo a la doctrina de los actos propios no podrá cuestionarse su versión fáctica en vía jurisdiccional, donde sólo tendrán cabida fundamentos jurídicos para evidenciar el error en la calificación y valoración de la conducta infractora ajustada a derecho.

Es evidente que la razón por la que se reduce la cuantía de la sanción a la mitad no es la menor gravedad de la infracción, sino el intento de neutralizar el ejercicio por el infractor de su derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionador. Pero la renuncia a tales derechos es voluntaria, pues no hay obligación de pagar la sanción y beneficiarse de la reducción de ésta y, además, no hay una desproporción entre la sanción prevista con carácter general para la infracción que se imputa y la que realmente se impone si el imputado paga y renuncia a tales derechos, que determine una coacción que vulnere el derecho de defensa del art. 24.2 CE.

La ley vincula la consecuencia jurídica de la terminación del procedimiento al pago voluntario de la sanción reflejada en la denuncia, de modo que la imputación provisional de responsabilidad que contiene la denuncia se convierte en imputación definitiva. Por lo que, también cabe plantearse si el pago de la multa, con la referida reducción, supone o no el reconocimiento implícito de la responsabilidad y si, de ser así, se vulnera algún derecho fundamental, en concreto el derecho a no autoincriminarse. La reforma de la LTSV de 2009 dice haberse inspirado en la idea de los “juicios rápidos” del ámbito penal, pero en los juicios de conformidad (procedimiento abreviado y juicios rápidos) hay una

previsión expresa de que el acusado se conforma con los hechos, con su calificación jurídica y con la pena a imponer (arts. 787 y 801 LECr), previéndose expresamente que no cabe recurso sobre el fondo (art. 787.7 LECr). Todo esto está ausente, al menos de forma expresa, de la actual regulación de la LTSV, lo que también plantea el problema del alcance del control contencioso-administrativo de las sanciones impuestas siguiendo dicho procedimiento.

En lo que ahora interesa, no parece que pueda concluirse que, con dicha regulación, el sancionado esté reconociendo de forma implícita los hechos. En la ley no hay indicios que permitan vincular el pago voluntario en cuantía reducida “ni al arrepentimiento espontáneo, ni a la confesión, ni al reconocimiento de los hechos, ni a la colaboración con la justicia”. Ahora bien, si la regulación fuera otra, y se dijera de forma expresa que el pago voluntario y reducido supone la conformidad con la acusación, no creo que pudiera verse en ello ninguna tacha de inconstitucionalidad desde la perspectiva del derecho a no autoinculparse del art. 24.2 CE, pues el derecho a no confesarse culpable es eso, un derecho, que se puede ejercer o no en el caso concreto, sin que impida el que uno se confiese culpable. El art. 85.1 LPAC si contempla la asunción por su autor de la responsabilidad por los hechos cometidos, cuando dice que: “Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda”.

El pago voluntario con reducción de la sanción determina la extinción de la responsabilidad sancionadora y la firmeza de la sanción en vía administrativa. Esto supone que la Administración no podrá dirigirse, de nuevo, en otro procedimiento contra el sancionado para exigir responsabilidad sancionadora por los mismos hechos (*non bis in idem*), por lo que si la Administración revisa de oficio la sanción impuesta con arreglo al procedimiento abreviado, ante un escenario fáctico de incertidumbre (autoría, culpabilidad, vehículo, circunstancias...) en que colisionan los hechos constatados en la denuncia por el agente denunciante, con la versión del denunciado, que al mismo tiempo del pago formula alegaciones, pueda eliminarse esa incertidumbre revisando los mismos hechos con arreglo al procedimiento ordinario. No cabe recurso administrativo ordinario alguno, pero sí es posible un control judicial de la sanción.

5.1.2 Procedimiento abreviado y prejudicialidad penal

El procedimiento abreviado y las consecuencias que a él se anudan también pueden plantear problemas desde la perspectiva de la prejudicialidad penal y el derecho a no ser sancionado por lo mismo en vía administrativa y en el ámbito penal. Muchas de las infracciones cuya represión puede llevarse a cabo con el procedimiento abreviado pueden ser, también, constitutivas de delito: conducción con tasas de alcohol superior a las permitidas o con presencia de drogas en el organismo; la negativa a someterse a las pruebas para la detección de tales sustancias; la conducción temeraria; etc.

La forma de terminación del procedimiento abreviado mediante el pago voluntario y reducido de la sanción fijada en una denuncia notificada en el acto, o en los 20 días siguientes a su notificación, puede ir en detrimento de la regla de la prejudicialidad penal recogida en el art. 85 LTSV. El tenor del precepto, como ya se ha visto, dice así: “Cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y acordará la suspensión de las actuaciones”. De este modo, en el caso de que se quiera pagar la multa en el acto de la denuncia, la única autoridad que podría poner en marcha dicha regla, rehusando el pago y advirtiendo de que las actuaciones deberían ser remitidas al Ministerio Público, sería el agente denunciante. Si el pago se hace con posterioridad, en los 20 días naturales siguientes, las posibilidades son algo mayores y el instructor más reflexivamente puede percatarse de que los hechos son constitutivos de delito. Pero, una vez que se pague, el procedimiento concluye, la responsabilidad sancionadora se extingue, la sanción deviene firme en vía administrativa y dicha regla ya no podrá ser aplicada.

A la Administración le compete revisar de oficio dicho procedimiento, en el cual se efectuó pago voluntario y reducido y por el que procedió a retirar los puntos como consecuencia de una sanción firme en vía administrativa que ha sido ulteriormente sancionada con una pena, invocando el art. 47.1.a) LPAC (vulneración del derecho fundamental a no ser sancionado dos veces por lo mismo).

5.1.3 La eliminación de los recursos administrativos

En el procedimiento abreviado, aunque su conclusión agota la vía administrativa, ni siquiera cabe recurso potestativo de reposición, sino que sólo cabe acudir a la vía judicial mediante el recurso contencioso-administrativo, cuyo plazo, como hemos visto, se iniciará desde el día siguiente a aquél en que tenga lugar el pago (art. 94.d) y e). La eliminación de esta opción en la LTSV no vulnera la CE, pues no hay ningún derecho constitucional a los recursos administrativos, ni ninguna previsión constitucional que imponga al legislador la necesidad de configurar un recurso administrativo –de carácter obligatorio o facultativo– antes de obtener la tutela de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

5.2 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO

El procedimiento sancionador ordinario en materia de tráfico y seguridad vial es el cauce formal específicamente establecido en la LTSV en el que se concreta la actuación administrativa para la imposición de sanciones tipificadas en esa Ley.

Cuando el denunciado no paga la multa de forma voluntaria en el acto o en el plazo de los

20 días naturales siguientes a la notificación de la denuncia y se formulan **alegaciones** frente a ésta, proponiendo o aportando las pruebas oportunas, la tramitación se sustanciará por el procedimiento ordinario, previsto en el art. 95 LTSV.

5.2.1 Actuaciones previas y medidas provisionales

I) Actuaciones previas.

La LTSV no contempla de forma expresa la posibilidad de que se realicen actuaciones previas al procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico. Probablemente porque se está pensando en las infracciones por hechos relacionados con la circulación, de los que se tiene noticia mediante denuncia u otros medios mecánicos (cinemómetros, cámaras) y en los que no son precisas tales actuaciones.

Pero en otro tipo de infracciones, como las relativas a las autoescuelas o los centros de reconocimiento de conductores, las actuaciones previas pueden ser necesarias y, desde luego, pueden realizarse, pues resulta de aplicación supletoria el art. 55 LPAC, que dispone: “1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. 2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento”.

Tales actuaciones no forman parte del procedimiento administrativo sancionador. Lo cual es muy importante, pues en ellas no rigen las garantías propias del mismo, no interrumpen el plazo de prescripción de las infracciones, no computan a efectos del plazo de caducidad del procedimiento sancionador y no permiten la adopción de medidas provisionales.

II) Medidas provisionales.

Según el art. 103 LTSV “el órgano competente que haya ordenado la incoación del procedimiento sancionador podrá adoptar mediante acuerdo motivado, en cualquier momento de la instrucción del procedimiento sancionador, las medidas provisionales que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer” en dicho procedimiento.

La LTSV no prevé la adopción de tales medidas antes de la iniciación del procedimiento

sancionador, sino “en cualquier momento de la instrucción del procedimiento sancionador”, con lo cual su adopción sólo cabe una vez iniciado éste.

La adopción de medidas cautelares en un procedimiento administrativo sancionador no vulnera el derecho a la presunción de inocencia, pues no supone la anticipación de un pronunciamiento que declare la culpabilidad de un sujeto. Tal derecho solo puede ser menoscabado por las sanciones en sentido estricto y no por medidas que, aunque materialmente equivalentes, tienen una función cautelar. Como señala la STS de 17 de junio de 2002 (RJ 2002, 7176), “las medidas provisionales no constituyen anticipo de sanción alguna”.

La finalidad de las medidas provisionales es asegurar la eficacia de la resolución sancionadora final. Por eso, tampoco se puede adoptar en el procedimiento ordinario como una medida tal la suspensión del permiso de conducir o el de circulación. Tales medidas, que tampoco pueden imponerse ya como sanciones, no asegurarían en modo alguno el cobro de la futura multa, como tampoco la retirada de puntos (si se considera que es una sanción), pues su cumplimiento no requiere de aseguramiento alguno.

Sin embargo, se puede adoptar como medida provisional la suspensión de la autorización de apertura de una autoescuela o de un centro de reconocimiento, o la del personal directivo y docente de las primeras.

La normativa reguladora del tráfico guarda silencio acerca de la posibilidad de recurrir la adopción de la medida provisional de suspensión de las autorizaciones. La doctrina sostiene su impugnabilidad sobre la base de negar su carácter de actos de trámite (posición mantenida por el TS) o de la indefensión que produciría negar la posibilidad de recurrir tales medidas dada su incidencia directa en la esfera jurídica del particular. Esta interpretación se vería reforzada por la redacción del art. 112 de la LPAC, que introduce como motivo de impugnación de los actos de trámite el “perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”, fórmula en la que podría encajar la suspensión cautelar analizada.

El art. 87.5 LTSV prevé expresamente como medida cautelar la inmovilización del vehículo cuando el infractor no acredite su residencia legal en territorio español y no deposite el importe de la multa fijado por el agente denunciante. Dice así el precepto: “Cuando el infractor no acredite su residencia legal en territorio español, el agente denunciante fijará provisionalmente la cuantía de la multa y, de no depositarse su importe, el conductor deberá trasladar el vehículo e inmovilizarlo en el lugar indicado por el agente denunciante. El depósito podrá efectuarse mediante tarjeta de crédito, o en metálico en euros y, en todo caso, se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 94 respecto a la posibilidad de reducción del 50 por ciento de la multa inicialmente fijada”.

En el supuesto contemplado y como previsión adicional y de importante efectos prácticos, el art. 104.7 TRLTSV establece: “Si el vehículo inmovilizado fuese utilizado en régimen de

arrendamiento, la inmovilización del vehículo se sustituirá por la prohibición de uso del vehículo por el infractor”.

Su ubicación sistemática no es la adecuada, pues se contempla en el precepto relativo a las denuncias, cuando debería estar en el art. 103, que es el que regula las medidas provisionales en el procedimiento sancionador.

Su carácter instrumental determina que tales medidas cesen cuando concluya el procedimiento sancionador (con sanción o sin ella), cuando caduque o cuando se alteren o desaparezcan las causas que motivaron su adopción.

5.2.2 Notificación de la denuncia o del acuerdo de iniciación del procedimiento

Las denuncias de los agentes de la autoridad notificadas en el acto inician el procedimiento administrativo sancionador. Tales denuncias también se pueden notificar en un momento posterior, pero para ello debe concurrir alguna de las circunstancias previstas en el art. 89.2 LTSV:

- a) Que la denuncia se formule en circunstancias en que la detención del vehículo pueda originar un riesgo para la circulación. En este caso, el agente deberá indicar los motivos concretos que la impiden.
- b) Que la denuncia se formule estando el vehículo estacionado, cuando el conductor no esté presente.
- c) Que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.
- d) Que el agente denunciante se encuentre realizando labores de vigilancia, control, regulación o disciplina del tráfico y carezca de medios para proceder al seguimiento del vehículo.

Como precisa el art. 93.1 LTSV, en el supuesto de que no se haya producido la detención del vehículo, y, por tanto, no se sabe con certeza quién es el infractor, el titular, el arrendatario a largo plazo o, en su caso, el conductor habitual, disponen de un plazo de 20 naturales para identificar verazmente al conductor responsable de la infracción, contra el que se iniciará el procedimiento sancionador.

De lo que se trata es de notificar y poner en conocimiento la denuncia de unos hechos constitutivos de infracción cometidos con el vehículo del que el destinatario es el titular (arrendatario a largo plazo o conductor habitual) y que tiene la obligación de identificar al conductor responsable de aquellos hechos, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 11 LTSV, y cuyo incumplimiento da lugar a la comisión de la infracción muy grave prevista en el art. 77.j) LTSV.

En estos casos, el titular puede identificarse a sí mismo como conductor, identificar a un tercero (con los requisitos establecidos en el art. 11.1.a) LTSV) o no cumplir con el deber de identificación (por no hacerlo o hacerlo de forma defectuosa), tal como expresa el art. 77.j) de la LTSV *"incumplir la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción"* En los casos de constatarse tal incumplimiento se produce la comisión de una infracción diferente a la originaria con consecuencias distintas ya que, conforme establece el art. 80.2.b) LTSV, a esa infracción le corresponderá una sanción que será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple si es infracción grave o muy grave. Si de lo manifestado por el titular del vehículo se deduce o presume que realmente el conductor responsable fue él, se le sancionará sólo por dicha infracción.

Si bien las denuncias de los agentes por hechos de la circulación que se notifican en el acto inician el procedimiento sancionador, en los demás casos, se trate de las denuncias de los agentes de la autoridad que no se entreguen en el acto, así como las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador (denuncia de un particular, actas del personal de la DGT, etc.), el procedimiento se inicia mediante el acuerdo de iniciación de oficio del órgano competente.

La LTSV no establece el contenido del acuerdo de iniciación del procedimiento, sino sólo el de las denuncias de los agentes de la autoridad. Para determinar el contenido de dicho acuerdo hay que estar, por tanto, a lo que prevé el art. 87 LTSV para las denuncias, así como a lo dispuesto en la LPAC:

1) Información de la acusación.

El derecho fundamental a ser informado de la acusación exige que el acto por el que se inicia el procedimiento sancionador se notifique al inculcado (el cual debe estar identificado) y contenga, cuando menos, una descripción de los hechos imputados, su calificación jurídica y la sanción que corresponda (art. 53.2.a) LPAC).

La calificación jurídica de los hechos imputados al inculcado implica la subsunción en un tipo de infracción y la imposición de la sanción vinculada normativamente a aquélla. Se trata, con ello, de que el denunciado pueda defenderse. Si el procedimiento se inicia con la notificación en el acto de la denuncia de los agentes, el derecho a ser informado de la acusación queda satisfecho siempre y cuando la denuncia contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

El art. 87.3.a) LTSV establece un contenido de las denuncias que respeta plenamente el referido derecho a ser informado de la acusación, pues, la denuncia debe contener: "la infracción presuntamente cometida, la sanción que pudiera corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción".

Esta opción, además de posibilitar el que se pueda prescindir de la notificación posterior de la propuesta de resolución (si no hay cambios *in peius* en la acusación), es la que mejor se adecua al derecho fundamental a ser informado de la acusación.

El art. 87.2.c) LTSV exige una “descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo (*relevante a efectos de excesos de velocidad*), fecha y hora”. La STC 23/2007 (RTC 2007, 23) señala en este sentido que “resulta suficiente con que el pliego de cargos (*del que hace las veces aquí la denuncia notificada en el acto*) contenga los hechos relevantes y esenciales para efectuar una calificación jurídica”. En la denuncia del agente, o en el acuerdo de iniciación, se deben describir hechos, no calificaciones jurídicas del tipo “conducción negligente o temeraria”, sino que se debe precisar qué comportamientos son esos que determinan una forma negligente o temeraria de conducir un vehículo de motor. En otros casos, los hechos y su calificación jurídica coinciden necesariamente, por ejemplo, no hacer uso del cinturón de seguridad (art. 76.h) o no respetar la luz roja de un semáforo (art. 76.k).

Los hechos vinculan a la Administración, pues en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos a los determinados en el curso del procedimiento, al margen de su diversa calificación jurídica (art. 90.2 LAP). Sin embargo, como se verá, la calificación jurídica y la sanción pueden variar en el transcurso del procedimiento.

II) Identificación del agente denunciante.

Las denuncias obligatorias deben contener la identificación profesional del agente de la autoridad denunciante. La jurisprudencia ha destacado que ello forma parte del derecho a ser informado de la acusación cuando tales denuncias, como es el caso, inician el procedimiento sancionador y constituyen, como también es el caso, una prueba incriminatoria.

III) Información del órgano competente y norma que le atribuye tal competencia.

La denuncia, o el acuerdo de iniciación, también debe contener el órgano competente para imponer la sanción y la norma que le atribuye la competencia (art. 87.3.b) LTSV), aunque dicha información no forma parte del derecho fundamental a ser informado de la acusación. Se trata de una garantía legal que sirve al acusado para comprobar si el órgano que le va a castigar es o no competente. Su falta de información constituye, según la jurisprudencia, una irregularidad no invalidante (STS de 29 de enero de 2003 (RJ 2003, 828).

IV) Información del derecho a presentar alegaciones y a presentar o proponer pruebas.

En el acuerdo de iniciación del procedimiento, también se debe indicar que se dispone de un plazo de 20 días para formular alegaciones y proponer o aportar las pruebas que

estime oportunas (arts. 87.3.d) y 95.1 LTSV). Se trata con ello de que el acusado pueda hacer frente a la acusación que se le imputa, ejerciendo así su derecho fundamental a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador.

V) Otra información adicional.

El acuerdo de iniciación o la denuncia también debe informar de que si en ese plazo no se formulan alegaciones o no se paga voluntariamente el importe de la multa el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo, conforme se establece en el art. 95.4 LTSV

Por último, las denuncias que inician el procedimiento sancionador también deben reflejar el domicilio que, en su caso, indique el interesado a efectos de notificaciones, domicilio que no se tendrá en cuenta si el denunciado tuviese asignada una DEV.

La notificación de la denuncia o del acuerdo de iniciación del procedimiento interrumpe el plazo de prescripción de la infracción (art. 112.2 LTSV) y permite controlar el transcurso del plazo de caducidad del procedimiento, ya que mediante dicha notificación tiene conocimiento de la fecha de iniciación del procedimiento.

Tanto la denuncia notificada en el acto como el acuerdo de iniciación constituyen actos de trámite, por lo que no cabe recurso alguno contra ellos, como bien precisa la STS de 6 de octubre de 2009 (RJ 2010, 965) (recurso 1399/2007). La jurisprudencia, recuerda dicha sentencia, “ha venido considerando como actos de trámite no susceptibles de ser impugnados en vía contencioso-administrativa aquellos mediante los que se acuerda la iniciación de los expedientes sancionadores o disciplinarios, y también las propuestas de resolución, pliego de cargos o acuerdos sobre audiencia al sancionado o expedientado”.

5.2.3 Alegaciones y actuaciones

Con la presentación de las alegaciones comienza la fase de instrucción del procedimiento sancionador. Según el art. 95.1 LTSV, una vez notificada la denuncia, o el acuerdo de iniciación del procedimiento, el interesado dispondrá de un plazo de 20 días naturales para: formular alegaciones, es decir, para exponer los argumentos de hecho y los fundamentos jurídicos respecto de la acusación formulada contra él; aportar cuantos documentos e informaciones estime convenientes; y presentar o proponer las pruebas que considere oportunas; lo que constituye una manifestación de su derecho de defensa.

En este momento el denunciado también puede recusar al instructor del procedimiento o al órgano competente para sancionar, aunque para ello no está vinculado por el plazo preclusivo de 20 días que tiene para presentar alegaciones, sino que la recusación la puede instar, como precisa el art. 24.1 LRJSP, en cualquier momento del procedimiento

(fundamentada en alguno de los motivos del art. 23 LRJSP).

Si las alegaciones formuladas aportasen **datos nuevos o distintos** de los constatados por el agente denunciante, y si el instructor lo estima necesario, se dará traslado de ellos para que el agente **informe** en el plazo de quince días naturales (art. 95.2 LTSV).

Este informe es la forma que el agente tiene de ratificarse en la denuncia. Pero para que la denuncia constituya prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia no es precisa dicha ratificación. Tampoco es necesario dar traslado de dicho informe al denunciado, aunque algunos han considerado que ello sería preciso para “asegurar una adecuada contradicción como resultado del derecho de defensa”. El TC, sin embargo, no lo considera necesario. El informe no es uno de los actos que requiere la “intervención” del interesado.

Concretadas de ese modo las posturas iniciales tanto de la Administración como, eventualmente, del denunciado, se inicia la labor instructora a través de la realización de las actividades indagatorias y probatorias que resulten necesarias, aunque en el ámbito del tráfico dicha actividad suele ser muy reducida como consecuencia de la configuración de las propias infracciones (utilizar el móvil durante la conducción, exceder los límites de velocidad, no utilizar el cinturón de seguridad, etc.) y de la prueba de cargo que ya aporta la Administración a través de las denuncias de los agentes de la autoridad que han presenciado los hechos. Pero, en determinados ámbitos (autoescuelas, centros de reconocimiento), puede resultar necesaria la realización de las actividades indagatorias a que se refiere el art. 95.2 LTSV: “En todo caso, el instructor podrá acordar que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades”.

5.2.4 La prueba

1) La carga de la prueba corresponde a la Administración.

El derecho constitucional a la inocencia comporta que la sanción que impone la Administración debe basarse “en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde 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”. Es, pues, la Administración la que debe probar la culpabilidad (que se ha cometido un comportamiento típico, antijurídico y culpable) y no el presunto infractor su inocencia.

La STC 40/2008 sobre una sanción de tráfico por exceso de velocidad, señala, que para desvirtuar la presunción de inocencia no es bastante cualquier prueba, sino que quien acusa, la Administración, debe desplegar válidamente una actividad probatoria de cargo

(incriminatoria o inculpatoria) que resulte suficiente para acreditar o verificar que un sujeto ha cometido una infracción. El TC ha señalado que prueba de cargo sólo es aquella encaminada a fijar el hecho constitutivo de la infracción y la participación en él del acusado. Que el resultado de la prueba pueda racionalmente considerarse de cargo significa “que la prueba ha de tener un contenido objetivamente incriminatorio, que debe ser apreciable mediante una simple *interpretación* de la prueba previa a la valoración de la misma”, de modo que la existencia de una mínima actividad probatoria de cargo no significa que automáticamente el acusado deba ser condenado, pues cabe que dicha prueba objetivamente incriminatoria, una vez que sea objeto de valoración, no consiga la convicción íntima del juzgador, bien porque por sí misma no sea suficiente, bien porque paralelamente a la prueba de cargo existe también una prueba de descargo que convence en mayor medida al juzgador.

La Administración puede utilizar cualquier medio de prueba válido en Derecho para desvirtuar la presunción de inocencia. Lo normal será que la Administración aporte la denuncia del agente (notificada o no en el acto), las actas o denuncias del personal de la DGT (sobre todo en materia de autoescuelas, centros de reconocimiento, etc.), la denuncia de los controladores de la hora y una fotografía del vehículo mal estacionado, así como “todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado” (art. 88 LTSV).

En determinadas infracciones será preciso que la Administración demuestre los hechos a través de determinados aparatos como los cinemómetros, las cámaras en los semáforos, los alcoholímetros, y, eventualmente, los posteriores informes de los análisis de sangre, saliva. El TC ha señalado que los datos obtenidos mediante ellos también gozan de una “presunción *iuris tantum* de veracidad siempre que dichos aparatos hayan sido fabricados y hayan superado los controles establecidos por la normativa técnica vigente en cada momento”, lo cual quiere decir, únicamente, que los datos que reflejan se deben tener, *prima facie*, por ciertos. Si bien, como precisan tales pronunciamientos, “dada la peculiar naturaleza de este tipo de aparatos, caracterizados por su gran precisión y fiabilidad desde un punto de vista técnico, y los exhaustivos controles técnicos a los que reglamentariamente están sometidos para asegurar su satisfactoria operatividad [...], es necesario, para que la práctica de la prueba solicitada resulte pertinente, que existan unas dudas mínimamente razonables sobre la corrección de su funcionamiento, por, entre otros supuestos imaginables, resultar de manera evidente una manipulación externa del aparato. No constituye, sin embargo, una duda razonable para poner en cuestión la fiabilidad de este tipo de dispositivos la simple apreciación del conductor, sin ningún tipo de corroboración mínimamente objetiva, de que según el velocímetro de su vehículo circulaba a una velocidad inferior a la señalada en el cinemómetro”. En consecuencia, debe concluirse que no se ha producido la denunciada vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

La STC 63/2007 (RTC 2007, 63) admite la prueba indiciaria, en concreto en relación al

incumplimiento por el propietario de un vehículo con el que se ha cometido una infracción de la obligación de identificar al conductor. El TC señala que la defectuosa o incorrecta identificación del conductor puede dar lugar a la comisión de la infracción por no identificación del conductor responsable, pero “constituye también un elemento nada despreciable que, según las circunstancias de cada caso, puede ser valorado por la Administración como conindicio y, en su virtud, junto con el resto de pruebas indiciarias de que disponga, ser suficiente para acreditar la autoría de la infracción de tráfico [...] Por consiguiente, la titularidad del vehículo con el que se cometió la infracción y el cumplimiento incompleto, impreciso o esquivo del deber de identificar al conductor son elementos de cargo suficientes, entre otros, para destruir conjunta y válidamente la presunción de inocencia”.

II) Las pruebas: proposición o aportación.

En ejercicio de su derecho a “utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes” (art. 53.1.e) LPAC), el denunciado también puede proponer o aportar cualquier medio de prueba válido en Derecho. O puede no hacer nada y adoptar una actitud puramente pasiva, ya que la presunción de inocencia exige que sea la Administración la que aporte las pruebas de cargo incriminadoras. El derecho a la prueba se debe ejercer en el tiempo y la forma que prevé la Ley, las pruebas propuestas deben ser admisibles en Derecho y, además, deben resultar pertinentes, útiles o adecuadas para la defensa.

El interesado debe proponer o aportar las pruebas que estime oportunas en el plazo de 20 días naturales desde que se notifica la denuncia o el acto de iniciación del procedimiento (art. 95.1 LTSV). Pero una cosa es aportar pruebas y otra, distinta, proponerlas. La LTSV parece exigir que la presentación de las pruebas se realice también dentro del referido plazo, cuando la regla general es que se puedan presentar hasta el trámite de audiencia (art. 76.1 LPAC, para el procedimiento administrativo en general). Sin embargo, la proposición de las pruebas deberá tener lugar en el referido plazo de 20 días, pasado el cual se podrá considerar dicha propuesta como extemporánea y su rechazo por el instructor no vulnerará el derecho a la prueba [STC131/2003 (RTC 2003, 131)].

A tal efecto, el interesado puede presentar o proponer cualquier prueba válida en Derecho que considere pertinente o adecuada para su defensa: prueba documental, prueba pericial, prueba testifical, etc. Una prueba es **pertinente** cuando resulta adecuada o idónea para la para la determinación de los hechos relevantes para la resolución del procedimiento sancionador, o como recuerda la STS de 10 de diciembre de 2009 (RJ 2009, 2169), cuando “se refiere a cualquier hecho que, de alguna forma, sea tomado en cuenta por el Derecho aplicable en la resolución que haya de dictarse o, dicho de otro modo, si “guarda relación con el proceso [...] entendida la pertinencia como la relación entre los hechos probados y el *tema decidendi*” [SSTC 74/2004 (RTC 2004, 74) y 91/2004 (RTC 2004, 91)], añadiendo que “puede ser prueba pertinente tanto la que pretenda negar

la existencia de los hechos imputados o la participación del interesado en los mismos como la propuesta con el propósito de desvirtuar la credibilidad de las pruebas de cargo". Dicha pertinencia o adecuación dependerá de la infracción cometida y de los hechos que en relación a ella se pretendan probar o negar. Por ejemplo: una prueba pericial no resulta procedente para negar o cuestionar la infracción consistente en no respetar un semáforo en rojo o una señal de stop.

El instructor puede denegar las pruebas propuestas de forma motivada, dejando constancia de ello en el expediente sancionador (art. 95.2 párrafo 2º LTSV). Según el art. 77.3 de la LPAC sólo podrá rechazar las pruebas propuestas "cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias", lo que, además, ha de hacerse "mediante resolución motivada".

Ahora bien, el derecho a la prueba, en cuanto manifestación del derecho de defensa, sea absoluto o incondicionado, ni puede entenderse desapoderado el órgano competente para decidir sobre la pertinencia de los medios propuestos, sino que la decisión contraria a la admisión ha de fundarse en la falta de relación con el objeto del procedimiento o en la carencia de relevancia para la decisión, que no cambiaría cualquiera que fuera el resultado del medio de prueba solicitado (STC 22/1990, de 15 de febrero).

Sin embargo, la utilización de determinados medios de prueba (alcoholímetros, cinemómetros, etc.), aunque pueden proporcionar un alto grado de fiabilidad en la determinación del acaecimiento de determinados hechos (conducción con determinadas tasas de alcohol, velocidad superior a la permitida, etc.), no puede impedir la posibilidad de que el presunto responsable de la infracción pueda cuestionar la fiabilidad de tales medios y su correcto uso o utilización por los agentes de tráfico.

El derecho a la prueba exige "que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas, sin desconocimiento ni obstáculos, resultando vulnerado tal derecho en los supuestos en que el rechazo de la prueba propuesta carezca de toda motivación o la motivación que se ofrezca pueda tacharse de manifiestamente arbitraria o irrazonable. Igualmente se ha señalado que para que resulte fundada una vulneración de este derecho es preciso que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos y que la prueba sea decisiva en términos de defensa, correspondiendo al recurrente la carga de alegar y fundamentar la relevancia de las pruebas no practicadas".

El acto por el cual las pruebas se declaran improcedentes es un acto de trámite dentro del procedimiento sancionador, pero podría entenderse que cabe su impugnación autónoma si produce indefensión o decide indirectamente el sentido de la resolución final. Sin embargo, en la medida en que la jurisprudencia considera que el vicio se puede subsanar más adelante o incluso en vía de recurso administrativo, no parece que dicha impugnación sea posible.

El instructor también puede acordar de oficio que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades (art. 95.2 párrafo 2º LTSV).

III) Pruebas con fuerza legal y pruebas de libre valoración.

La fuerza o valor probatorio legal que el art. 88 LTSV otorga a las denuncias de los agentes no tiene carácter absoluto o concluyente, es decir, no gozan de una preferencia sobre otras pruebas valoradas libremente por la Administración o por el Juez. Su valor probatorio no es mayor que el de otros medios de prueba, sino el mismo que éstos otros pueden llegar a tener en virtud del principio de libre valoración de la prueba.

En relación a la certeza de las afirmaciones sobre los hechos plasmadas en las denuncias no sólo puede ser desvirtuada por otros medios de prueba (que demuestren que las afirmaciones sobre tales hechos no son ciertas o concurren dudas sobre su veracidad), sino que también cabe atacar la propia norma de valoración legal aportando pruebas o presentando alegaciones que destruyan su fundamento mismo, es decir, demostrando que en el caso concreto no se dan las circunstancias que permiten suponer o aceptar que las afirmaciones que contiene el acta son veraces.

El propio TC ha señalado en repetidas ocasiones que las actas de inspección o las denuncias de los agentes de la autoridad “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 órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas”. En idénticos términos se pronuncia el Tribunal Supremo mediante sentencia de 22 de octubre de 2001 (RJ 2002, 9878), según la cual la presunción de veracidad no supone “que los hechos denunciados por un agente se consideren intangibles, ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario o aun por la ausencia de toda otra prueba, según la naturaleza, las circunstancias y cualidad de los hechos denunciados”.

Es significativa la STSJ de Galicia de 29 de noviembre de 2002 (JUR 2003, 179795), que estima el recurso contra una sanción de multa y precintado e inmovilización de un autobús impuesta a una empresa por utilización indebida de gasóleo del tipo C, pues los hechos reflejados en el acta-denuncia de la Guardia Civil son desvirtuados por la copia testimoniada del tacógrafo, que demuestra que el vehículo no estaba circulando en el momento en que decían los agentes, y por el informe de un laboratorio en el que se demuestra que el gasóleo no es azul –como especificaban los agentes– sino verde.

Por consiguiente, la certeza definitiva sobre los hechos sólo podrá afirmarse cuando se haya realizado toda la actividad probatoria y puedan valorarse sus resultados de forma conjunta.

5.2.5 La fuerza legal de las denuncias y la valoración conjunta de las pruebas

El TC no ha desvirtuado o devaluado esa fuerza probatoria legal de las denuncias (o las actas de inspección) que la denominada presunción de veracidad les otorga; no ha dicho que se trate de un medio de prueba sometido al principio de libre valoración. Lo que ha dicho es algo bien distinto: que la fuerza probatoria que el legislador les atribuye (el tener por ciertas las afirmaciones sobre determinados hechos) puede ceder frente a otros medios de prueba que apunten otra cosa en una valoración conjunta de todas las pruebas practicadas.

La jurisprudencia constitucional ha salvado la conformidad a la CE de las normas que consagran dicha presunción aludiendo siempre a que no consagran una presunción *iuris et de iure*, es decir, a que tales medios no hacen prueba plena ya que no gozan de una veracidad indiscutible y absoluta, sino que prevén tan solo una presunción de veracidad *iuris tantum* que, por tanto, admite prueba en contrario, y la conclusión a que conduce el acta puede ser perfectamente refutada en el procedimiento o proceso.

Así, por ejemplo, en el ámbito del tráfico que nos ocupa el ATC 271/1990 (RTC 1990, 271) señala que se vulneraría la presunción de inocencia si “la presunción de veracidad de que están revestidas las denuncias de los Agentes de la Autoridad significara la concesión de una preferencia probatoria que supusiera la quiebra de la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y la experiencia, afectando al principio de libre valoración de la prueba”, lo que el TC quiere decir no es que el órgano administrativo o judicial competente pueda valorar libremente el valor probatorio de la denuncia formulada por un agente de la autoridad, sino que la fuerza probatoria que la ley le anuda no puede impedir que, a la luz de otras pruebas presentadas y valoradas en virtud del principio de libre valoración, la certeza de los hechos denunciados quede desvirtuada y, por tanto, el juzgador pueda formarse una convicción racional acerca de lo realmente ocurrido.

En definitiva, lo que el TC dice que debe ser valorado libremente no es el concreto medio de prueba que nos ocupa, sino el resultado de todas las pruebas practicadas en su conjunto. A lo que está aludiendo, en definitiva, es al principio de “apreciación conjunta” de todas las pruebas practicadas.

Lo que significa que las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico gozan de dicha fuerza probatoria de forma individual o aislada, pero no son los únicos medios de prueba que pueden concurrir en un procedimiento, por lo que dicha fuerza puede ceder o ser contrarrestada por esos otros medios en una valoración conjunta de todos ellos. En definitiva, el juzgador “previa valoración de todo el material probatorio en su conjunto”, debe fundar y justificar su convicción sobre los hechos relevantes para su decisión con arreglo a las reglas de la razón o de la sana crítica y, por imperativo legal (art. 35 LPAC) y constitucional (art. 120 CE), plasmar todo ello en el texto

de la resolución administrativa, o, en su caso, de la sentencia, al objeto de justificar su coherencia y racionalidad y, en consecuencia, como única forma de permitir el control público de la decisión y garantizar la interdicción de la arbitrariedad.

5.2.6 La propuesta de resolución y el trámite de audiencia

Notificada la denuncia, formuladas las alegaciones y practicadas, en su caso, las correspondientes pruebas, la instrucción del procedimiento concluye con la formulación de la propuesta de resolución. Tal como señala el art. 95.3 LTSV: “Concluida la instrucción del procedimiento sancionador, el órgano instructor encargado de ésta elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda”.

Dicho precepto se limita a señalar, por un lado, la necesidad de remitir al órgano competente para imponer la sanción la propuesta de resolución y, de otro, los supuestos en los que, en su caso, es preciso trasladar al denunciado esa propuesta de resolución con el objeto de que pueda realizar las alegaciones que tuviera por conveniente.

Este precepto, en su literalidad, no satisface el derecho a ser informado de la acusación, pues para ello es preciso que la propuesta de resolución se notifique cuando cambia *in peius* la acusación inicialmente notificada. Hay que tener en cuenta que en la propuesta de resolución se puede modificar tanto la calificación jurídica del hecho imputado como la sanción aplicable [no así la persona del imputado y los hechos que se le imputan, SSTC 160/1994 (RTC 1994, 160) y 117/2002 (RTC 2002, 117)]. Es decir, se puede alterar la inicial calificación jurídica de los hechos y la eventual sanción que por ellos se propone que cabe imponer, pero entonces hay que notificar al acusado la propuesta de resolución.

Por ello, añade el art. 95.3 LTSV que “únicamente se dará traslado de la propuesta de resolución al interesado, para que pueda formular nuevas alegaciones en el plazo de quince días naturales, si figuran en el procedimiento o se hubiesen tenido en cuenta en la resolución otros hechos u otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado”. Es decir, que, si en el expediente administrativo no se incorporó ninguna prueba, ni alegación ni hecho nuevo que fuese desconocido para el denunciado, el trámite de audiencia no es preceptivo, ya que sería redundante valorar exactamente el mismo hecho y las mismas pruebas (denuncia del agente y ratificación, en su caso) sobre las cuales pudo efectuar alegaciones el interesado.

Respecto de la omisión del trámite de audiencia y la vulneración del derecho de defensa, se ha pronunciado la STS de 16 de diciembre de 2016 (recurso nº 479/2014) en los siguientes términos: “para que la omisión del trámite de audiencia determine la nulidad de pleno derecho de lo actuado por la Administración en un procedimiento sancionador es preciso que la misma haya generado indefensión al afectado, indefensión que ha de ser real y efectiva y no meramente aparental. Como señala la sentencia del Tribunal

Supremo de 29 de septiembre de 2005, recaída en el recurso núm. 7668/1999, "Determinadas sentencias del Tribunal Supremo relativizan este radical efecto y descartan que la falta de audiencia conlleve ineludiblemente la anulación del acto impugnado, sino que se precisa en cualquier caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la ley 30/1992 la existencia de indefensión (entre otras las de 13 de octubre de 2000, 16 de julio del año 2001 y 21 de mayo del 2002)". Se remite en ella a lo razonado en la de 20 de octubre de 2004, en la que se dice que "la Administración ha de dictar sus resoluciones con imparcialidad y objetividad. Por ello, en la elaboración de sus actos debe observar, cuando proceda -artículo 105.c) de la Constitución- el trámite esencial de audiencia del interesado", añadiendo que "del trámite de audiencia puede prescindir la Administración 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 de la Ley de Procedimiento Administrativo)" (82.4 LPAC). Por ello "... debe concluirse que el trámite de audiencia, que desde luego es un trámite importante y es garantía del administrado, no debe ser aplicado en términos absolutos e indiferenciados a todos los actos administrativos: teniendo en cuenta que el citado artículo de la Constitución garantiza dicho trámite cuando proceda, es necesario atenerse a la naturaleza y alcance de los actos administrativos. El trámite de audiencia mira a la completa y eficaz defensa del interesado (artículo 24 CE), lo que exige que cuando se invoque la falta de audiencia, se examine y pondere el contenido del expediente en función de los preceptos constitucionales citados y el también citado artículo 91 LPA (82.4 LPAC), a los fines de que no se sustraiga al interesado ningún dato que deba conocer". Y alude asimismo a lo resuelto en la de 30 de septiembre de 2004, la cual "recuerda el apartado 4 del artículo 82, que permite 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. En el mismo sentido la sentencia de 12-12-2001 sostiene que el incumplimiento del trámite de audiencia no puede producir de modo automático la anulación del procedimiento en que la omisión ha tenido lugar. "En este sentido, ni el artículo 105 de la Constitución Española contempla la "audiencia del interesado" como un trámite inexorable, sino sólo "cuando proceda".

5.2.7 La resolución sancionadora

1) Contenido.

El procedimiento sancionador ordinario termina con la resolución sancionadora adoptada por el órgano competente para imponer la sanción. El art. 95.3 LTSV establece que el órgano competente para sancionar procederá a dictar "la resolución que proceda" una vez "concluida la instrucción del procedimiento", resolución que puede tener un contenido sancionador o declarar la inexistencia de responsabilidad.

La resolución no puede tener en cuenta hechos distintos a los fijados en la fase de instrucción del procedimiento (art.15.2 RPST), pero podrá cambiar su calificación jurídica.

Cuando la sanción respeta los márgenes del tipo infractor correspondiente, en tales casos, según el TC, “la diferencia en el *quantum* sancionador” no es “el resultado de una distinta calificación jurídica del hecho sino de la aplicación de los criterios de individualización de la sanción, criterios que en el procedimiento administrativo corresponde concretar al órgano decisorio” (sentencia 117/2002).

II) Motivación.

La resolución “deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento” (art. 15.1 *in fine* RPST). Deberá plasmarse en la resolución administrativa, por tanto, los hechos constitutivos de infracción, los relativos a la responsabilidad de su autor, las pruebas de cargo que resultan inculpativas para el sancionado, la valoración de las mismas, la sanción que procede imponer, etc., al objeto de justificar la sanción que se impone al sujeto, como forma de permitir el control jurisdiccional de la decisión.

La motivación tiene relevancia constitucional, pues, como precisa la STC 82/2009 (RTC 2009, 82), “frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que venimos denominando legalidad ordinaria, en determinados supuestos excepcionales, como ocurre con los actos administrativos que impongan sanciones, tal deber alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional”. La STC 140/2009 (RTC 2009, 140) ha conectado la motivación de las sanciones con el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y a la prohibición de indefensión (art. 24 CE), de modo que una insuficiencia en la explicitación de las razones de hecho y de derecho por las que se sanciona a alguien que cause indefensión o impida el control judicial efectivo de la sanción impuesta dará lugar a la nulidad de pleno derecho de ésta. También se tiene que motivar la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad que determinen la imposición de la sanción por encima del mínimo legalmente previsto. La falta de motivación tampoco se puede subsanar en vía judicial. La jurisprudencia del TC ha destacado que “el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación, identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción”.

III) Fin de la vía administrativa.

La resolución del procedimiento pone fin a la vía administrativa (arts. 96.1 LTSV), es decir, constituye el último acto dictado en el procedimiento por el órgano competente para sancionar (art. 95.3 LTSV), lo que permite al interesado optar entre acudir directamente a

la vía judicial (recurso contencioso-administrativo) o interponer, de forma potestativa, recurso administrativo de reposición.

IV) Plazo para dictar resolución.

El art. 95 LTSV nada indica sobre el plazo del que dispone el órgano competente para dictar la resolución sancionadora.

Esta cuestión se regula en el art. 112.3 LTSV relativo a la caducidad del procedimiento, el que se señala que “si no se hubiera producido la resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución”.

Dicho precepto impone la necesidad de que la resolución sancionadora sea adoptada en el plazo de un año a contar desde la fecha de iniciación del procedimiento. El análisis de esta cuestión, es objeto de análisis en el apartado correspondiente a la caducidad del procedimiento.

5.3 LA DENUNCIA-SANCIÓN: ACTO RESOLUTORIO DEL PROCEDIMIENTO

La reforma integral del procedimiento sancionador se llevó a cabo por Ley 18/2009, de 23 de noviembre, de modificación del RDLeg. 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el texto articulado de la LTSV, en el que además del establecimiento de un procedimiento abreviado, se introdujo la terminación de oficio del procedimiento ante la falta de actuaciones por parte del infractor.

Esa forma de terminación del procedimiento se regula en el apartado 4 del art. 95 LTSV. Dice el precepto que “si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de **acto resolutorio del procedimiento sancionador**”.

Transcurrido el plazo indicado, si el denunciado no procede al pago de la multa o no ejerce su derecho de defensa (no formula alegaciones), la denuncia se convierte *ex lege* en la resolución (sanción) misma del procedimiento. El procedimiento termina sin que haya una resolución expresa del órgano competente, ni acto presunto de ningún tipo, sino que es la notificación de la denuncia la que tiene valor resolutorio, es decir, se equipara la denuncia a un acto sancionador del procedimiento.

Esta forma de finalizar el procedimiento también afecta a su posible impugnación, que en este caso sería la propia denuncia originaria que la LTSV convierte en acto resolutorio del

procedimiento sin que, para ello, tenga que intervenir el órgano al que se le atribuye la competencia para sancionar. El objeto del recurso sería la sanción impuesta por esa conversión prevista en la LTSV de la denuncia en resolución sancionadora. No obstante, dicho acto resolutorio no es propiamente una resolución administrativa, y, por tanto, no tiene la condición de “acto administrativo” stricto sensu, puesto que no ha sido dictado por un órgano administrativo, no se ha emitido tras un procedimiento administrativo y no puede ser revisado en vía administrativa. En este sentido se inclina el art. 96.2 LTSV, que únicamente prevé la posibilidad de interponer recurso de reposición contra las resoluciones sancionadoras, y en este caso no existe tal resolución.

No obstante, el art. 95.5 LTSV señala que esta forma de terminación del procedimiento pone fin a la vía administrativa, y, por tanto, la denuncia-resolución puede ser recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a lo dispuesto en el art. 25.1 LJCA: “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

En el caso de que el denunciado hubiera presentado alegaciones en el plazo de los 20 días naturales siguientes a la notificación de la denuncia, como es lógico, ya no se cumplen los requisitos del art. 95.4 LTSV, y la denuncia deja de ser un acto resolutorio para integrarse en el seno del procedimiento sancionador.

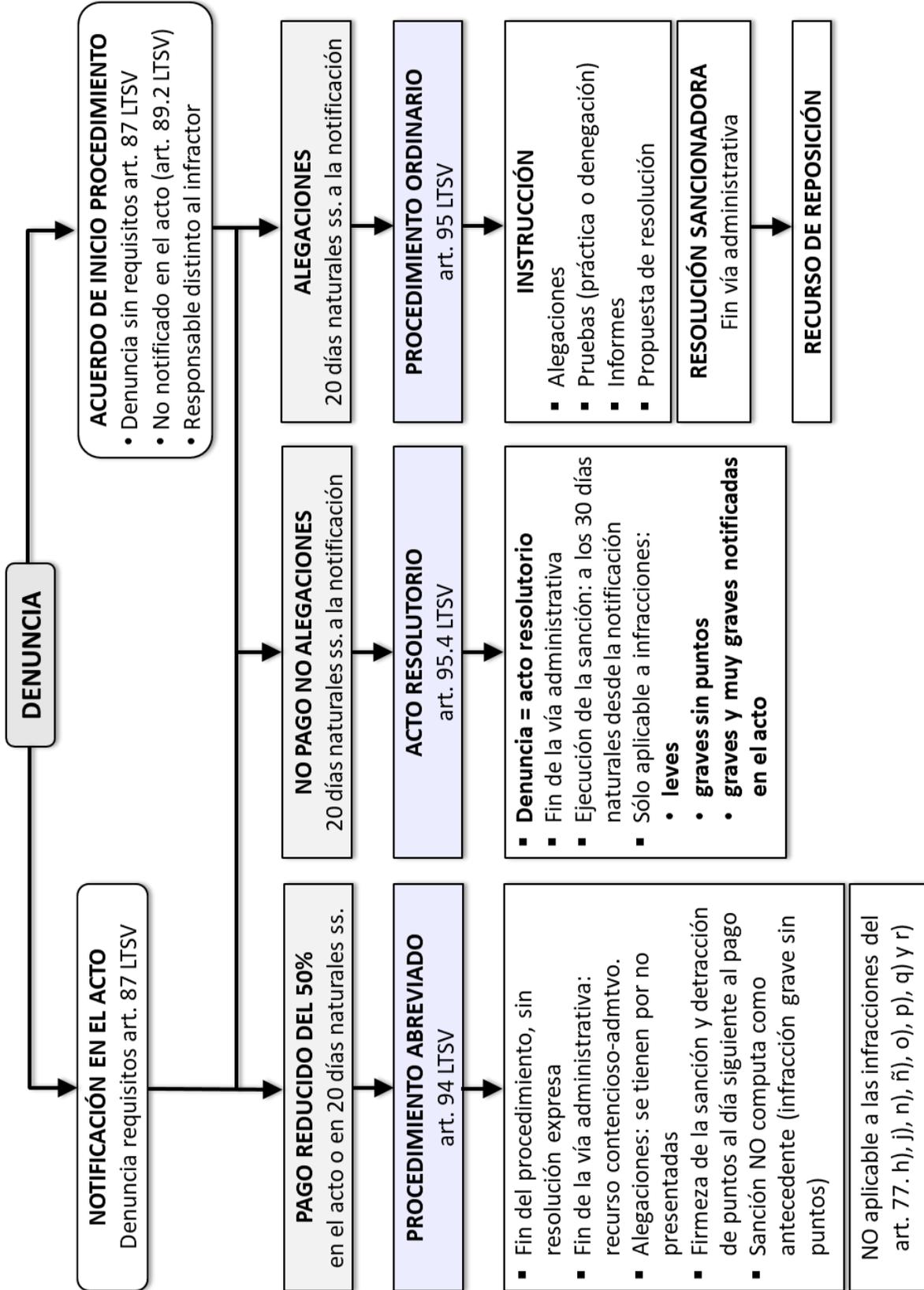
Esta forma de terminación del procedimiento solo tiene lugar cuando se trata de la comisión de determinadas infracciones (art. 95.4 LTSV):

- a) infracciones leves
- b) infracciones graves que no detraigan puntos
- c) infracciones graves y muy graves notificadas en el acto de la denuncia

En los casos de infracciones graves o muy graves que detraigan puntos y, en ambos casos, que no se hubieran notificado en el acto, no cabrá este procedimiento, debiéndose tramitar dichas denuncias por el procedimiento ordinario.

La denuncia, por expreso deseo del legislador, se transforma en acto resolutorio que pone fin a la vía administrativa, y podrá ejecutarse a los 30 días naturales desde la notificación de la denuncia (art. 95.4 LTSV). Ello es una excepción a la regla general, contenida en la propia LTSV, de que las sanciones de tráfico solo se podrán ejecutar cuando sean *firmes en vía administrativa* (tal como señalan los arts. 108 y ss. LTSV), excepción que se justificaría por la excepcionalidad de dicho precepto: el interesado ni paga ni formula alegaciones.

Esquema del procedimiento sancionador:



6. ÓRGANOS COMPETENTES PARA SANCIONAR

En la *Administración del Estado*, el órgano competente para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas y travesías es el Jefe de Tráfico de la provincia en que se haya cometido el hecho. Si se trata de infracciones cometidas en el territorio de más de una provincia (vehículo que lleva instalado un inhibidor de radares o cinemómetros y atraviesa varias provincias), la competencia corresponde al Jefe de la provincia en que la infracción hubiera sido denunciada en primer lugar (art. 84.1 LTSV).

Dicha competencia puede ser objeto de delegación; en especial, la sanción de las infracciones detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo podrá delegarse en el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas (art. 84.2).

La sanción de suspensión de la autorización de apertura de los centros de reconocimiento de conductores también corresponde a los jefes provinciales en todo el territorio nacional.

En las *Comunidades Autónomas* con competencias ejecutivas (Cataluña y el País Vasco), los órganos competentes para sancionar serán los previstos en la normativa autonómica correspondiente (art. 82.3).

En Cataluña, la competencia para imponer las sanciones en las vías interurbanas y en las travesías, así como en las vías urbanas de los Municipios que hayan celebrado un convenio, corresponde al Director del Servicio Catalán de Tránsito (arts.5 y 11 de la Ley 4/1997, de 24 de diciembre, de creación del Servicio Catalán de Tránsito. El art. 11 de la referida Ley dispone que contra las resoluciones sancionadoras que dicte el Director del servicio se podrá interponer recurso potestativo de reposición de conformidad con la normativa específica.

En el País Vasco, el art. 17 del Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad determina que la Dirección de Tráfico es el órgano encargado de elaborar y gestionar las políticas de seguridad vial en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Asimismo, dispone que, en el ejercicio de las potestades de autorización, inspección y sanción previstas en la normativa sobre tráfico y seguridad vial, le corresponde:

- a) Otorgar las autorizaciones previstas en la normativa sobre tráfico y seguridad vial, tales como las autorizaciones de circulación de transportes especiales, de vehículos históricos y las de las pruebas deportivas en vías interurbanas.
- b) Autorizar, controlar e inspeccionar las escuelas particulares de conductores.

- c) Ejercer la potestad sancionadora en materia de tráfico y seguridad vial. El ejercicio de las funciones comprendidas en las letras a) y b) corresponde a los órganos correspondientes de las Oficinas Territoriales de Tráfico.

El ejercicio de la potestad sancionadora previsto en la letra c) se confiere a los órganos correspondientes de las Oficinas Territoriales de Tráfico competentes por el lugar de comisión de la infracción y la persona responsable del Centro Automatizado de Tramitación de Infracciones de Tráfico (CATIT) en sus respectivos ámbitos competenciales. La instrucción de estos expedientes corresponde respectivamente al Instructor o la Instructora de cada Oficina Territorial de Tráfico o al del Centro Automatizado de Tramitación de Infracciones de Tráfico (CATIT).

En los *Municipios*, el órgano competente para sancionar las infracciones a las normas de circulación en las vías urbanas es el Alcalde, que también puede delegar dicha competencia (art. 82.4 LTSV).

De la competencia sancionadora municipal están excluidas las infracciones a los preceptos del título IV de la LTSV (relativo a las autorizaciones), las relativas a las condiciones técnicas de los vehículos y al seguro obligatorio.

La regulación efectuada por la LTSV supone la atribución al Alcalde de la competencia para sancionar el incumplimiento de las normas del Título II LTSV ("Normas de comportamiento en la circulación") en vías urbanas de titularidad del municipio (art. 7.a) con exclusión de las infracciones que se haya cometido en una travesía, tipo de vía que la propia LTSV define como "tramo de carretera que discurre por poblado" y sin que tengan esa consideración "aquellos tramos que dispongan de una alternativa viaria o variante a la cual tiene acceso" (apartado 71 del Anexo I LTSV).

Cuando los Alcaldes (o los órganos en quien deleguen) no puedan ejercer la potestad sancionadora por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, la competencia será asumida por los Jefes provinciales de Tráfico o por los órganos competentes de las CC.AA. con competencias en la materia (art. 84.4).

El marco competencial queda configurado de la siguiente forma:

AUTORIDAD SANCIONADORA	ÁMBITO	COMPETENCIA
Jefe Provincial de Tráfico	Provincia donde se comete el hecho	Infracciones tipificadas en la LTSV con exclusión de las atribuidas a otros órganos con competencia sancionadora
	Provincia donde se haya denunciado primero la infracción (infracciones cometidas en el territorio de más de una provincia)	
Director del CTDA	Nacional Por delegación de los Jefes Provinciales de Tráfico	Determinadas infracciones detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo
Director General de Tráfico	Nacional	Infracciones a lo dispuesto en el art. 52 LSV (publicidad)
CCAA con competencias en materia de tráfico (Cataluña, País Vasco)	Vías de su titularidad	Infracciones tipificadas en la LTSV salvo suspensión del permiso o licencia de conducción
Alcalde	Vías urbanas de su titularidad y travesías que tengan alternativa viaria o variante	Infracciones a normas de circulación (Título II LTSV)

7. EL RECURSO DE REPOSICIÓN

En el procedimiento ordinario la resolución sancionadora pone fin a la vía administrativa y contra ella puede interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución sancionadora, que será la competente para resolverlo (art. 96.1 y 2).

El régimen jurídico del recurso de reposición es similar al que con carácter general contempla LPAC (arts. 123 y 124): se interpone en el plazo de 1 mes contado desde el día siguiente a la notificación de la sanción y ante el mismo órgano que dictó la resolución sancionadora, que será quien lo resuelva, también en el plazo de 1 mes; la interposición no suspende la ejecutividad de la sanción; si no recae resolución expresa en el plazo de un mes se entenderá desestimado a los efectos de interponerse recurso contencioso-administrativo; que contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso, etc.

La LTSV altera el sentido del silencio respecto de la suspensión de la ejecución de la sanción. El art. 96.3 LTSV señala que “la interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado ni la de la sanción. En el caso de que el recurrente solicite la suspensión de la ejecución, ésta se entenderá denegada transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud sin que se haya resuelto”.

También señala el art. 96.4 que “no se tendrán en cuenta en la resolución del recurso hechos, documentos y alegaciones del recurrente que pudieran haber sido aportados en el procedimiento originario”. Es decir, tras dictarse la resolución al procedimiento, el interesado aprovecha el recurso de reposición para introducir alegaciones e incluso pruebas que no aportó en la fase de instrucción. La Administración suele aplicar la “preclusión”, esto es, ha pasado el tiempo idóneo para acreditar y no cabe su justificación al tiempo del recurso de reposición.

Dicha norma recoge lo expresado en el art. 118.1 LPAC, el cual además añade que “tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado”.

Esta norma contiene una regla que no es más que la concreción positiva para el ámbito administrativo común del principio general de que la Ley no ampara el abuso del derecho (art. 7.2 del Código Civil), en este caso, el abuso del derecho procesal. Dicho principio tiene por finalidad impedir que resulte inútil el trámite de alegaciones y pruebas previsto en procedimientos de aplicación, como así resultaría si los interesados pudieran elegir, a su arbitrio, el momento en el que presentar pruebas y alegaciones, por cuanto que ello sería contrario a un elemental orden procesal.

Cuando estamos ante un procedimiento sancionador, que es manifestación del poder punitivo del Estado y donde son aplicables los principios penales, *no debe excluirse la aportación de pruebas y documentos en fase de recurso de reposición*, de manera que podría tratarse de una excepción legítima a la regla de la preclusión automática.

Es más, en tales procedimientos incluso podrían aportarse ex novo en el proceso contencioso-administrativo. En esta línea la STS de 10 de septiembre de 2018 (Rec 1246/2017) señala que sólo se podrá denegar la práctica de las pruebas solicitadas o aportadas “cuando se refieran a hechos que no guarden relevancia para la decisión de las pretensiones ejercitadas en la reclamación”, le permite ordenar “la práctica de las pruebas previamente denegadas” y le faculta para “requerir todos los informes que considere necesarios o convenientes para la resolución de la reclamación”.

El carácter revisor de los Tribunales comprende la actuación de la Administración ante el supuesto de hecho que se le presentó, incluyendo tanto lo que se probó en el expediente como lo que se pudo probar y no se hizo (por inacción, desidia o negligencia de la Administración o del particular). El fundamento de la admisión de pruebas en vía

jurisdiccional es que no fueron practicadas en su día en el expediente. Buscamos la verdad material de la situación, porque el principio de legalidad en la actuación administrativa implica determinar lo que el interés público plasmado en la ley exigía haber hecho con arreglo a la realidad existente, no sólo a la que formalmente constaba en el expediente.

8. EL SISTEMA DE NOTIFICACIONES

8.1 El problema de las notificaciones

En el procedimiento sancionador en materia de tráfico, es donde se evidencian más claramente los problemas que generan las notificaciones de todos los actos relacionados con dicho procedimiento. Cabe recordar que la notificación es un trámite esencial en la gestión administrativa, ya que de su práctica depende la eficacia de los actos (art. 39 LPAC) que afectan a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, en materia sancionadora.

En la práctica, los problemas surgen con las notificaciones irregulares o defectuosas (en el domicilio del interesado o en la dirección electrónica vial (DEV), o el hecho de conocer una determinada sanción cuando recibe el ciudadano la providencia de apremio, es decir, una vez iniciada la vía ejecutiva). Ello impide al ciudadano tener conocimiento del acto administrativo y, en consecuencia, ejercer el derecho de defensa.

La Ley 18/2009 introdujo, en su momento, un nuevo sistema de notificaciones para hacer frente a esos problemas, siendo piezas esenciales de ese nuevo sistema la Dirección Electrónica Vial (DEV) y el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), aunque la publicación edictal no ofrece garantía material de que el ciudadano tenga siempre conocimiento de los procedimientos que contra él se dirigen.

1) La DEV y el domicilio físico

La DEV es un medio telemático (buzón electrónico) por el que la Administración competente comunica pone en conocimiento de su destinatario los actos administrativos sancionadores en materia de tráfico, así como otros actos de carácter no sancionador. La DEV se asigna voluntariamente a las personas físicas y de forma obligatoria a las jurídicas titulares de una autorización administrativa para conducir o de circulación (art. 60 LTSV).

El art. 41 LPAC contempla la posibilidad de que el interesado pueda cambiar de medio de comunicación de los actos administrativos, de modo que, a lo largo del procedimiento, puede optar porque el resto de actuaciones ya no se comuniquen a la DEV, es decir, que

no se realicen por medios telemáticos. Pero esto es solo aplicable a las personas físicas, no a las jurídicas, pues éstas tienen la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

Según el art. 90.2 LTSV “la notificación en la DEV permite acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales”.

“Si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la DEV, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquélla ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento”.

En cuanto a la notificación en el *domicilio físico*, el art. 90.1 LTSV expresa que: “en el caso de que el denunciado no tuviese DEV, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento, y en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico”.

Conforme al art. 90.3 LTSV, de no hallarse presente el interesado en el domicilio en el momento de la entrega, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona que se encuentre en él (mayor de 14 años, cfr. art 42.2 LPAC) y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se dejará constancia de esta circunstancia en el procedimiento sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, procediéndose a la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En caso de que el primer intento de notificación en el domicilio se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación (art. 42.2 LPAC).

Si estando el interesado en el domicilio rechazase la notificación (en el primer o en el segundo intento de notificación), se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento.

II) El tablón edictal de sanciones de tráfico (TESTRA-TEU)

Otra pieza del sistema de notificaciones es el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TRESTA), desarrollado por Orden INT/3022/2010, de 23 de noviembre, de cuya gestión

se ocupa la DGT. El funcionamiento, la gestión y la publicación en dicho Tablón se hará con pleno sometimiento a lo dispuesto en la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, que deroga la Ley 15/1999).

Desde el 1 de junio de 2015 entraron en vigor las previsiones contenidas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que configuró un Tablón Edictal Único, a través del Boletín Oficial del Estado, que modificó el art. 59.5 de la Ley 30/1992 (actual art. 44 LPAC).

El art. 91 LTSV también prevé que las notificaciones sean publicadas en el BOE:

- a) Cuando las notificaciones no puedan efectuarse en la DEV.
- b) En caso de no disponer de la DEV, cuando no haya sido posible la notificación en el domicilio expresamente indicado por el interesado para el procedimiento.
- c) En caso de no haber indicado ninguno, cuando no haya sido posible la notificación en el domicilio que figure en los Registros de la DGT.

También será objeto de publicación en el BOE el intento de notificación en el domicilio físico del interesado, cuando éste sea desconocido en dicho domicilio. Esto puede ocurrir en el primer intento de notificación, en cuyo caso no es preciso un segundo intento, o en el segundo, porque, por ejemplo, en el primero no había nadie en el domicilio y por tanto nadie pudo decir que desconocía al destinatario.

Si la entrega de la notificación no es posible porque la rechaza el interesado no procede la publicación, sino que la notificación se tendrá por efectuada (art. 90.3 párrafo final).

Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el BOE se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite (art. 91 LTSV).

No obstante, lo previsto para la publicación en el BOE, el art. 92 LTSV contempla que, con carácter previo y facultativo, las notificaciones anteriores puedan practicarse también en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA).

Respecto de la notificación edictal, el TC considera que debe ser el último remedio de la notificación, y, exige, una cierta diligencia por parte de la Administración en la localización del verdadero domicilio del interesado, antes de acudir a este mecanismo excepcional, debiendo de agotar otros medios para intentar la notificación personal.

En este sentido, resulta especialmente ilustrativa la STC de 25 de febrero de 2008, que señala lo siguiente: “Este Tribunal ha reiterado que entre las garantías del art. 24 CE que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador están los derechos de defensa y a ser informado de la acusación, cuyo ejercicio presupone que el implicado sea

emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (STC 226/2007, de 22 de octubre , FJ 3). A esos efectos, siendo de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales, este Tribunal ha destacado la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible, por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma, a cuyo fin deben de extremarse las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación (por todas, STC 158/2007, de 2 de julio , FJ 2).

VII. Extinción de la responsabilidad sancionadora y cancelación de antecedentes

1. LAS CAUSAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

La LTSV no alude de forma expresa a las causas de extinción de la responsabilidad por la comisión de las infracciones de tráfico, aunque regula el cumplimiento de la sanción y la prescripción (art. 112), como causas que extinguen la responsabilidad sancionadora. Algunas leyes sectoriales prevén otras causas tales como el pago o cumplimiento, la muerte de la persona física o la condonación de la sanción.

1.1 El cumplimiento voluntario de la sanción

El cumplimiento voluntario de las sanciones tiene lugar, normalmente, tras la conclusión del procedimiento y su imposición. Más concretamente cuando la sanción es ejecutiva. Sin embargo, cabe la posibilidad, de que las sanciones pecuniarias se paguen voluntariamente durante la tramitación del procedimiento, nada más iniciarse éste con la entrega de la denuncia en el acto, o en el plazo de los 20 días naturales siguientes a la notificación de la denuncia o del acuerdo de iniciación. En este supuesto, si el pago de la multa se realiza en el acto o en el referido plazo, se sigue el procedimiento abreviado que concluye precisamente en ese momento, con los efectos que ya conocidos (art. 94 LTSV).

Si la multa no se paga en el acto de notificación de la denuncia o en el plazo de los 20 días naturales siguientes a su notificación, se seguirá el procedimiento ordinario, se trate de la infracción de que se trate, que concluirá con una resolución, y una vez firme la sanción, el interesado dispondrá de un plazo de 15 días naturales para el pago de la multa. Finalizado el plazo establecido sin que se haya pagado la multa, se iniciará el procedimiento de apremio (art. 110.1 LTSV).

Si la multa no se ha pagado en el acto de notificación de la denuncia o en el plazo de los 20 días naturales siguientes a su notificación y tampoco se hubieran presentado alegaciones, en ese supuesto la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia (art. 95.4 LTSV).

1.2 Ejecutividad de las sanciones y ejecución forzosa por la Administración

1) Ejecutividad

Si el sancionado no procede al cumplimiento voluntario de la multa, la Administración puede ejecutarla por su propia autoridad.

Conviene precisar los conceptos de ejecutividad y ejecución forzosa.

La **ejecutividad** de los actos administrativos alude a su eficacia inmediata y, por consiguiente, a la producción imperativa de los efectos jurídicos propios del contenido del acto. Esa característica o propiedad de los actos administrativos constituye una manifestación del poder de autotutela de que gozan las Administraciones Públicas, en concreto de la denominada autotutela declarativa, en virtud de la cual pueden, sin el concurso de los Tribunales, declarar, crear, modificar o extinguir de forma unilateral e imperativa situaciones jurídicas subjetivas, esto es, los atributos que una norma adscribe a un sujeto: una facultad, un deber, una potestad, una carga, un privilegio, etc.).

Hay actos que producen por sí solos, sin necesidad de actuación ulterior alguna, los resultados finales a que tienden. Por ejemplo, la nacionalización de una persona, la inscripción en el Padrón municipal o la anotación de la retirada de puntos en el Registro de Conductores, pues para conseguir el resultado pretendido (la adquisición de la nacionalidad, la condición de vecino o la detracción de puntos del saldo asignado) no es preciso realizar nada más. Son actos constitutivos y autoejecutables, pues surten efectos y éstos se materializan desde el momento de su emisión/notificación. Dado su carácter constitutivo, se realizan *ipso iure* y no necesitan que la Administración los ejecute forzosamente, venciendo así la eventual resistencia inicial de su destinatario, aunque en ocasiones pueden consistir en actos de ejecución por parte de la Administración o, si se quiere, su efectividad queda exclusivamente en manos de ella, como ocurre con la retirada de puntos del permiso de conducir o con la publicación de la resolución sancionadora.

Otros actos, sin embargo, no son capaces por sí mismos de producir los efectos prácticos a los que tienden, sino que hacen surgir derechos y obligaciones, de modo que del sucesivo ejercicio del derecho o del cumplimiento voluntario o forzoso de la obligación deriva la consecución de su objetivo (pago de una multa, abstención de realizar determinadas actividades, etc.). Estos actos sólo son susceptibles de ejecución forzosa cuando son actos de carácter imperativo (es decir, contienen un mandato o una prohibición), son ejecutivos y no se han cumplido voluntariamente por su destinatario.

La **ejecución forzosa** es la actividad mediante la cual la Administración, sin necesidad del auxilio de los Tribunales, procede a la materialización de la eficacia de los actos imperativos a través de un procedimiento administrativo específico. Constituye una manifestación de la denominada autotutela ejecutiva y su regulación se encuentra esencialmente en los arts. 99 y ss. de la LPAC. La ejecución forzosa administrativa satisface los requisitos del Estado de Derecho porque, de un lado, exige y se funda en un título (ejecutivo) en forma de acto administrativo el cual, además, se adopta siguiendo estrictas normas procedimentales y, de otro, porque tanto dicho título ejecutivo como la propia ejecución están sometidos al control judicial.

La ejecución de las sanciones de tráfico se regula en los 108 y 110 de la LTSV, ubicados en el capítulo VII, sobre la ejecución de las sanciones, del Título V, relativo al régimen sancionador. Pero hay otras previsiones sobre la ejecución en los arts. 95.4 y 96.1 y 3 (dentro del Capítulo IV del mismo Título, que se refiere al procedimiento sancionador) que introducen una confusión innecesaria.

El art. 95.4 LTSV señala que, si el denunciado no formula alegaciones ni paga la multa en el plazo de los 20 días naturales siguientes a la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador. En tal caso la terminación del procedimiento pone fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente al transcurso de los 30 días naturales siguientes a la notificación de la denuncia.

Por su parte, el art. 96.1 LTSV, relativo a los recursos en el procedimiento sancionador ordinario, señala, con carácter general, que “la resolución sancionadora pondrá fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado, produciendo plenos efectos, o, en su caso, una vez haya transcurrido el plazo indicado en el art 95.4”. Contra dicha resolución se podrá interponer recurso potestativo de reposición, el cual no suspenderá la ejecución de la sanción; en el supuesto de que el recurrente solicite la suspensión de la ejecución, ésta se entenderá denegada transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud sin que se haya resuelto el recurso (art. 96.3).

En este caso, la sanción también se puede ejecutar aunque no sea firme en vía administrativa. La previsión abarca tanto las sanciones pecuniarias como las de suspensión de las autorizaciones en materia de autoescuelas y centros de reconocimiento, pues se habla claramente de resoluciones sancionadoras que pongan fin al procedimiento ordinario y no, como en el caso del art. 95.4, a si se abona o no la multa.

El art. 108 LTSV, sin embargo, relativo ya al régimen de ejecución de las sanciones, señala con carácter general algo totalmente distinto a lo anterior. En concreto que, “una vez *firme la sanción en vía administrativa*, se podrá proceder a su ejecución conforme a lo previsto en esta Ley”. Mientras que el art. 110.1 se refiere a la ejecución de la sanción multa en estos términos: “Una vez firme la sanción, el interesado dispondrá de un plazo final de quince días naturales para el pago de la multa. Finalizado el plazo establecido sin que se haya pagado la multa, se iniciará el procedimiento de apremio”.

Hay que reiterar que este precepto se refiere a la firmeza administrativa, ya que así lo establece con carácter general, para todas las sanciones, el art. 108 que sirve de cabecera a la ejecución de las sanciones. También el art. 64.1 LTSV establece que “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 los anexos II y IV”.

Como puede verse, los arts. 95.4 y 96.1 LTSV se refieren a actos que ponen fin a la vía administrativa, pudiéndose ejecutar la sanción pasado un determinado plazo. Sin embargo, los arts. 108 y 110.1 refieren a un momento distinto la posibilidad de ejecución forzosa de las sanciones: “la firmeza en vía administrativa”. Poner “fin a la vía administrativa” y ser algo “firme en vía administrativa” son, como bien se sabe, cosas distintas. Un acto es *“firme en vía administrativa”* cuando contra él no cabe ni recurso de alzada ni potestativo de reposición, bien porque ya se han interpuesto y resuelto tales recursos, bien porque el plazo para hacerlo ya ha transcurrido. Un acto también es firme en vía administrativa cuando la Ley declara que no cabe recurso alguno en dicha vía, como sucede en el procedimiento abreviado, en donde el pago pone fin o agota la vía administrativa pero contra ella sólo se admite el recurso contencioso-administrativo (art 94.d) LTSV). Sin embargo, *“ponen fin a la vía administrativa”* (agotan dicha vía, o causan estado en ella) una serie de resoluciones (art. 114 LPAC) contra las que no cabe recurso de alzada, pero contra las que habitualmente puede interponerse el potestativo de reposición y el contencioso-administrativo.

Hay así actos que agotan la vía administrativa y a la vez son firmes en ella; por ejemplo, la resolución de un recurso de alzada. Pero en otros muchos supuestos el acto agota la vía administrativa, aunque no es firme en dicha vía, por ejemplo, la sanción impuesta en un procedimiento ordinario de la LTSV. Así, mientras que según los arts. 95.4 y 96.1 LTSV una sanción sería ejecutiva aunque se haya interpuesto el recurso potestativo de reposición, en virtud de lo dispuesto en los arts. 108 y 110.1, la ejecución no sería posible todavía, pues habría que esperar un mes para ver si se interpone o no el recurso de reposición: si se interpone dicho recurso, la sanción no será firme en vía administrativa hasta que éste sea resuelto expresamente; si en ese plazo no se presenta el recurso, la sanción deviene firme en vía administrativa y podría ya ejecutarse.

En el art. 95.4 LTSV podría verse una excepción razonable a la regla general de que las sanciones se ejecutarán cuando sean firmes en vía administrativa, que es lo que señalan los arts. 108 y 110.1. Esta excepción se justificaría en la peculiaridad del supuesto de hecho que regula el precepto (el interesado ni paga la multa ni formula alegaciones). Ello sería coherente con la finalidad que parece deducirse de la Ley de que, en este caso, ante la pasividad del presunto responsable de la infracción, el procedimiento concluya de inmediato y la multa sea pagada cuanto antes.

Ante esta divergencia entre los arts. 95.4 y 96.1, por un lado, y los arts. 108 y 110.1, por otro, parece claro que hay que concluir que las sanciones de tráfico sólo se pueden ejecutar cuando son “firmes en vía administrativa”, tal y como establecen expresamente los preceptos de la LTSV incluidos en el capítulo relativo a la ejecución de las sanciones, salvo el supuesto del art. 95.4, que parece presentar una excepcionalidad propia y sólo se aplicaría a las multas por la comisión de determinadas infracciones.

De este modo, aunque se interpusiera el recurso potestativo de reposición contra la resolución sancionadora del procedimiento, la sanción no sería ejecutiva porque todavía no es firme en vía administrativa.

Parece razonable interpretar que la ejecución forzosa sólo puede tener lugar cuando la sanción es firme en vía administrativa, sobre todo, porque es coherente con el comienzo del plazo de prescripción de las sanciones que, según el art. 112.4 LTSV, tiene lugar “desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la sanción en vía administrativa”. Parece coherente con el propio significado y fundamento de la prescripción que su plazo corra desde que la sanción se puede ejecutar forzosamente por la Administración, pues la prescripción es una causa de extinción de la responsabilidad debida al transcurso del tiempo sin que la Administración persiga o ejecute la sanción. Como, según la LTSV, el plazo de prescripción comienza a correr desde que la sanción es firme en vía administrativa, la posibilidad de ejecución forzosa de la sanción debe concurrir en ese mismo momento (en rigor, cuando transcurra el período de cumplimiento voluntario), pues mientras que la sanción no sea ejecutiva no podrá comenzar a correr el período de tiempo que se le concede a la Administración para el ejercicio de dicha potestad.

Como, contra las sanciones de tráfico, sólo cabe recurso potestativo de reposición, y según la interpretación más razonable, las sanciones sólo se pueden ejecutar cuando sean firmes en vía administrativa, la interposición del recurso potestativo de reposición impide que las sanciones de tráfico adquieran dicha firmeza, por lo que no serán ejecutivas hasta que aquél sea resuelto expresamente. Ello no quiere decir que la interposición del recurso suspenda la ejecución de la sanción, sino que la sanción no es todavía ejecutiva por no ser firme en vía administrativa.

Si la Administración no resuelve el recurso de reposición en el plazo de un mes, éste se ha de entender desestimado (silencio negativo), quedando así expedita la vía del contencioso-administrativo (art. 96.5 LTSV).

La STC 243/2006 (RTC 2006, 243) señala que el deber que tiene la Administración de resolver expresamente los recursos administrativos, aun extemporáneamente, y sin vinculación alguna al sentido del silencio, “excluye que la resolución objeto de un recurso de alzada pueda alcanzar firmeza hasta que no se desestime éste expresa y totalmente, [...]. El deber de la Administración de resolver el recurso y su potestad de hacerlo en sentido estimatorio, revocando o anulando totalmente la resolución impugnada en alzada, resultan incompatibles con la atribución a ésta de la nota de firmeza antes de la resolución expresa de aquél y esa incompatibilidad, que se inicia con la interposición temporánea del recurso, subsiste en tanto no se produzca esa resolución expresa, con independencia de que ello tenga lugar dentro del plazo legal concedido a la Administración o una vez expirado éste”. Por su parte, la STS de 22 de septiembre de 2008 (RJ 2008, 4545) señala que “el transcurso del plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza del acto administrativo sancionador sino que únicamente habilita

al interesado para interponer recurso Contencioso-Administrativo contra la desestimación presunta del recurso de ese alzada”, de modo que “la tardanza de la Administración en la resolución del recurso de alzada, aparte de permitir que el interesado formule impugnación en vía jurisdiccional contra la desestimación presunta, [...] en ningún caso [...] determinará la firmeza ni, por tanto, la ejecutividad de la resolución sancionadora”.

II) La ejecución forzosa

La ejecución forzosa de las multas se prevé en el art. 110 LTSV, según el cual una vez firme la sanción, el interesado dispondrá de un plazo final de quince días naturales para el pago de la multa. Se trata del plazo de pago voluntario. Vencido éste sin que la multa se haya pagado, se iniciará el procedimiento de apremio.

A tal efecto, será título ejecutivo la providencia de apremio notificada al deudor, expedida por el órgano competente de la Administración gestora. Si las sanciones han sido impuestas por la Administración del Estado, los órganos y el procedimiento para la recaudación ejecutiva serán los establecidos en el Reglamento General de Recaudación y en las demás normas de aplicación. Si la sanción ha sido impuesta por las CC.AA. (País Vasco y Cataluña) o por los Municipios, se estará a lo establecido por la normativa correspondiente.

El medio de ejecución forzosa que procede en el caso de las multas es el apremio sobre el patrimonio, pues se trata de satisfacer el pago de una cantidad de dinero. En efecto, el apremio sobre el patrimonio se aplica a la ejecución forzosa del cobro de cantidades líquidas derivadas de obligaciones dinerarias (un tributo, una multa, la devolución de una subvención, una cantidad en concepto de indemnización a la Administración, etc.).

Sólo puede emplearse cuando la obligación pecuniaria que se trata de ejecutar esté prevista en una norma con rango de ley (art. 101.2 LPAC). Es en este procedimiento en el que la Administración puede ir contra los responsables subsidiarios del pago de las multas que prevé el art. 111 LTSV (titulares de los vehículos con los que se ha cometido la infracción en caso de impago de la multa por el conductor responsable), los cuales no participan en el procedimiento sancionador. La responsabilidad solidaria de los padres, tutores, etc., respecto de los menores (art. 82.b) LTSV) debe ser exigida previamente en el procedimiento administrativo sancionador y sólo después, en caso de impago, en el procedimiento de apremio o ejecución de la sanción.

La apertura de dicho procedimiento supone: la exigibilidad del recargo de apremio (art. 28 LGT) y el devengo de intereses de demora (art. 26 LGT). El procedimiento de apremio se inicia con la emisión y notificación al deudor de la llamada certificación de descubierto, que constituye título suficiente para iniciar el procedimiento y “tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago” (art. 167.2 LGT). A la certificación de descubierto se acompaña la

providencia de apremio, a través de la cual se despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor, y que se le notifica junto con la certificación de descubierto. Contra la providencia de apremio cabe recurrir por motivos tasados: pago o extinción de la deuda, prescripción, aplazamiento, etc. (art. 167.3 LGT).

Los actos de gestión recaudatoria son impugnables en la vía económico-administrativa, (art. 226.1 y DA 11ª LGT). Con carácter previo a la reclamación económico-administrativa, y de forma facultativa, se puede interponer recurso de reposición en el plazo de un mes desde que se dictó el acto objeto de reclamación ante el mismo órgano que lo dictó (arts. 222 a 225 LGT).

1.3 La prescripción y la caducidad

El instituto de la prescripción es causa de extinción de responsabilidad administrativa y el instituto de caducidad es un modo de terminación del procedimiento administrativo.

Así puede decirse gráficamente que el plazo de prescripción es el “tiempo para iniciar” el procedimiento y el plazo de caducidad es el “tiempo para terminarlo”. Al declarar la caducidad de un procedimiento, la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones

1.4 La prescripción

I) Concepto.

La prescripción es una forma de extinción de la responsabilidad sancionadora por el simple transcurso del tiempo. En concreto, por el cumplimiento de un plazo desde la comisión de la infracción sin que la Administración dirija o reanude su actuación contra el responsable de aquélla (prescripción de la infracción), o desde que impuso en firme la sanción sin que la ejecute o reanude su ejecución (prescripción de la sanción). Por eso, en rigor, lo que prescribe o se extingue con el transcurso del tiempo no son las infracciones cometidas o las sanciones impuestas, sino la potestad de la Administración para perseguir las infracciones y sancionarlas o para ejecutar por la fuerza las sanciones previamente impuestas. Constituye la causa más frecuente de extinción de la responsabilidad sancionadora.

II) Efectos.

Consumidos o agotados los plazos de prescripción previstos para las infracciones o las sanciones, la responsabilidad sancionadora se extingue *ope legis*, debiendo ser apreciada de oficio por la Administración o por los Tribunales. El interesado puede alegarla en cualquier momento del procedimiento administrativo, en sede de recurso administrativo o en el proceso contencioso-administrativo ulterior, incluso en la fase de ejecución de la

sanción si la norma aplicable reduce los plazos de prescripción y se entiende que la retroactividad favorable tiene el límite en la ejecución de las sanciones.

En el caso de la prescripción de las infracciones, el efecto consiste en la extinción de la responsabilidad sancionadora derivada de la comisión del ilícito, de modo que la Administración no puede ya perseguir y castigar al infractor. Sin embargo, en el supuesto de que prescriba la sanción, lo que la institución impide es ejecutarla, pero no se borra la infracción cometida y la responsabilidad declarada, de modo que seguirá constando en los antecedentes del infractor hasta que éstos sean cancelados.

El art. 93.4 LTSV señala que las anotaciones de los antecedentes (por las sanciones graves y muy graves impuestas) se cancelarán de oficio “una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción”.

La imposición de una sanción por una infracción que ha prescrito, o la ejecución de una sanción ya prescrita, constituyen actos nulos de pleno derecho, pues, en la medida en que se está castigando o ejecutando un castigo por algo que ya no merece reproche alguno, se estaría desconociendo el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 47.1.a) LPAC), que exige castigar únicamente en los casos previstos legalmente. Si se paga una multa de tráfico por una infracción o una sanción ya prescritas, se trata de un ingreso indebido, que genera el derecho a su devolución, derecho que también está sometido a plazo de prescripción (arts. 32 y 221 LGT).

III) Fundamento.

El fundamento de la prescripción como causa de extinción de la responsabilidad sancionadora no solo reside en la seguridad jurídica, sino también en otras razones tales como la exigencia de una aproximación temporal entre la comisión de una infracción y la imposición del castigo que le corresponde, la necesidad de ejecutar con cierta inmediatez la sanción dada su finalidad o, incluso, el propio derecho de defensa, razones que difieren parcialmente en el caso de la prescripción de las infracciones y de las sanciones.

El TC, en su sentencia 63/2005, de 14 de marzo (RTC 2005, 63), relativa a la prescripción de los delitos, ha señalado que la prescripción se fundamenta en el principio de seguridad jurídica y en la función de las penas, señalando que el establecimiento de un plazo para perseguir los delitos trata de garantizar que “no se produzca una latencia *sine die* de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos respecto del calendario de exigencia de responsabilidad por hechos cometidos en un pasado más o menos remoto”. Dicho plazo “toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la amenaza de una sanción penal, de manera “que lo que la existencia de la prescripción del delito supone es que éste tiene un plazo de vida, pasado el cual se extingue toda posibilidad de exigir responsabilidades por razón de su comisión”. Por consiguiente, “los

plazos de prescripción responden pues, esencialmente, a un deseo de aproximación del momento de la comisión del delito al momento de imposición de la pena legalmente prevista...”.

1.4.1 La prescripción de las infracciones

l) Plazo.

La LTSV regula la prescripción de las infracciones como causa de extinción de la responsabilidad en su art. 112.1 LTSV.

El plazo de prescripción es de 3 meses para las infracciones leves y de 6 meses para las graves y muy graves.

Dies a quo. El plazo comienza a partir del mismo día en que los hechos se hubieran cometido.

Interrupción del plazo. La prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado (*ej. notificación del acuerdo de incoación del procedimiento*) o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con otras administraciones, instituciones u organismos. También se interrumpe por la notificación efectuada de acuerdo con los artículos 89, 90 y 91 (art. 112.2 LTSV): notificación en la DEV, en el domicilio expresamente indicado para el procedimiento, en el domicilio que figure en los Registros de la DGT y en el BOE.

También interrumpe el plazo de prescripción de la infracción la puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal de los hechos constitutivos de una infracción de tráfico que puedan ser constitutivos, a su vez, de delito. La LTSV solo contempla en ese caso la suspensión del plazo de caducidad del procedimiento (art. 112.3 párrafo segundo), pero la misma solución debe aplicarse al plazo de prescripción de las infracciones, tal y como se deduce implícitamente del art. 85.3, cuando dice que, “si la sentencia es absolutoria o el procedimiento penal finaliza con otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad, y siempre que la misma no esté fundada en la inexistencia del hecho, se podrá iniciar o continuar el procedimiento sancionador contra quien no haya sido condenado en vía penal”, el procedimiento no solo podrá continuar (si se inició el procedimiento se interrumpe tanto el plazo de prescripción de la infracción como el plazo de caducidad del procedimiento), sino que también se podrá “iniciar”.

Reinicio del plazo. El plazo de prescripción de la infracción sólo se reinicia, reanuda como dice el art. 112.2 párrafo 2º LTSV, “si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al denunciado”. En el caso de que la paralización se deba a la tramitación de un proceso penal por los mismos hechos, el cómputo del plazo de prescripción se reinicia desde que se dicta la resolución en el ámbito penal, ya que la deficiente comunicación entre la Jurisdicción y la Administración no puede perjudicar los

derechos de los ciudadanos y la Administración, además, tiene obligación de recabar de los órganos judiciales penales las resoluciones adoptadas.

La reinicio del plazo de prescripción supone, en cualquier caso, que éste empiece a contar de nuevo desde el principio, pues el plazo no se suspende como en el caso de la caducidad, sino que se interrumpe y luego se reinicia. La utilización del término “reanudar” por el art. 112.2 de la LTSV no es correcto, pues reanudar significa continuar algo que se había suspendido. Lo relevante en la institución de la prescripción, es que el plazo comience de nuevo a contar desde cero. La prescripción se reanuda, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al presunto responsable, o desde el día siguiente a aquél en que termine el procedimiento sin declaración de responsabilidad. También debería reiniciarse el plazo de prescripción, cuando transcurre el plazo que la Administración tiene para resolver expresamente un recurso de reposición. La reactivación del procedimiento administrativo sancionador, debidamente notificada al interesado, producirá de nuevo la interrupción de la prescripción.

Dies ad quem. La determinación del día en que concluye el plazo de prescripción no plantea problemas, pues la LTSV precisa claramente que el plazo comienza a contarse el día en que se ha cometido la infracción. Por tanto, si una infracción leve se comete el día 1 de marzo, el plazo de tres meses de prescripción concluye el 15 de junio, que será el último día válido que tenga la Administración para realizar cualquier actuación de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con otras Administraciones o para notificar la denuncia o el acuerdo de iniciación del procedimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiese día equivalente a aquél en que se inició el cómputo del plazo, éste vencerá el último día del mes, y si éste fuese inhábil se prorrogará hasta el siguiente día hábil (art. 30.4 y 5 LPAC).

Si la infracción perseguida fue calificada inicialmente por la Administración, por ejemplo, como grave y luego, tras la tramitación del procedimiento, se concluye que la infracción cometida es leve, el plazo de prescripción será el de la infracción realmente castigada, por lo que puede que al iniciarse el procedimiento la infracción considerada inicialmente como grave no haya prescrito, pero sí la luego calificada como leve.

1.4.2 La prescripción de las sanciones

1) Plazo.

El plazo de prescripción es idéntico para todas las sanciones de tráfico, siendo indiferente para el legislador el que se hayan impuesto por una infracción leve, grave y muy grave. El art. 112.4 es el que establece tales previsiones, que lo hace en estos términos: “El plazo de prescripción de las sanciones consistentes en multa será de cuatro años y, el de las demás sanciones, será de un año, computados desde el día siguiente a aquél en que

adquiera firmeza en vía administrativa la sanción. El cómputo y la interrupción del plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de las sanciones en vía de apremio consistentes en multa se regirán por lo dispuesto en la normativa tributaria”.

Dies a quo. El plazo de prescripción de las sanciones se computa desde “el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la sanción en vía administrativa” (art. 112.4 LTSV). La regulación de la prescripción en este texto se encuentra en el art. 190 LGT, que remite, a su vez, a las normas establecidas en los arts. 66 y ss. relativas a la prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas liquidadas y autoliquidadas. El art. 67.1 LGT dispone que el cómputo del plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas dinerarias comenzará a contarse “desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo de pago en período voluntario”. Por lo tanto, el plazo de prescripción para exigir el cobro de las multas de tráfico no comienza a contarse el día siguiente a aquel en que la multa es firme en vía administrativa, sino el decimosexto día desde que la multa adquiere dicha firmeza, pues el período de pago voluntario de las multas de tráfico es, como vimos, de 15 días naturales desde la firmeza en vía administrativa de la sanción (art. 110.1 LTSV).

Interrupción y reinicio del plazo. La LTSV (art. 112.4 párrafo 2º) también remite a la LGT la regulación de la interrupción del plazo de prescripción en el caso de las sanciones pecuniarias.

Dies ad quem. En el caso de las multas, el último día del plazo para que la Administración proceda a la ejecución de las misma no es el equivalente al siguiente a la firmeza de la sanción, sino el equivalente al día siguiente en que concluya el plazo para el pago voluntario de éstas, es decir el decimosexto día desde que la multa adquiere la firmeza en vía administrativa.

1.4.3 La prescripción de las sanciones recurridas ante la Administración

El TS, en una interpretación que ha sido avalada por la mayoría del TC, considera que cuando se interpone el recurso de alzada contra una sanción y la Administración no lo resuelve no se aplica ni la prescripción de la infracción ni la de la sanción. La prescripción de la infracción ya no corre porque se interrumpió con el ejercicio de la potestad sancionadora y ya no cabe alegarla una vez dictada la resolución sancionadora [sentencia de 15 de diciembre de 2004 (RJ 2005, 4800)]; la prescripción de la sanción tampoco porque la sanción todavía no es ejecutiva, ya que no es firme en vía administrativa [sentencia de 22 de septiembre de 2008 (RJ 2008, 4545)]. La prescripción, según esta interpretación del TS, no opera en la vía administrativa de recurso.

De esta manera, si la Administración incumple su deber de resolver, el plazo de prescripción de las infracciones y sanciones no corre a favor del ciudadano. La

Administración cuenta así con un tiempo en el que no opera ninguna de las dos modalidades de prescripción.

La inequívoca voluntad del legislador de limitar temporalmente el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración obedece a la consideración de que el transcurso del tiempo elimina la necesidad de las sanciones porque dejan de cumplir los fines legítimos que las justifican. La posibilidad de imponer sanciones administrativas sin sujeción a límite temporal alguno desconoce por completo esos fines legítimos de las sanciones, únicos que justifican el ejercicio no arbitrario del *ius puniendi* en un Estado de Derecho.

El derecho fundamental a la legalidad sancionadora puede verse afectado. La CE no garantiza expresamente la prescripción de las infracciones y sanciones, pero la ley establece siempre un plazo de prescripción de ambas. Por consiguiente, los ciudadanos tienen derecho a que la Administración ejerza la potestad sancionadora dentro del plazo temporal previsto por el legislador. La norma que establece un plazo de extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo forma parte de la legislación vigente en el momento de producirse el hecho, de modo que una interpretación de la ley que hace ilusorio ese plazo y lo deja en manos de la Administración está ignorando un elemento de la norma sancionadora contra el infractor y vulnerando, por tanto, el derecho fundamental a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE.

Sobre este asunto, la LRJSP introduce una importante novedad que tiene relación con la fijación del ***dies a quo*** para el cómputo de la prescripción de la sanción recurrida en alzada y no resuelta. Así, el último párrafo del art. 30.3 LRJSP, tras establecer que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción, o haya transcurrido el plazo para recurrirla, termina por instituir que “en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.

Esta nueva norma de la LRJSP provoca un cambio sustancial en cuanto al régimen de prescripción de las sanciones, no sólo recurridas en alzada sino también en reposición: la doctrina legal fijada por el Supremo en 2008 decae y, en su lugar, deberá aplicarse el nuevo art. 30.3 que fija el *dies a quo* de inicio del cómputo de la prescripción de las sanciones.

El art. 90.3 LPAC dispone que “*La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa*” (por recurso ordinario, en contraste al recurso extraordinario de revisión, se entiende reposición y alzada). De ahí deriva la voluntad legal de que los efectos del recurso

administrativo son los mismos para el recurso de reposición que para el recurso de alzada.

En cuanto a las sanciones recurridas en reposición no se pronunció el TS, sin embargo sí hay resoluciones de otros órganos jurisdiccionales que dan una interpretación a la cuestión; sin duda alguna, de entre estas, una de las más didácticas es la Sentencia del TSJ Madrid 597/2015, de 1 de octubre (recurso 85/2015). En ella, el TSJ considera que no es posible asimilar sin más el régimen que, en interés de la Ley, interpretó y estableció el Tribunal Supremo para negar la ejecutividad (y, por tanto, la posibilidad de que comience el cómputo del plazo de prescripción) a las resoluciones sancionadoras susceptibles de recurso de alzada -en tanto este recurso no haya sido resuelto-, a las resoluciones que, poniendo fin a la vía administrativa, sólo son susceptibles de recurso potestativo de reposición. Y ello, continúa la Sala, por cuanto tal asimilación conduciría a desconocer la diferente naturaleza jurídica de los recursos administrativos mencionados (jerárquico y obligado para poner fin a la vía administrativa, el de alzada; meramente potestativo, el de reposición), alterando igualmente la configuración legal de los actos administrativos que son susceptibles de revisión mediante uno y otro.

Es decir, en el caso de resoluciones sancionadoras únicamente recurribles en reposición, se considera que las mismas, al poner fin a la vía administrativa, son ejecutivas desde el mismo momento de su notificación por lo que, la eventual y potestativa interposición de un recurso de reposición, no impide que puedan ser ejecutadas. Consecuencia de este razonamiento es que, una vez notificada la resolución por la que se impone la sanción, comienza a computarse el plazo de prescripción de la misma que, por lo tanto, no queda demorado en estos casos hasta la resolución expresa de la reposición.

1.5 La caducidad del procedimiento

La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos administrativos (también en el procedimiento sancionador), así como a notificarla en el plazo establecido, cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 21.1 LPAC).

En el procedimiento administrativo sancionador (art. 112.3 LTSV) se recoge esa máxima: “si no se hubiera producido la resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución”.

La caducidad supone, por tanto, la terminación del procedimiento sancionador sin resolución por no haber tenido ésta lugar en el plazo establecido. La STS de 12 de diciembre de 2011 (RJ 2012, 2701) señala que su fundamento reside en la seguridad jurídica, pues trata de evitar situaciones de pendencia injustificada o de insoportable incertidumbre en el expedientado, así como en la interdicción de la arbitrariedad de los

poderes públicos, que hace intolerable que la Administración sancionadora pueda a su antojo mantener abierto de manera indefinida un procedimiento sancionador.

I) Plazo.

El art. 112.3 LTSV establece un plazo de caducidad de un año. El **dies a quo** de dicho plazo es el de la fecha de iniciación del procedimiento, que será el día de comisión de la infracción o fecha de la denuncia entregada en el acto [SSTS de 15 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 10064), y 17 de noviembre de 2003] o del acuerdo de iniciación [STS de 6 de febrero de 2012 (RJ 2012, 3808)], no el de la fecha de la notificación de dicho acuerdo, momento a partir del cual se interrumpe el plazo de prescripción de la infracción. La fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento y la fecha de la notificación del mismo solo coinciden, por tanto, en las denuncias de los agentes de la autoridad entregadas en el acto. En el supuesto de que sea necesario identificar al conductor responsable de la infracción por el titular o arrendatario a largo plazo del vehículo, se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la incoación por el organismo competente una vez conocida la identidad del infractor.

El **dies ad quem** es el mismo día del mes, del año siguiente, en que se inició el procedimiento sancionador.

Para que la caducidad no opere, el procedimiento tendrá que ser resuelto y su resolución notificada (o, al menos, intentada) antes de ese día. Así lo establece con carácter general la LPAC (arts. 21 y 25) y así lo entiende la jurisprudencia mayoritaria [STS de 12 de noviembre de 2001 (RJ 2002, 7789) y de 10 de Marzo del 2008 (rec.1608/2994)]. En dicha jurisprudencia se fija claramente la necesidad de notificación de la sanción como punto final a considerar en el instituto de la caducidad.

La STS de 3 de diciembre de 2013 (rec. 557/2011) rectifica la doctrina legal anterior y establece que el intento de notificación es el determinante para entender cumplida la obligación de resolver en plazo, a efectos de caducidad del procedimiento, en el caso de la práctica de la notificación por correo certificado con acuse de recibo. Al respecto, el TS fija como doctrina legal que "el intento de notificación queda culminado, a los efectos del art. 58.4 de la Ley 30/1992, en la fecha en que se llevó a cabo", es decir, el intento de notificación efectuado en legal forma y debidamente acreditado es suficiente para "entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos".

II) Suspensión.

El plazo de caducidad se puede suspender. La suspensión supone que el plazo se reanuda por el tiempo que restaba en el momento de acordarse aquélla. El art. 112.3 párrafo 2º LTSV solo prevé un supuesto de suspensión del plazo de caducidad: "cuando

la paralización del procedimiento se hubiera producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal, el plazo de caducidad se suspenderá y, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial, se reanudará el cómputo del plazo de caducidad por el tiempo que restaba en el momento de acordar la suspensión”, debiéndose tener en cuenta que, a diferencia del cómputo de la prescripción, cuando se reanuda el cómputo de la caducidad no se empieza a contar el plazo de nuevo, sino que se sigue contando el tiempo que reste hasta un año.

III) Efectos de la caducidad.

La caducidad del procedimiento se produce de forma automática, pues, pasado el plazo previsto, debe ser apreciada de oficio por la Administración o por los Jueces. Nada impide que la solicite el interesado, el cual podrá recurrir si la Administración no la declara [SSTS de 18 de enero de 2007 (RJ 2007, 1686), y de 29 de marzo de 2007 (RJ 2007, 661)]. La Administración tiene que dictar resolución declarándola (art. 21.1 LPAC) y deberá notificarla al interesado. La resolución acordando la caducidad tiene carácter declarativo, ya que se limita a constatar la caducidad producida [STS de 7 de marzo de 2007 (RJ 2007, 2591)].

Si se notifica la resolución sancionadora una vez finalizado el plazo de caducidad, la sanción se ha impuesto sin que exista procedimiento previo, pues el existente ya había finalizado (caducado), de modo que la sanción impuesta resulta nula de pleno derecho por haber sido impuesta prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1.e) LTSV); [STS de 12 de enero de 2012 (RJ 2012, 14)].

1.6 Otras causas de extinción de la responsabilidad

1.6.1 La muerte de la persona física

La muerte de la persona física como causa de extinción de la responsabilidad sancionadora, a diferencia de lo que hacen otras leyes (LGT), no se prevé expresamente en la LTSV, pero es plenamente aplicable por ser una consecuencia directa del principio de personalidad de las sanciones, que obliga a castigar sólo al infractor. Por tanto, no se puede sancionar a las personas físicas que ya han fallecido, ni tampoco trasladar a sus herederos la responsabilidad sancionadora por las infracciones cometidas por el causahabiente. Por eso, la muerte no sólo extingue la responsabilidad de las sanciones cuyo contenido es la prohibición del ejercicio de una actividad, cuyo cumplimiento deviene imposible al fallecer los titulares de tales autorizaciones (autorizaciones en materia de autoescuelas y centros de reconocimiento), sino también las multas.

- a) Si la muerte se produce antes de que se inicie el procedimiento sancionador, no procederá iniciarlo.

- b) Si la muerte tiene lugar durante la tramitación del procedimiento sancionador (ordinario), debería declararse su terminación por “imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas” (art. 84.2 LPAC). Lógicamente, si la tramitación continúa y se impone una sanción a alguien que ha fallecido sería nula de pleno derecho por tratarse de una sanción de contenido imposible.
- c) Si la muerte acontece cuando ya hay resolución sancionadora, pero todavía no se ha ejecutado, no procederá su ejecución. El límite temporal de esta causa de extinción de la responsabilidad estaría en el pago efectivo de la multa. Incluso si la sanción es firme y el pago todavía no se ha hecho efectivo, la muerte determina la extinción de la responsabilidad.

1.6.2 La disolución de la persona jurídica

La disolución de la persona jurídica, sin embargo, no extingue necesariamente la responsabilidad sancionadora, pues la disolución depende de sus responsables, que podrían declararla para eludir la responsabilidad en el pago de las multas. La STS de 14 de febrero de 2007 (RJ 2007, 851) afirma que en el caso de las personas jurídicas “las sanciones forman parte del pasivo transmitido a los socios, sin que ello pueda entenderse contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas. En ningún momento se excluye de este régimen de transmisibilidad a las sanciones que, derivadas de actos cometidos antes de que la persona jurídica se extinguiera, hubieran sido impuestas después de la extinción pero precisamente en razón de tales actos, siendo imputables las consecuencias -también económicas- de todos los actos de la sociedad extinguida a las que se subrogó en sus responsabilidades”.

2. EL REGISTRO DE CONDUCTORES E INFRACTORES Y LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES

2.1 El registro de conductores e infractores

El art. 5.h) LTSV atribuye al Ministerio del Interior la competencia para la creación y mantenimiento del Registro de Conductores e Infractores. Este Registro, expresamente regulado en el art. 76 del RGCon, tiene como misión recoger y gestionar, de forma automatizada los datos de carácter personal de los solicitantes y titulares de autorizaciones administrativas para conducir, así como su comportamiento y sanciones por hechos relacionados con el tráfico y la seguridad vial, con la finalidad de controlar el cumplimiento por los titulares de las autorizaciones administrativas para conducir de las exigencias previstas por la normativa vigente.

El tratamiento y la cesión de los datos contenidos en el Registro se someterán a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En cualquier caso, los datos del Registro no tienen carácter público.

A tenor de lo establecido en el art. 77 del RGCon, en dicho Registro constan, entre otros datos, las siguientes anotaciones:

- 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 o lesividad, pérdida de vigencia, procesos y sentencias de anulación, medidas cautelares adoptadas y, en su caso, la intervención de las autorizaciones administrativas para conducir.
- k) Crédito de puntos de que se dispone.

2.2 Anotación y cancelación de antecedentes en el Registro

El art. 113 LTSV, que cierra el Título V, relativo al régimen sancionador, se ocupa de la anotación y cancelación de determinados antecedentes tanto en el ámbito administrativo como penal.

Los antecedentes infractores suponen la anotación o inscripción en un registro de determinadas sanciones que han sido impuestas. Su principal función es permitir comprobar la concurrencia de la agravante de reincidencia en la comisión de una infracción posterior y los antecedentes mismos del infractor, que constituyen, como se vio, un criterio que permite incrementar la cuantía de las multas hasta en un 30% y graduar las sanciones de suspensión de las autorizaciones en el sector. También sirven para comprobar si las multas por infracciones graves o muy graves figuran o no como impagadas a los efectos de limitar la realización de los trámites relativos a los vehículos.

En este sentido conviene recordar que el art. 107 LTSV dispone: “1. El titular de un permiso o licencia de conducción no podrá efectuar ningún trámite relativo a los vehículos de los que fuese titular en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico cuando figuren como impagadas en su historial de conductor cuatro sanciones firmes en vía administrativa por infracciones graves o muy graves. 2. El titular de un vehículo no podrá efectuar ningún trámite relativo al mismo cuando figuren como impagadas en el historial del vehículo cuatro sanciones firmes en vía administrativa por infracciones graves o muy graves. 3. Queda exceptuado de lo dispuesto en los apartados anteriores el trámite de baja temporal o definitiva de vehículos”.

Se comunicarán al Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico tanto las sanciones por infracciones graves y muy graves y la

detracción de puntos, como las penas de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores que se impongan por la comisión de delitos contra la seguridad vial, en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza (art. 113.1 y 2 LTSV).

Por excepción, cuando se trate de sanciones tramitadas por el procedimiento abreviado, el art. 94.g) LTSV dispone que “la sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos”.

Respecto de la anotación de antecedentes sancionadores, dispone el art. 113.3 LTSV que “en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico quedarán reflejadas las sanciones firmes por infracciones graves y muy graves en las que un vehículo tanto matriculado en España como en el extranjero estuviese implicado y el impago de las mismas, en su caso. Estas anotaciones formarán parte del historial del vehículo”.

“Las anotaciones se cancelarán de oficio, a efectos de antecedentes, una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción” (art. 113.4 LTSV).

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, VICENÇ: “El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: El debido equilibrio entre especialidades y garantías comunes”, Documentación Administrativa, nº 284 – 285, mayo – diciembre 2009, págs. 11 – 31.

ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA: “La eficacia y la ejecución de las sanciones de tráfico”, Documentación Administrativa, nº 284 – 285, mayo – diciembre 2009, págs. 121 – 152

ATIENZA LÓPEZ, JOSÉ IGNACIO: “Multas de tráfico: identificación de conductor”, CEF Legal: Revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos, nº. 148, 2013, págs. 35 – 38

CANO CAMPOS, TOMAS:

“El nuevo procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico”, REDA, Ed. Civitas, nº 147, 2010, págs. 537 – 578.

“El régimen jurídico-administrativo del tráfico”, Ed. Civitas, 2010, 586 págs.

“Las sanciones de tráfico”, Ed. Aranzadi, 2014, 592 págs.

“La potestad sancionadora de la administración: Una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa”, Documentación Administrativa: Nueva Época, Nº. 2, 2015

“El autismo de legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, Revista de Administración Pública, núm. 201 septiembre-diciembre 2016.

“Sanciones Administrativas. Claves Prácticas de Derecho Administrativo.”, Ed. Francis Lefebvre, 2018, 292 págs.

DÍAZ FRAILE, FRANCISCO: “Derecho administrativo sancionador. Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del TEDH”, Ed. Atelier Administrativo, 2016, 468 págs.

GAMERO CASADO, EDUARDO: “El régimen de notificaciones: la dirección electrónica vial (DEV) y el tablón edictal de sanciones de tráfico (TESTRA)”, Documentación Administrativa, nº 284 – 285, mayo – diciembre 2009, págs. 33 – 60

GÓMEZ TOMILLO, MANUEL: “Derecho administrativo sancionador. Parte general”, Ed. Aranzadi, 2017, 1037 págs.

QUEREDA TAPIA, ÁNGEL: “Manual Práctico del Instructor de Procedimientos Sancionadores Administrativos y Disciplinarios”, Ed. Aranzadi, 2018, 420 págs.