

OS «ATALLOS» DOS PROCEDEMENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁNSITO: ¿Pode o Boletín de denuncia ser considerado coma proposta de resolución e audiencia?

A sentenza do 19 de decembro de 2000 (Sala 3ª, Relator:
D. Francisco González Navarro, ref. Aranzadi 485/40) e a súa doutrina
legal sobre o artigo 13.2 do Real Decreto 320/1994, de procedemento
sancionador en materia de tránsito

Carlos Alberto Amoedo Souto

Profesor asociado de dereito administrativo
Universidade da Coruña

A Sentencia do Tribunal Supremo do 19 de decembro de 2000 acaba de admitir un recurso de casación en interese da lei interposto pola Administración do Estado contra a Sentencia do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 2 de Málaga¹. En aplicación do mecanismo de casación especial previsto no artigo 100 da Lei xurisdiccional de 1998, o Tribunal Supremo declara que a devandita sentenza contén doutrina legal errónea, polo que, sen prexuízo de respecta-la situación xurídica particular derivada do pronunciamento xudicial, anula a sentenza do tribunal *a quo* en todo o demais.

Este pronunciamento merece un comentario pola concorrencia das dúas causas que seguen:

¹ Ó día de cerre deste traballo, 20 de xuño de 2001, non consta publicación desta STS nin no BOE nin no *Repertorio de Xurisprudencia Aranzadi*, polo que, en vez do marginal habitual deste repertorio, dou como referencia a que se publica en *Actualidade Xurídica Aranzadi*.

Por unha banda, resolve unha polémica cuestión: a da **capacidade do boletín de denuncia non só para incoa-lo procedemento administrativo sancionador, mais tamén para transmutarse directamente en proposta de resolución e audiencia**. Trátase dunha cuestión de procedemento de transcendencia constitucional que para a Administración de Tráfico resulta supostamente de imprescindíbel existencia para poder tramita-los procedementos sancionadores nunha materia tan masificada como a de tráfico.

Por outro lado, a elevada competencia técnica do maxistrado relator da sentenza, **D. Francisco González Navarro**, catedrático de dereito administrativo experto en materia de procedemento administrativo.

Antes, sen embargo, de entrar na exposición e análise da sentenza, considero moi necesaria a exposición do **problema xurídico-normativo** que esta trata de resolver: a configuración do boletín de denuncia estendido polo axente de tráfico como instrumento de iniciación do procedemento sancionador que, en determinados supostos, pode converterse en proposta de resolución e audiencia.

1. A configuración normativa do boletín de denuncia estendido polo axente de tráfico

Para entendermos cabalmente esa configuración normativa, o punto de partida é sen dúbida o Real decreto 320/1994, do 25 de febreiro, na medida en que é a disposición xeral sectorial que regula na actualidade o procedemento sancionador, de aplicación directa na materia de tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade vial.

Sería insuficiente, en tanto, atender a penas esta norma regulamentaria sectorial. En primeiro lugar, porque como dispón o propio artigo 1 do RD 320/1994, **en todo o non previsto por el será de aplicación supletoria** o Real decreto 1398/1993, do 4 de agosto, que regula o procedemento para o exercicio da potestade sancionadora. En segundo lugar, porque o principio de xerarquía normativa, reforzado polo seu carácter básico, obrigan todo intérprete a considerar como referentes normativos de aplicación directa os principios do procedemento sancionador previstos no capítulo II do título IX da Lei de procedemento administrativo común e as disposicións xerais sobre procedemento administrativo previstas no título VI da mesma lei, referentes imprescindíbeis á hora de integrar e valora-lo sentido das normas regulamentarias citadas.

En consecuencia, cumprirá ter presente a disposición deste grupo normativo para entender cabalmente as solucións normativas –e os problemas– adoptadas polos regulamentos de procedemento sancionador en dous distintos temas, que son os formulados pola configuración xurí-

dica do boletín de denuncia na materia de tránsito rodado: (a) a iniciación dos procedementos e (b) o principio de contradicción procesual, que se proxecta nos trámites de audiencia e de redacción da proposta de resolución.

1.1. O momento, autoridade e mecanismos de iniciación dos procedementos sancionadores

O artigo 68 LPAC establece con carácter xeral dúas grandes canles de iniciación dos procedementos administrativos: (1) de oficio ou (2) por solicitude de persoa interesada. A continuación, o artigo 69 LPAC establece que «os procedementos serán iniciados de oficio por acordo do órgano competente, ben por propia iniciativa ou como consecuencia de orde superior, a petición razoada doutros órganos ou denuncia». Por tanto, (a) o suxeito iniciador é sempre un órgano administrativo competente; (b) ese órgano pode inicia-lo procedemento por virtude de catro distintos estímulos: (1) por propia iniciativa; (2) por orde superior; (3) a petición razoada doutros órganos; (4) por denuncia.

Xa na materia especificamente sancionadora, o art. 11 do Real decreto 1398/1993 reitera o artigo 69, **mais engadindo unha definición do que se entende por propia iniciativa, orde superior, petición razoada e denuncia.** Polo que aquí nos interesa, **a propia iniciativa** é definida como «a actuación derivada do coñecemento directo ou indirecto das conductas ou feitos susceptíbeis de constituíren infracción polo órgano que ten atribuída a competencia de iniciación, ben ocasionalmente ou por te-la condición de autoridade pública ou atribuídas funcións de inspección, pescuda ou investigación». **A denuncia**, pola súa vez, é «o acto polo que calquera persoa, en cumprimento ou non dunha obriga legal, pon en coñecemento dun órgano administrativo a existencia dun determinado feito que puidera constituír infracción administrativa».

Convén subliñar que esta redacción **permite imputarlle ao axente de tráfico o carácter de órgano iniciador por propia iniciativa do procedemento sancionador**, aínda que ao prezo de forzar –ao meu xuízo, excesivamente– o concepto legal de órgano administrativo, hoxe recollido no artigo 5 da Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado coma aquela unidade administrativa ás que se lles atribúan funcións que teñan efectos xurídicos fronte a terceiros. En consecuencia, o boletín de denuncia non sería unha solicitude de iniciación do procedemento, mais un auténtico acordo de iniciación do procedemento sancionador. Sen embargo, o artigo 3 do Real decreto 320/1994 mantén que o documento que estenden os axentes da autoridade encargados da vixilancia e seguridade do tráfico é unha denuncia, denuncia que, en tanto, produce o efecto de incoar directamente o procedemento sancionador en materia de tránsito. Malia esta desharmonía

conceptual entre un e outro regulamento de procedemento sancionador, o certo é que o boletín de denuncia abre, na materia de tránsito, circulación de vehículos e seguridade vial, o procedemento sancionador.

Iso explica que nos boletíns de denuncia estendidos por axentes da Xefatura de Tráfico da Garda Civil aparezan recollidos os variados extremos que o artigo 13.1 do RD 1398/1993 e o artigo 5 do RD 320/1994 entenden necesario consignar no acordo de iniciación do procedemento:

Identificación da persoa ou persoas presuntamente responsábeis, así como do vehículo co que se cometeu a infracción (referencia ao vehículo que consta no artigo 5 RD 320/1994).

Os feitos sucintamente expostos que motivan a incoación do procedemento, a súa posíbel cualificación e as sancións que puidesen corresponder, sen prexuízo do que resulte da instrucción.

A indicación do lugar, data e hora e o nome, profesión e domicilio do denunciante (art. 5 RD 320/1994).

Instructor e, se é o caso, secretario do procedemento, con expresa indicación do réxime de recusación destes.

Órgano competente para a resolución do expediente e norma que lle atribúa tal competencia, indicando a posibilidade de que o presunto responsable poida recoñecer voluntariamente a súa responsabilidade, cos efectos do artigo 8.

Medidas de carácter provisional acordadas polo órgano iniciador.

Indicación do dereito de formular alegacións e dereito de audiencia no procedemento, así como os prazos para o seu exercicio.

Compréndese entón que un tal boletín de denuncia permita opera-lo efecto «acelerador» da tramitación do procedemento que prevé a alínea 2 do artigo 13 do RD 1398/1993:

«o acordo de iniciación seralle comunicado ao instructor, coa remisión de cantas actuacións existan ao respecto, e notificaráselle ao denunciante, se é o caso, e aos interesados, entendendo en todo caso por tal ao inculpado. Na notificación advertiráselles aos interesados que, de non efectuar alegacións sobre o contido da iniciación do procedemento no prazo previsto no artigo 16.1 [un prazo de quince días], a iniciación poderá ser considerada proposta de resolución cando conteña un pronunciamento preciso acerca da responsabilidade imputada, cos efectos previstos nos artigos 18 e 19 do regulamento».

¿Que problemas presenta semellante **aceleración** do procedemento sancionador?

Un dos puntos febles deste deseño acelerado é a notificación aos **inculpados**, interesados en todo caso no procedemento sancionador. O axente de tráfico é, conforme tal deseño, un vixilante-denunciante-incoador-notificador: un axente que vela pola aplicación do Código de circulación, e persegue os incumprimentos; un órgano administrativo con capacidade para inicia-lo procedemento sancionador en caso de constatar

un tal incumprimento; e, aínda por riba, é tamén un axente notificador do boletín de denuncia, equiparado ao acto de incoación do expediente. Pois ben, esta notificación, preceptiva non só do punto de vista regulamentario, mais tamén do punto de vista legal –pois conforme o artigo 58 da LPAC, cómpre notificar non só as resolucións de finalización dos procedementos, mais tamén os actos administrativos que afecten dereitos e intereses lexítimos, como é un acordo de iniciación– sofre a seguinte **casuística**, por mor dos suxeitos e o contexto en que se realiza:

Non se pode dete-lo vehículo, e por tanto o inculpado non pode ser identificado. Nestes casos, o artigo 10.2 do Real decreto 320/1994 establece que para que as denuncias cobren validez hai que notificar con posterioridade a denuncia, que haberá de incluí-las causas concretas e específicas polas que non foi posíbel dete-lo vehículo. Para os efectos desta notificación, o artigo 11 do RD 320/1994 considera domicilio do conductor e do titular do vehículo aquel que os interesados teñan expresamente indicado e, no seu defecto (tal é o caso da non detención do vehículo), o que figure nos rexistros de conductores e infractores e no de vehículos, respectivamente, cursándose no resto a notificación conforme os requisitos previstos no artigo 59 da LPAC. Nestes supostos, e para evita-la consabida e proteica «picaresca de se escapulir», o artigo 72.3 da LTSV impúxolle –ao prezo de bordear perigosamente a vulneración do dereito fundamental a non declarar contra un mesmo²– «un deber de denuncia» ao titular do vehículo para que este identifique o conductor infractor. O propio Tribunal Supremo ten evitado recentemente outra «modalidade de se escapulir», consistente en atrasa-la identificación do infractor para así forza-lo prazo de caducidade de seis meses que establece o artigo 16 RD 320/1994: a STS do 15 de novembro de 2000 (BOE n° 25, do 29 de xaneiro, RJ 2000\10064) estableceu, en recurso de casación en interese da lei, que «*para o cómputo dos prazos para os efectos de caducidade do procedemento terase en conta como data de iniciación a de incoación por órgano competente unha vez coñecida a identidade do infractor, que non puido ser notificado no acto da comisión da infracción, sen que para estes efectos o inicio do cómputo poida efectuarse a partir da data da denuncia do axente*». Unha interpretación *ad hoc* que, como vemos, exceptúa o teor literal do artigo 11 do Regulamento 1398/1993 e do artigo 3 RD 320/1994, para así evita-lo inesperado efecto perverso do mecanismo de aceleración consistente en lle atribuír á denuncia o valor de acto de incoación, determinante, por tanto, do *dies a quo* do prazo de caducidade de seis meses.

² Sobre a constitucionalidade deste mecanismo permítome a remisión do lector ao meu traballo, escrito en colaboración con Carlos LEMA ANÓN, «Iusnaturalismos da eficacia e seguridade e dereitos fundamentais: o exemplo da STC 197/1995, do 21 de decembro», *Anuario da Facultade de Dereito da Coruña*, n° 1, 1996, pp. 57-85.

O inculpado é identificado no acto de denuncia. Entón, como establece o artigo 10.1 do RD 320/1994, as denuncias de carácter obrigatorio formuladas polos axentes de tráfico seranlles notificadas no acto aos denunciados, e farán constar nestas os datos aos que fai referencia o artigo 5 do regulamento, así como que con elas quedan incoados os correspondentes expedientes, e en consecuencia, que o inculpado dispón de quince días para alegar canto considere conveniente á súa defensa e propo-las probas que estime oportunas. Unha vez identificado, sen embargo, o inculpado pode aceptar ou rexeita-la sinatura do boletín de denuncia. Tal opción é identificada na alínea segunda do artigo 6 do RD 320/1994³. Aínda que os boletíns normalizados non recollen clara e expresamente esta opción como un dereito do inculpado, no recadro destinado á sinatura deste intercálase o inciso «*non implica a miña conformidade*». Pese a tal advertencia, a conducta máis normal é que os inculpados se neguen a asinar. ¿Pode interpretarse tal proceder coma un comportamento atávico, vinculado a unha idiosincrasia hispana receosa do Estado ou da Garda Civil? Acho que non, porque considero que estamos perante un comportamento perfectamente racional. Pois se nos fixamos ben, resulta que a sinatura ten «trampa»: ten trampa na medida en que se se asina, efectivamente, non se produce conformidade: pero entón o boletín producirá o efecto de notificación plena da incoación do procedemento, e abrirase entón inmediatamente o procedemento e, moi especialmente, o prazo de quince días para realiza-lo prego de descargo. Co rexeitamento da sinatura, a xente abriga máis ben a idea de que entón se lle ten que notifica-la denuncia a través das canles ordinarias (correo certificado) no seu domicilio. Esperanza vulgar inútil, porque o propio artigo 59.3 LPAC establece que cando se rexeite o primeiro intento de notificación, poderase continua-lo procedemento, sen ser necesario o segundo intento de notificación a través dos trámites ordinarios (correo certificado no domicilio do inculpado)⁴.

³ «Os boletíns serán asinados polo denunciante e o denunciado, sen que a firma deste último implique conformidade cos feitos que motivan a denuncia, senón unicamente coa recepción do exemplar a el destinado. No caso de o denunciado negarse a asinar ou non soubese fcelo, o denunciante así o fará constar». Nótese a falta de precisión do que acontece en caso de negativa, fronte ao artigo 59.3 LPAC.

⁴ Art. 59.3 LPAC: «cando o interesado ou o seu representante rexeite a notificación dunha actuación administrativa, farase constar no expediente, especificándose as circunstancias do intento de notificación, e terase por efectuado o trámite seguándose o procedemento». A LPAC non deixa claro, no entanto, se nesa secuencia do procedemento hai que proceder a practica-la notificación mediante edictos. O artigo 59.4 prevé como suposto de procedencia desta notificación o caso de que «intentada a notificación, esta non puido ter sido practicada», sen especificar se tal imposibilidade se debe a causas alleas á vontade do destinatario da notificación ou tamén a un comportamento recalcitrante deste. En calquera caso, parece doado soste-la mala fe dunha reclamación por falta de notificación en edictos cando se rexeitou previamente a notificación directa.

En calquera caso, a sinatura, lonxe de producir ou deixar de produci-lo efecto da conformidade, que é o que se lle dirá ao inculpado, produce outro efecto non claramente identificado no boletín normalizado, efecto notificador cunha explicación ao inculpado –necesaria para evita-la acusación de que a Administración se vale da ignorancia dos cidadáns para sancionalos– non deixa de demandar dos axentes de tráfico sutís capacidades pedagóxico-administrativas máis propias, en verdade, de profesores de dereito administrativo que de axentes cuns horarios e condicións de traballo que non son precisamente propicias para o sosego explicativo e didáctico da normativa administrativa aplicábel.

O inculpado identificado pode aceptar ou rexeitar recibir unha copia da denuncia. O artigo 6 do Real decreto 320/1994 establece que os boletíns de denuncia deben estenderse por triplicado: un exemplar para o denunciante, outro para o denunciado se fose posíbel e o terceiro ha de remitírselles á Xefatura de Tránsito ou á alcaldía correspondente, se estamos perante unha sanción imposta en vía urbana. Coma na anterior opción, tampouco nesta se precisan nidiamente nos boletíns normalizados de denuncia os efectos favorábeis ou contraproducentes que produce a recepción ou rexeitamento da copia por parte do inculpado. E novamente, se se acepta copia, esta producirá o efecto de notificación bastante para dar por iniciado con tódalas formalidades legais o procedemento sancionador. Se non se acepta copia, volverase aplica-la regra «aceleradora» do artigo 59.3 LPAC, regra que posibilita que, en calquera dos dous supostos –aceptación ou rexeitamento da copia– se prescinda dos demorados trámites de notificación ordinaria do artigo 59 (notificación por correo certificado no domicilio do inculpado), de resultado máis incerto polo xogo da «*picaresca de se escapulir*» das notificacións administrativas e o prazo de seis meses de caducidade desde a notificación do acordo de incoación que establece o artigo 16 do RD 320/1994.

1.2. Principio contradictorio ou dereito de defensa nos procedementos sancionadores

Velaquí o segundo aspecto feble do mecanismo de aceleración previsto no artigo 13.2 do Real decreto 1398/1993. Como sabemos, este principio funciona tamén nos procedementos sancionadores, na medida en que –se ben os actos de instrucción necesarios para a determinación, coñecemento e comprobación dos datos en virtude dos que deba pronunciarse a resolución han de ser realizados de oficio polo órgano que tramite o procedemento– os interesados teñen dereito a realizar alegacións e achegar documentos ou outros elementos de xuízo en calquera momento anterior ao trámite de audiencia (art. 78.1 e 79.1 LPAC).

Estes dereitos de alegacións e presentación de documentos, así como a solicitude de apertura do procedemento a proba, constitúen elementos imprescindíbeis para discuti-la versión dos feitos elaborada pola Administración, e así poder facer vale-los dereitos de defensa dos presuntos infractores e, xa que logo, o seu dereito constitucional á presunción de inocencia. A inversión material da carga da proba que comporta o valor probatorio recoñecido *ex lege* aos boletíns de denuncia redactados polos axentes de autoridade implica que se non somos capaces de desvirtua-los feitos aducidos por ese boletín, pesará tal valor probatorio, de modo que a sanción poderá imporse sen vulneración da presunción de inocencia. Así se desprende da configuración dos dereitos do presunto responsábel que acometen os artigos 135 e 137 do título IX da LPAC⁵. De aí que sexa de tanta importancia a posibilidade de propor e practicar proba nos procedementos sancionadores, para alén da posibilidade de achegar alegacións e documentos en calquera momento antes da proposta de resolución.

Polo demais, hai que ter presente que tanto o Tribunal Constitucional coma o Tribunal Supremo teñen considerado a proposta de resolución coma un trámite esencial cunha relevancia constitucional, que descansa no feito de posibilita-los dereitos de defensa e de coñece-la acusación recollidos no artigo 24 CE, dereitos nos que a súa plenitude no procedemento sancionador depende da notificación desa proposta de resolución, pois é o momento en que se concretan os feitos e a responsa-

⁵ Conforme o artigo 135, «Os procedementos sancionadores garantiranlle ao presunto responsábel os seguintes dereitos: a ser notificado dos feitos que se lle imputen, das infraccións que tales feitos poidan constituír e das sancións que, se é o caso, se lle puidesen impor, así como da identidade do instructor, da autoridade competente para impo-la sanción e da norma que atribúa tal competencia; a formular alegacións e utiliza-los medios de defensa admitidos polo ordenamento xurídico que resulten procedentes. Os demais dereitos recoñecidos polo artigo 35 desta lei». O artigo 137, pola súa parte, acomete unha regulación específica do dereito de presunción de inocencia do presunto responsábel. Os principais elementos dese dereito son:

Que os procedementos sancionadores han de respecta-la presunción de non existencia de responsabilidade administrativa mentres non se demostre o contrario (art. 137.1)

Non obstante, os feitos constatados por funcionarios aos que se lles recoñece a condición de autoridade e que se formalicen en documento público coa observación dos requisitos legais pertinentes terán valor probatorio sen prexuízo das probas que na súa defensa poidan achega-los propios administrados (art. 137.3).

⁶ Sobre esa cuestión, o Tribunal Supremo foi construíndo unha xurisprudencia, xa consolidada, que se reflicte, entre outras, nas súas Sentencias do 21 de abril de 1997 (RJ 1997\3335), 2 de xuño de 1997 (RJ 1997\5434), 6 de xuño de 1997 (RJ 1997\5437), 16 de marzo de 1998 (RJ 1998\2847), 24 de abril de 1999, e do 26 de maio de 1999 (RJ 1999\3949, relator D. Segundo MENÉNDEZ PÉREZ). Nesta última recóllese a seguinte doutrina: «En esencia, en esas sentencias, tras analizar las normas pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y del Real Decreto

bilidade administrativa imputada⁶. Con carácter excepcional, sen embargo, e seguindo unha longa liña do Tribunal Supremo⁷, ámbolos altos tribunais recoñecen que ese trámite pode obviarse –posibilidade cunha configuración que ten o lexislador conforme criterios de oportunidade– cando a acusación e atribución precisa de responsabilidade se fagan nun trámite anterior, como acontece no boletín de denuncia en materia de tránsito, e –hai que subliñalo– non se lle realicen alegacións a ese boletín de denuncia⁸.

O artigo 137.3 establece que serán practicadas de oficio ou se admitirán so proposta do presunto responsábel cantas probas sexan acaídas para a determinación de feitos e posíbeis responsabilidades, e só poderán declararse improcedentes aquelas probas que pola súa relación cos feitos non poidan altera-la resolución final a prol do presunto responsábel (art. 137.4), inciso este que, de novo, constitúe unha clara manifestación do criterio de celeridade previsto no artigo 74 LPAC. Hai que lembrar, en tanto, que non admisión de probas ha de facerse mediante resolución motivada (art. 80.4 LPAC), parámetro este que permite someter a control as decisións de exclusión da proba que eventualmente puidera toma-lo órgano instructor do procedemento.

1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, en concreto el artículo 137.1 de la primera, y los artículos 13.2, 18 y 19 del segundo; así como la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1989, de 6 de febrero, hemos dicho lo siguiente: cabe afirmar que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso».

⁷ Cfr. Enrique SERRANO GUIRADO, «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública* n.º 4, 1951, pp. 129-190, en especial pp. 147-153.

⁸ Pois se o inculpado fai alegacións e non se notifica posteriormente a proposta de resolución, os tribunais aplican estrictamente a doutrina constitucional da STC 29/1989 e anulan as sancións por lle ter causado indefensión ao acusado. Vid. por exemplo as SS.TS do 26 de maio de 1999 (RJ 1999\3949, relator D. Segundo MENÉNDEZ PÉREZ), STS do 27 de setembro de 1999 (RJ 1999\6637; relator, Óscar GONZÁLEZ GONZÁLEZ), a moi clara Sentencia 188/1997, do 5 de maio de 1997, do Tribunal Superior de Xustiza de Castela-A Mancha (RJCA 1997\898, relatora: D^a Raquel IRANZO PRADES) e, por último, a Sentencia do 27 de xaneiro de 1999 do Tribunal Superior de Xustiza de Andalucía-Sevilla (RJCA 1999\1461; relator, D. Rafael PÉREZ NIETO), onde se lle outorga plena validez á falta de proposta de resolución, ao non lle ter feito o acusado alegacións ao boletín de denuncia.

Seguindo na liña de atalla-los trámites dos procedementos, o artigo 84.4 da LPAC establece dentro da regulación do trámite de audiencia unha regra específica que ten colleitado, como veremos, un grande éxito no ámbito sancionador de tránsito: «*Poderase prescindir do trámite de audiencia cando non figuren no procedemento nin sexan tidos en conta na resolución outros feitos nin outras alegacións e probas que as aducidas polos interesados*». Estamos perante unha manifestación do criterio de celeridade, antigo criterio da instrucción dos procedementos administrativos previsto no artigo 29 da LPA de 1958, e que enuncia hoxe en xeral o artigo 74.1 e logo concreta o artigo 75 LPAC: «*acordaranse nun só acto tódolos trámites que, pola súa natureza, admitan unha impulsión simultánea e non sexa obrigado o seu cumprimento sucesivo*»⁹. Pois, con efecto, parece razoábel entender, como así o fai *ex lege* o propio lexislador básico, que neses dous casos (cando non figuran no procedemento, ou cando non van ser tidos en conta outros feitos e probas que as xa alegadas polos interesados) o trámite de audiencia sería unha innecesaria e antieconómica reduplicación dun trámite pensado e posto na lei para lle da-la palabra ao interesado.

Hai que advertir, porén, que ao meu xuízo ese criterio de celeridade plasmado na regra do artigo 84.4 LPAC parece pensado para os procedementos iniciados a solicitude do interesado, e non para os procedementos contradictorios de gravame como son os sancionadores. A razón desta interpretación é simple: o suposto de feito que se establece para prescindir do trámite de audiencia –a non existencia no procedemento nin consideración para resolver doutras alegacións e probas que as aducidas polo interesado– é de moi difícil, por non dicir imposible, concorrencia nun típico procedemento de gravame como o sancionador, no que a súa apertura se inicia precisamente con actividade probatoria da Administración, e cunhas resolucións que descansan necesariamente nos elementos probatorios e de convicción achegados pola Administración¹⁰. Non

⁹ A doutrina ten sinalado unanimemente a conexión desta celeridade de procedemento coa directriz de eficacia do artigo 103 da Constitución. Así, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 454-456.; LÓPEZ MENUIDO, «Los principios generales del procedimiento administrativo», RAP n.º 129, 1992, pp. 56 e ss; PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2001, pp. 460-461.

¹⁰ Esta interpretación ten como premisa, sen embargo, un punto que non está nada claro na actualidade. A miña interpretación opta por non considera-la Administración –a través dos seus órganos denunciante, instructores ou resolutorios do procedemento– interesada no procedemento sancionador, alomenos nun sentido técnico-dogmático consonte o artigo 31 da LPAC, en especial a súa alínea 1.a), e o artigo 13.2 do RD 1398/1993, que distingue nitidamente entre denunciante e interesados. Recoñezo, porén, a plausibilidade da outra postura, isto é, a de considera-la Ad-

se pode descartar, certo é, a posibilidade dalgún caso illado dun procedemento sancionador aberto con e sustentado en probas autoinculpatórias achegadas polo inculpado interesado (en ser sancionado), mais non parece que esa posibilidade sexa redactada e, por tanto, relevante.

Así as cousas, o Real decreto 1398/1993 introduciu no artigo 19 as seguintes regras específicas de omisión do trámite de audiencia nos procedementos sancionadores, cunha redacción, sen embargo, que presenta perigosas ambigüidades, que subliñamos e explicamos a seguir:

«A proposta de resolución seralles notificada aos interesados, indicándolle-la posta de manifesto do procedemento. Á notificación achegaráselle unha relación dos documentos que constan no procedemento, co fin de que os interesados poidan obter as copias dos que estimen convenientes, concedéndoselles un prazo de quince días para formular alegacións e presenta-los documentos e informacións que estimen pertinentes perante o instructor do procedemento.

Agás no suposto previsto no artigo 13.2 deste regulamento, poderase prescindir do trámite de audiencia cando non figuren no procedemento nin sexan tidos en conta outros feitos nin outras alegacións e probas que as aducidas, se é o caso, polo interesado, de conformidade co previsto no artigo 3 e na alínea 1 do artigo 16 do presente regulamento».

1ª ambigüidade: se non se realizan alegacións, o boletín de denuncia equivale –en virtude do artigo 13.2 RD 1398/1993– á proposta de resolución, cunha notificación posterior que xa non é preciso practicar, pola razón de que xa foi notificada no acto de redacción do boletín de denuncia. Isto pode colidir co dereito á defensa do inculpado en non poucos casos, como veremos inmediatamente.

2ª ambigüidade: ¿en que circunstancias procede prescindir do trámite de audiencia? A proposición normativa do artigo 19.2 resolve a cuestión de xeito moi confuso, ao acumular nun só precepto excepcións e condicións de aplicación dunha regra permisiva. Por un lado, recóllese a regra de economía procesual xa vista no artigo 84.4 LPAC, con tódalas dificultades xa expostas de aplicación cabal nos procedementos sancionadores; pero non se aclara a relación de permisión ou exclusión desa regra verbo dos supostos considerados no artigo 13.2 do RD 1398/1993. Con efecto, o precepto, confusamente redactado, pode interpretarse gramaticalmente ao menos de dúas formas ben distintas:

ministración como interesada. Verbo desta última hipótese, hai que destacar que a Administración non é o único interesado, pois tamén está necesariamente o inculpado, mentres que o teor literal do artigo 84.4 denota un **único e singular interesado**. Deixo a cuestión simplemente apuntada, pois remite á difícil definición teórica da posición da Administración nos procedementos sancionadores, ben como interesada, ben como servidora obxectiva do interese xeral (art. 103 CE).

Primeira interpretación: exclúese no caso previsto no artigo 13.2 a posibilidade de prescindir do trámite de audiencia, debendo por tanto concederse sempre. Trátase da forma máis acaída ao «sentido propio das palabras» que constitúe o primeiro canon interpretativo das normas recollido no artigo 3 do Código civil. Ademais, constitúe unha interpretación ben acaída á teleoloxía (espírito e finalidade: terceira regra hermenéutica do artigo 3 do Código civil) da regra de economía procesual do artigo 84.4 LPAC: evitar reiteración de trámites que xa foron practicados polo interesado. No caso do artigo 13.2 non se produce propiamente unha audiencia, coa consecuente vista do expediente, senón que o que se lle ofrece ao inculpado é a posibilidade de realizar nun breve prazo de quince días alegacións aos elementos presentes no boletín de denuncia, advertíndose que, do contrario, a iniciación poderase considerar proposta de resolución cando conteña un pronunciamento preciso acerca da responsabilidade imputada.

Segunda interpretación: o suposto do artigo 13.2 regula un suposto específico de omisión do trámite de audiencia, independente da regra do artigo 19.2, que só regula os casos de omisión enlazados co conector condicional «cando», que son os previstos no artigo 84.4 LPAC. E por tanto é posíbel prescindir da audiencia no suposto do artigo 13.2 do RD 1398/1993. Ao meu xuízo, adianto xa a miña opinión, esta segunda interpretación descansa nunha aplicación extravagante e «tramposa» do significado da aceleración de trámites prevista no artigo 84.4 LPAC, cunha finalidade e contexto que son moi distintos. Avanzando nesta valoración, todo indica que ese artigo 84.4 é utilizado pola Administración como simple norma de cobertura, como auténtica coartada legal dunha operación regulamentaria de recorte das garantías previstas na Lei de procedemento administrativo común.

E é neste momento onde cabe suscitar serias **dúvidas da constitucionalidade** respecto da aplicación extravagante e extensiva do trámite previsto no artigo 84.4 aos procedementos sancionadores. Pois quedou visto *supra* que, con efecto, o Tribunal Constitucional admite que, en aplicación do artigo 105.c) e 53.1 CE, o **lexislador –só por lei, di este artigo– regule casos excepcionais** onde «procede» prescindir de notificar a proposta de resolución e a concesión de audiencia. En consecuencia, a **ampliación regulamentaria** desa regulación excepcional de aspectos conexos aos dereitos fundamentais previstos no artigo 24 CE non parece compadecerse co réxime de reserva legal da regulación do exercicio dos dereitos fundamentais que prevé a Constitución.

Por outra parte, a **exclusión da «segunda audiencia»** descansa en dúas premisas de dubidosa consistencia.

A primeira é a da **suficiencia da primeira audiencia**, isto é, a correspondente ao denominado prego de descargo. Para ilustra-la inconsisten-

cia desta premisa nada mellor que unha cita dun vello traballo de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, relator da STS do 19 de decembro do 2000: «no puede estimarse cumplido este trámite [o de audiencia] con el escrito de descargo (art. 289.b) del Código de Circulación de 1934), porque «el trámite de audiencia del interesado en la resolución de un asunto ha de dársele poniéndole de manifiesto el expediente, para que pueda alegar con conocimiento de causa, y no puede ser sustituido por el escrito que él u otra persona, en su nombre, presente sin conocimiento de las actuaciones administrativas» (STS de 11 de diciembre de 1918). Y desde luego este trámite aparece más bien configurado en la LPA como de alegaciones conclusivas, y «precisamente ha de verificarse para que tenga eficacia y validez legal, cuando, unidos todos los informes conducentes a la formulación del dictamen preparatorio de la resolución, puedan los interesados, conociéndolos, rebatirlos» (STS de 25 de junio de 1948). Es más, creemos que puede afirmarse con carácter general que el trámite de audiencia se da siempre, a menos que una Ley lo prohíba expresamente, por ser un principio general de Derecho y dado que la Administración está sometida no sólo a la Ley, sino también a los principios generales del Derecho»¹¹. Naqueles casos en que o interesado, para redacta-lo seu prego de descargo, non conta con datos incluídos no expediente, prodúcese unha clara indefensión que será preciso poder corrixir en momentos posteriores. Por exemplo, no momento de redacta-lo prego de descargo, o inculpado nunca ten á vista elementos do expediente tan importantes coma a foto do radar que acredita os excesos de velocidade, ou as probas de contraste dos tests de alcoholemia que se poden realizar en hospitais. Estes elementos probatorios non poden ser alegados porque, simple e sinxelamente, son descoñecidos polo inculpado á hora de realiza-los pregos de descargo, polo que non é unha conducta procesual de mala fe esperar que o instructor lle abra e lle notifique un período de acceso ao expediente. Ben é certo, sen embargo, que o interesado pode alegar nun eventual recurso administrativo esta evidente indefensión de procedemento, podendo entón a Administración optar entre as dúas seguintes alternativas: ben obrar de boa fe e outorgar audiencia, pondo de manifesto todo o expediente; ben obrar de mala fe, acelera-lo procedemento –permítaseme a pequena malicia– e negar audiencia con base en que non hai que ter en conta documentos novos que xa non figurasen no expediente orixinario no momento da resolución (ex art. 112 LPAC). Neste último caso, o interesado veríase abocado irremisibelmente a un proceso abreviado perante un xulgado do contencioso-administrativo, co custo económico e alta incerteza que este tipo de procesos implican.

¹¹ Cfr. «El procedimiento sancionador del código de la circulación», *Revista de Administración Pública* n° 43, 1964, pp. 415-416.

A segunda é a da consideración da primeira audiencia e do prego de descargo coma unha carga do procedemento cunha non actuación que leva o interesado estar e pasar polas consecuencias negativas da súa omisión (no noso caso, a reconversión do acto de iniciación en proposta de resolución, sen concesión de segunda audiencia), consideración sostida precisamente por González Navarro¹². Esta premisa perde a súa consistencia ao pensar nas consecuencias perversas da primeira premisa discutida: considerar como carga o dereito a presentar alegacións e a partir de aí tirar tan graves consecuencias parece unha interpretación que non se compadece suficientemente co deseño legal básico do dereito de alegacións no procedemento administrativo, que non só se codifica como tal dereito no artigo 79 LPAC, mais tamén no artigo 35 e) da LPAC.

1.3. «A reforma do artigo 13.2 do Real decreto 320/1994 operada polo Real decreto 137/2000 do 4 de febreiro»

Vistos en toda a súa complexidade os elementos xurídicos que forman a complexa cuestión do valor do boletín de denuncia, só resta por aclarar un extremo –non exento de paradoxos– antes de debruzarse o lector leitor no caso resolto pola Sentencia do Tribunal Supremo.

Trátase da redacción do artigo 13.2 do RD 320/1994. A redacción orixinal dese precepto, que foi a considerada na súa resolución polo Tribunal Supremo, dicía que *«unha vez concluída a instrucción do expediente e formulada a súa proposta de resolución, daráselles remisión desta aos interesados para que, nun prazo non inferior a dez días nin superior a quince e con vista do expediente, poidan alega-lo que estimen pertinente e presenta-los documentos que teñan por oportuno»*. Redacción clara que, ademais, contiña unha regra garante de aplicación directa que, conforme o criterio de especialidade, desprazaba as regras de aceleración previstas no homónimo artigo 13.2 e no artigo 19 do RD 1398/1993.

Pois ben, entre outros extremos, o Real decreto 137/2000, do 4 de febreiro (BOE n° 42, do 18 de febreiro), modificou a redacción do artigo 13.2 do Real decreto 320/1994, para así, en palabras do seu preámbulo, *«precisar máis nidiamente a distinción entre o trámite de audiencia ao interesado e a proposta de resolución para lle axusta-lo devandito artigo ao artigo 84.4 da Lei 30/1992»*. A nova redacción do artigo 13.2 establece que:

«Unha vez concluída a instrucción do procedemento e practicada a audiencia ao interesado polo órgano correspondente, salvo cando non figuren no procedemento nin sexan tidos en conta na resolución outros feitos e outras alegacións e

¹² Cfr. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, II, Madrid, Civitas, 1997, p. 1457.

probas que as aducidas polo interesado, o instructor comunicarlle a proposta de resolución ao órgano que teña atribuída a competencia sancionadora para que dicte a resolución que proceda»

Confeso que, por moito que releo o novo precepto e a súa exposición de motivos, son incapaz de ver nesta nova redacción unha precisión nítida de nada. Acho non ser excesivo afirmar que con esta redacción a Administración de Tráfico –por dicilo expresivamente, e nunca mellor dito– «*véndenos unha moto*», xustamente para motoriza-lo procedemento sancionador, pois trata de presentar como avance un claro retroceso na calidade do procedemento sancionador de tránsito. Pois ben mirado, a anterior redacción, ademais de ser ben máis clara, mantiña con toda corrección legal e con excelente criterio de oportunidade a obrigatoriedade da «segunda» audiencia, é dicir, da audiencia que cómpre conferir tras da proposta de resolución, e a necesidade de vista do expediente. **A nova redacción, ao contrario, perde en corrección gramatical, en precisión normativa e, o que é máis transcendente, en garantías para o cidadán:** pois o que antes era un trámite preceptivo, cun prazo certo, agora pasa a ser un trámite sometido a esa cláusula estrañamente importada e introducida con calzador desde o artigo 84.4 LPAC¹³; porque –volvo insistir– o suposto de feito desa cláusula é, nos procedementos sancionadores, absolutamente improbable, na medida en que a actividade probatoria e documental da Administración é consubstancial a todo procedemento de gravame como é o sancionador. Pérdese, así, a vista do expediente como elemento específico inherente ao período de audiencia de dez a quince días.

¹³ Lembrarei, sen entrar a fondo no tema, que a disposición adicional primeira da Lei 4/1999, do 13 de xaneiro, polo que se reformou a Lei 30/1992, habilitou o Goberno para que, no prazo dun ano, reformase as disposicións regulamentarias do ámbito da Administración xeral do Estado de modo a simplificalos seus procedementos administrativos, deixando moi claro, sen embargo, que «*en ningún caso as especialidades destes procedementos poderán supor unha diminución ou limitación das garantías consagradas nesta lei*». Apunto tamén que, como lembra con acerto Juli PONCE SOLÉ (cfr. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...*, op. cit. p. 467, por nota) o artigo 3 do Real decreto-lei 5/1996, do 7 de xuño, de medidas liberalizadoras en materia de solo e de colexios profesionais, introduciu un recorte dos prazos previstos para a tramitación e aprobación do planeamento urbanístico, indicando que o trámite de información pública en caso ningún podía exceder de dous meses. Deste xeito tan sutil, ao non se indicar cál era o período mínimo do trámite, eliminábase o réxime de prazo mínimo dun mes que prevía TRLS de 1992, e limitábase inevitabelmente o prazo máximo. Todo, para, como rezaba a exposición de motivos do RD-lei, «*simplificalos procedementos e acurta-los prazos vixentes*»...

2. Os feitos do caso e a Sentencia do Xulgado a quo: prevalencia da garantía en materia de procedemento sancionador: carácter preceptivo da segunda audiencia

Mediante Resolución do 8 de marzo de 1999, dictada polo director xeral de Tráfico, foi confirmada en vía administrativa a Resolución do 14 de decembro de 1998, dictada polo delegado do Goberno de Andalucía, pola que se sancionaba a Dona María G.F. cunha multa de 20.000 ptas. por circular co seu vehículo de motor a 143 km/hora cando a limitación nese tramo de autoestrada era de 120 km/hora.

Interposto recurso contencioso-administrativo o día 15 de xuño do 1999, este tramitouse conforme o procedemento abreviado do artigo 78 da nova lei, pois conforme a *vacatio legis* de cinco meses prevista pola disposición final 30 da Lei reguladora (Lei 29/1998, do 14 de xullo), esta entrou en vigor o día 14 de decembro de 1999.

A Sentencia do 5 de outubro de 1999, dictada polo Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 2 de Málaga, contén no seu fundamento xurídico 2º os seguintes razoamentos xurídicos, nas que as súas principais premisas resaltaremos en negra:

«Siguiendo un orden lógico, se analiza en primer lugar el motivo alegado relativo a la ausencia de notificación de la propuesta de resolución al recurrente por omisión del trámite de audiencia. El procedimiento sancionador ha de rodearse de las debidas garantías previstas en el artículo 24.2 CE, que en principio y con las oportunas modulaciones, son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, dado que también éste es manifestación del ordenamiento punitivo. En este sentido, se exige que el implicado-denunciado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración sancionadora siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga. En el presente procedimiento sancionador se han vulnerado los derechos previstos en el art. 135 Ley 30/1992 y RD 320/1994, de 25 de febrero [donde] se exige, expresamente la audiencia del denunciado, la existencia de una propuesta de resolución que debe notificarse al denunciado tras la ratificación del Agente denunciante o sus alegaciones (art. 13.2 del Real Decreto citado), trámites omitidos en el caso enjuiciado, lo que impone estimar el recurso y declarar la nulidad de la resolución objeto del mismo conforme al art. 62.1 letras a) y e) de la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Aunque el art. 19.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto), de aplicación supletoria al Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial –art. 1 del RD 320/1994, de 25 de febrero– permite prescindir de un segundo trámite de audiencia «cuando no figure en el procedimiento ni

sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado de conformidad con lo previsto en el art. 3 y en el punto 1 del art. 16 del presente Reglamento». Conviene precisar que es necesario e imprescindible, en todo caso, la existencia de una propuesta de resolución con notificación al denunciado en el caso previsto en el art. 13.2 RD 1398/1993 por exigencia expresa del propio art. 19.2 RD 1398/1993 que faculta para prescindir del segundo trámite de audiencia «salvo en el supuesto contemplado por el artículo 13.2 de este Reglamento», como ocurre en el presente supuesto que se enjuicia, donde el recurrente no ha efectuado alegaciones previas de conformidad con el artículo 3 y art. 16.1 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993). En consecuencia la inexistencia, en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, de la acusación formal (propuesta de resolución –expresión del principio acusatorio–) o la falta de la preceptiva notificación de la misma, se puede considerar un trámite esencial que vicia de nulidad el procedimiento. El acto nulo de pleno derecho carece «ab initio» de efecto alguno, de modo que los actos que sean consecuencia de ellos son igualmente nulos: «*quod nullum est nullum effectum producit*». Por todo lo expuesto procede estimar la pretensión de la actora y acordar la nulidad postulada de la resolución recaída en procedimiento sancionador de fecha 14 de diciembre de 1998 dictada por el Delegado del Gobierno en Andalucía en el expediente número 29-040-133.631-3 y por extensión la posterior dictada por el Director General de Tráfico en fecha 8 de marzo de 1999, pronunciamiento que hace innecesario, entrar a conocer del resto de los motivos impugnatorios».

3. A impugnación da sentenza polo Avogado do Estado: defensa da celeridade na tramitación dos procedementos sancionadores da Administración de tráfico

Pola súa parte, o avogado do Estado invocou como único motivo do recurso de casación en interese da lei a suposta interpretación incorrecta do artigo 13.2 do Real decreto 320/1994, do 25 de xaneiro, polo que se regula o procedemento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade vial, en relación co artigo 84.4 da Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común. Os argumentos básicos que se aducen son:

«Por el contrario, entre las modulaciones oportunas, que necesariamente implica el traslado de las garantías penales al procedimiento sancionador, hemos de considerar la norma contenida en el artículo 19.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto), de aplicación supletoria al pro-

cedimiento sancionador en materia de tráfico. Las garantías esenciales de audiencia y prueba están plenamente reconocidas y no pueden entenderse vulneradas por la supuesta inexistencia de una manifestación del principio acusatorio que se puede incluso identificar con la propia denuncia que practican los agentes de la Autoridad gubernativa. Doctrinalmente, cabe entender la situación procedimental creada de diferentes formas, pero lo esencial es que los principios inspiradores de las garantías penales no resulten vulnerados en el procedimiento sancionador de que se trata. Este procedimiento necesariamente ha de adaptarse al carácter masivo de las infracciones en materia de tráfico, y la eficacia en la imposición y ejecución de las sanciones administrativas estaría notoriamente dificultada de seguirse el criterio sostenido por la sentencia objeto del presente recurso en interés de la Ley. Y sobre todo resulta desproporcionada y carente de sentido técnico-jurídico, la afirmación de que la falta de notificación de una propuesta de resolución que no incorpora ningún elemento desconocido por el interesado, vicia de nulidad el procedimiento. A esta interpretación errónea hay que sumar el grave perjuicio que para el interés general supone un clima generalizado de incumplimiento de una normativa que se dirige primordialmente a la protección de bienes jurídicos tan primarios como son la vida y la integridad física de la persona».

Tras este razonamiento, o representante da Administración solicita da Sala 3ª do Tribunal Supremo que:

«dicte sentencia por la que declare ser doctrina legal la consistente en que el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994 debe interpretarse en el sentido de entender preceptiva la notificación de la propuesta de resolución únicamente en aquellos casos en los que en el curso del procedimiento se haya practicado prueba o se hayan tenido en cuenta consideraciones distintas de las incorporadas por el interesado».

A argumentación do avogado do Estado xira arredor de argumentos case exclusivamente finalistas, montados a partir das seguintes premisas:

Na materia de tráfico, circulación de vehículos e seguridade vial, a actuación disciplinar dos poderes públicos busca a protección de bens xurídicos primarios como son a vida e integridade física das persoas.

Esa finalidade da actuación administrativa xustifica unhas potestades administrativas (en concreto, a sancionadora) desembarazadas de garantías de procedemento excesivas, como son as inspiradas nos principios do dereito penal e procesual recoñecidos constitucionalmente, dado que

Nun contexto de uso masivo da potestade sancionadora, esa garantía exacerbada levaría a emba-la eficacia disuasoria (prevención especial e xeral) desa potestade, criando un clima xeneralizado de incumprimento dunha normativa cunha finalidade que é de tanta importancia.

Por tanto, non se debe considerar preceptivo o trámite de redactar e notificar proposta de resolución, abrindo un período de audiencia a se-

guir, máis que cando se practicou proba ou se tivesen en conta consideracións distintas ás incorporadas polo interesado.

En consecuencia, non é preceptivo tal trámite cando o procedemento foi incoado mediante boletín de denuncia estendido polo axente de tráfico, e o interesado-acusado non fixo alegacións no prazo de quince días desde a notificación do boletín.

A máis importante falacia desta argumentación do avogado do Estado descansa –paradoxalmente– na súa falta de calidade técnico-xurídica. Moi en especial, na incorrecta concepción das relacións de integración entre as normas que compoñen o grupo normativo do procedemento sancionador: pois mediante a coartada que prestan os argumentos finalistas **preténdese afirmar unha aplicación supletoria do RD 1398/1993 cando o RD 320/1994 conta cunha regra de seu, clara, específica, posterior e vivente, cun desprazamento que só cabe entender politicamente –nunca xustificar xuridicamente– por mor desas razóns de oportunidade. Pois en termos estrictamente xurídicos, máis do que a supletoriedade –aquí inexistente, pois existe unha regra específica no RD 320/1994– o que o avogado do Estado pretende defender, malia sen recoñecelo, é un sedicente carácter básico do RD 1398/1993, carácter básico material cunha existencia da que cabe dudar hermeneuticamente con bos argumentos¹⁴.**

Vexamos xa cómo resolve a cuestión a Sentencia do Tribunal Supremo.

¹⁴ A doutrina do Tribunal Constitucional sobre a necesidade dun criterio legal formal para lle atribuír carácter básico a unha disposición normativa encontra a súa excepción xustamente neste real decreto, cun carácter material, en ausencia dun procedemento sancionador completo na propia LPAC, que aboca a TORNOS MAS (cfr. «Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor», en TORNOS MAS (COORD.), *Administración Pública y procedimiento administrativo*, Barcelona, Bosch, 1994, p. 43) e a PONCE SOLÉ (cfr. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...* op. cit. p. 544) a admiti-lo seu carácter básico, pese ao seu rango simplemente regulamentario. García de Enterría considera que o RD 1398/1993 é non só unha norma básica, mais mesmo unha norma de aplicación integral (cfr. «La problemática puesta en aplicación de la LRJAP: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal», REDA n° 80, 1993, p. 660). No meu xuízo, a literalidade do preámbulo e do artigo 1 do RD 1398/1993 obriga a considerar como supletoria esta disposición estatal, naqueles supostos que ela mesma regula. Fique, sen embargo, sinalado o problema, especialmente complexo se consideramos, para alén do anterior, as esixencias do novo criterio constitucional sobre supletoriedade instaurado a partir das SS.TC 118/1996 e 61/1997, e os criterios sobre o alcance das bases do procedemento administrativo introducidos pola STC 50/1999.

4. Os razoamentos do maxistrado relator da Sala 3ª do Tribunal Supremo, D. Francisco González Navarro

O primeiro paso da argumentación é a identificación das peculiaridades do boletín de denuncia no ámbito do tránsito:

«El expediente en que se documentan los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, sin perjuicio de que haya ido adaptándose a las modificaciones de la legislación en la materia, se encuentra normalizado desde hace muchos años. Una de las más interesantes manifestaciones documentales de ese tipo de expediente lo constituye precisamente el boletín de denuncia, en el que aparecen reflejados los siguientes actos: el acto de denuncia (con especificación de los datos que exige el artículo 5 del Real Decreto 320/1994); el acto de iniciación que en este caso lo es la denuncia (art. 3 del mismo Real Decreto, que dice que el procedimiento se iniciará de oficio o por denuncia); el acto de notificación de esa iniciación (art. 10.1 del repetido Real Decreto); el acto de fijación de plazo (quince días) para alegaciones y proposiciones de pruebas (art. 10); y eventualmente y «ad cautelam», el acto de propuesta de resolución para el caso de que el denunciado no presente alegaciones (art. 13.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que es el que con carácter general y supletorio, regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

En aras de la claridad –que siendo siempre conveniente e incluso necesaria, lo es todavía más en un recurso de la índole del que nos ocupa– conviene transcribir ahora, antes de seguir adelante, el art. 13.2 de ese Real Decreto 1398/1993 expresamente invocado en los boletines de denuncia de que estamos hablando, y que es el que se utilizó en el concreto caso del que trae causa este recurso de casación en interés de ley. Es, únicamente, el inciso segundo de ese artículo 13.2 del Real Decreto 1398/1993, el que nos interesa. Dice así: «en la notificación [del acto de iniciación] se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto en el artículo 16.1 [quince días], la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con los efectos previstos en los artículos 18 [propuesta de resolución] y 19 [audiencia] del Reglamento».

Todo esto quiere decir que en el procedimiento que nos ocupa –y también en aquellos otros en que, por no haber disposición que lo excluya o lo regule de manera distinta, haya lugar a aplicar supletoriamente el citado Reglamento General 1398/1993–, la falta de presentación de alegaciones por el denunciado implica: a) que éste ha renunciado a ejercitar la facultad de alegar; b) que esa facultad está configurada como una carga procesal puesto que la no presentación de las alegaciones conlleva la consecuencia de tener por efectuados los trámites subsiguientes de propuesta de resolución y de audiencia.

Vemos, pois, cómo o relator da STS afirma, contra as súas propias premisas –pois o art. 13.2 do RD 320/1994 contén unha regulación propia

que debería desprazar á do artigo 13.2 do RD 1398/1993–, a aplicación supletoria do artigo 13.2 do RD 1398/1993 sen valorar suficientemente, ao noso xuízo, a aplicabilidade directa do artigo 13.2 do RD 320/1994. Pode que esta coincidencia de numeración entrámbolos preceptos destas disposicións xerais leve a confusión; en calquera caso, importa resaltar que unha e outra regulación é distinta, e comporta consecuencias disparas. Pois no caso do artigo 13.2 RD 1398/1993 permítese prescindir da «segunda audiencia», correspondente ao momento posterior da notificación da proposta de resolución, cousa que o artigo 13.2 do RD 320/1993 non só non permite, senón que establece a obrigatoriedade desa segunda audiencia, con vista do expediente.

A sentenza, a continuación, retoma o fío cunha manifestación do afán profesoral –tan necesario na xurisprudencia do Tribunal Supremo– do relator, D. Francisco González Navarro:

«Estamos, pues, ante un supuesto de ficción jurídica, unidad jurídica a la que recurre el ordenamiento jurídico en ocasiones muy diversas para solucionar problemas, también muy diferentes, que de otra manera no podrían quizá resolverse. Supuestos de ficción jurídica son, por ejemplo, los previstos en los artículos 11.1 párrafo segundo del Código Civil (actos y contratos celebrados en buques y aeronaves durante la navegación) y 172 y 176 (hijos adoptivos) del mismo cuerpo legal, ejemplos ambos de lo que los postglosadores, en el siglo XIV, llamaban ficciones traslativas o extensivas, pues lo que existe de una determinada manera se considera «como si» hubiera ocurrido de otro modo distinto. Es el caso también del llamado silencio administrativo, conforme al cual cuando la Administración calla, incumpliendo el deber que tiene de responder, se considera que es «como si» lo hubiera hecho y, además, en un determinado sentido, negativo o positivo (cfr. las sentencias de esta nuestra Sala y sección de 20 de abril de 1996 y de 19 de julio de 1997). [Y esto a pesar de que se siga hablando todavía en la LJCA de 1998 de acto presunto, porque la presunción constituye una unidad jurídica distinta, que pertenece al campo de la prueba, siendo un medio indirecto de fijar un hecho o de acreditar un determinado extremo]. Ficciones son, en fin –y es lo que aquí interesa poner de manifiesto– las que establece ese artículo 13.2, en relación con el 18 y el 19 del Real Decreto 1398/1993: no ha habido propuesta de resolución ni ha habido audiencia y, sin embargo, es «como si» la hubiera habido cuando –como ha ocurrido en este caso– en el boletín de denuncia se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada y el denunciado no ha presentado alegaciones pese a habersele notificado la denuncia. Y en el caso que nos ocupa el agente denunciante-notificador [que esa doble naturaleza tiene, tal como refleja el boletín de denuncia] hizo constar que la denunciada rehusó firmar el boletín de denuncia del cual se le entregó copia.

Debemos insistir ahora que en el caso que nos ocupa la autora de la infracción no formuló alegaciones, pero no porque –como dijo en su re-

curso ante el Juzgado- no se le notificara la denuncia, sino porque -como consta en el boletín de denuncia- manifestó que no deseaba firmar, si bien se le hizo entrega de un duplicado del mismo por el agente denunciante-notificador.

Y es necesario subrayar también que el artículo 10 del Real Decreto 320/1994 (sancionador en materia de tráfico) distingue dos formas de practicar la notificación de las denuncias: a) Notificación al denunciado hecha en el acto por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia de tráfico; denuncia en la que se harán constar los datos que menciona el artículo 5 y la advertencia de que con la notificación queda incoado el correspondiente expediente, y la prevención de que el denunciado dispone de un plazo de 15 días para alegar lo que considere conveniente a su defensa y proponer las pruebas oportunas. Esta es la forma normal de practicar la notificación y así lo dice expresamente el artículo de que estamos hablando. b) Notificación «a posteriori», que se produce en dos supuestos: cuando por razones justificadas que deberán constar en las propias denuncias así se considere necesario hacerlo [«podrán notificárseles»] y cuando no se haya parado a los denunciados, en cuyo caso habrá de especificársele en la notificación las causas por las que no fue posible detener el vehículo.

Aquí estamos, por tanto, en el supuesto general: notificación realizada en el acto por el agente notificador. El boletín de denuncia fue rehusado por el denunciado, pero el duplicado se le entregó al denunciado como hizo constar el agente denunciante-notificador en el propio boletín. Y debemos añadir que el Real Decreto 320/1994, con apoyo innegable en el principio de buena fe que debe presidir las relaciones jurídico-administrativas, buena fe que es exigible no sólo a la Administración sino también al administrado, prevé expresamente, saliendo al paso de eventuales conductas sugeridas por la siempre reprobable picaresca de posibles denunciados, que se entregará «un duplicado [del boletín de denuncia] al denunciado si fuere posible» (art. 7.c). Y esos casos de imposibilidad son, por lo menos, dos: que el vehículo no se haya detenido (art. 10, citado) y que el denunciado no sólo se niegue a firmar sino también a recibir el duplicado».

Esta forma de argumentar, sen embargo, parece incorrecta e, atreveríame a afirmar, mesmo perniciososa. Primeiro, porque establece unha presunción en virtude da cal a falta de rúbrica do boletín equivale unha vontade de non facer alegacións, cando expresamente o RD 320/1994 establece que a rúbrica non equivale a conformidade e, por tanto, ao contrario, a non rúbrica tampouco pode equivaler unha desconformidade e moito menos a renuncia do dereito de realizar alegacións. Segundo, porque tal argumentación ten a consecuencia de facer de peor condición a quen de boa fe acepta o duplicado que aqueloutra persoa que, desconfiando da Administración (como vemos, non de mala fe, senón con toda a razón), rexeita recibila copia coa esperanza de gañar tempo ata unha notificación ordinaria da sanción.

A continuación, a sentencia rompe a linearidade da súa argumentación para anunciarnos inexplicabelmente a resolución de admisión do recurso:

«Asimismo importa decir que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad gozan de presunción de veracidad teniendo valor probatorio respecto de los hechos denunciados (art. 137.3, LRJ-PAC, y artículo 14, Real Decreto 320/1994, sancionador de tráfico); todo ello sin olvidar que, en este caso, la velocidad del vehículo y la hora y minuto de la infracción aparecen acreditados por el cinemómetro y la fotografía obrante en las actuaciones.

Es evidente que cuando se lee con atención el boletín de denuncia y se ejerce esa función calificadora que es propia, no sólo del juez, sino de todo operador jurídico, se toma conciencia que no contiene un único acto jurídico, sino una pluralidad de ellos, y es entonces cuando se está en condiciones de aplicar correctamente el Real Decreto 320/1994. Y la conclusión a la que entonces se llega, ante un caso como el que nos ocupa, tiene que ser necesariamente distinta de aquella a la que ha llegado el Juzgado en la sentencia impugnada en este recurso en interés de ley.

En el bien entendido que en un recurso de esta naturaleza nuestra sentencia ha de respetar, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida (art. 100.7, inciso final, LJCA).

Debemos, limitarnos, pues, a fijar en el fallo la doctrina legal, esto es la interpretación que a juicio de esta Sala 3ª del Tribunal Supremo de España debe darse a los preceptos aplicados, interpretación que vinculará a todos los jueces y Tribunales inferiores en grado encuadrados en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 100.7, inciso final, LJCA)».

Dito isto, o relator retoma o fío argumental e analiza o discurso xurídico do Xulgado do Contencioso-Administrativo de Málaga –parágrafo que transcribimos *supra*–. Fundamentalmente, as afirmacións sentadas sobre o artigo 19.2 do RD 1398/1993:

(...) Ese Real Decreto 1398/1993 (regulador del procedimiento sancionador general) permite prescindir del trámite de audiencia «cuando no figure en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el punto 1 del artículo 16» (artículo 19.2, inciso segundo).

Esto es verdad [lo dice el art. 19.2], pero es sólo una parte de la verdad. Porque el inciso primero de ese artículo 19.2, empieza diciendo: «Salvo en el supuesto contemplado por el artículo 13.2 de este Reglamento...». Y este artículo 13.2 [repetimos: del Real Decreto 1398/1993, procedimiento sancionador general] dice, como ya nos consta, que en la notificación [que fue practicada en este caso, como prevé la normativa específica de tráfico, por el agente denunciante, según hemos dicho] se advertirá al interesado que de no efectuar alegaciones la iniciación con los requisi-

tos que allí se dicen podrá ser considerada como propuesta de resolución, con los efectos previstos en los artículos 18 (propuesta de resolución) y 19 (audiencia) de este Reglamento.

Dicho con otras palabras: hay dos casos en que se puede prescindir de la propuesta de resolución y, consiguientemente, del trámite de audiencia: 1º Cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del acto de iniciación del procedimiento [que en el sancionador de tráfico lo es el boletín de denuncia] (supuesto contemplado en el artículo 13.2 del Reglamento sancionador general, al que remite el inciso primero del artículo 19.2 del mismo Reglamento); y 2º Cuando aun habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (artículo 19.2, inciso segundo, del Reglamento general citado).

En el caso que nos ocupa no era necesario formular propuesta de resolución ni dar trámite de audiencia porque estamos en el supuesto del artículo 13.2 del Real Decreto 1398/1993: la notificación se practicó por el agente denunciante, y la interesada, tal vez creyendo que, puesto que rechazó firmar podía «no darse por enterada» de la denuncia, no formuló alegaciones. Pero la notificación existió y la falta de alegaciones supone que el acto de denuncia-iniciación permite entender –conforme a ese artículo– que es «como si» hubiera habido propuesta de resolución y audiencia.

Se comprenderá ahora por qué hemos tenido que empezar analizando el supuesto concreto sobre el que se ha pronunciado el Juzgado, y por qué hemos tenido que explicar el complejo contenido de ese originalísimo documento normalizado que es el boletín de denuncia; y también se entenderá porqué hemos tenido que demorarnos en explicar que la oportunidad que se da al interesado de formular alegaciones es una verdadera carga procesal, por lo que aquél podrá optar entre alegar o no alegar, pero si opta por esto último –como aquí ha ocurrido– debe atenerse a las consecuencias; y por qué, finalmente, nos hemos entretenido asimismo en exponer cuáles son esas consecuencias –producir la conversión de la iniciación con los requisitos del artículo 5 en relación con el 10, en propuesta de resolución, mediante la ficción, en sentido técnico y propio, de que la propuesta de resolución y la audiencia han tenido lugar–.

Cabe decir, incluso, que hay motivos sobrados para pensar que es precisamente el procedimiento sancionador por infracciones de tráfico el que se ha tenido a la vista para redactar ese artículo 13.2 del Reglamento general, porque si bien el actual RD 320/1994 (sancionador en materia de tráfico) es posterior a ese otro Reglamento, la técnica procesal de que se trata –modelo de inteligente aplicación del principio de economía procesal sin merma de las garantías del presunto infractor– lleva muchos años aplicándose. Y al decir muchos años estamos queriendo decir que, en la década de los sesenta, si no antes, se aplicaba ya. Y quien desee comprobar que esto es como decimos puede acudir a la Revista Administrativa pública 43 (1964) 403-419 donde aparece estudiado «El procedimiento sancionador del Código de la circulación».

Es patente, a la vista de cuanto antecede que el recurso del Abogado del Estado debe prosperar. Y por ello debemos declarar y declaramos que para la correcta interpretación que debe darse al artículo 13.2 del RD 320/1994, Reglamento sancionador por infracciones de tráfico, hay que tener a la vista lo dispuesto en el artículo 13.2, en relación con los 18 y 19 del RD 1398/1993, Reglamento general del procedimiento sancionador, que lo suple y complementa (art. 11 [sic; debe tratarse dun erro, pois o razoamento só cobra sentido se se entende referido ao artigo 1 do RD 320/1994]).

En consecuencia: aquel artículo 13.2 del RD 320/1994 únicamente exige que la propuesta de resolución se notifique al interesado cuando figuren en el procedimiento o sean tenidos en cuenta otros hechos u otras alegaciones y pruebas distintas de las que, en su caso, hubiere aducido el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el número 1 del artículo 16 del citado Real Decreto».

A resolución da sentencia, na que se identifica coa debida precisión que demanda o artigo 100.7 da LXCA a doutrina legal establecida polo Tribunal Supremo, establece que

«debemos declarar y declaramos que la sentencia dictada en dicho proceso contiene doctrina legal errónea, por lo que, sin perjuicio de respetar, en todo caso, la situación jurídica particular derivada del fallo, según establece la ley para este tipo de recursos, debemos anular dicha sentencia en lo demás, declarando que el artículo 13.2 del Real Decreto Reglamentario 320/94, sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial debe interpretarse en el sentido de que la notificación de la propuesta de resolución que corresponda dictar en el procedimiento no es preceptiva ni tiene, por tanto, que notificarse al interesado, siendo también innecesario el trámite de audiencia, en cualquiera de estos dos casos: 1º Cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del boletín de denuncia que inicia el procedimiento; y 2º Cuando, habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado».

4. Conclusión final

A exposición teórica que antecedeu a estes razoamentos xurisprudenciais da STS do 19 de decembro do 2000 permitiunos contar de antemán coas pistas necesarias para entender con algunha profundidade os problemas xurídicos expostos na sentenza, polo que non é preciso agora estendernos na análise e valoración das premisas, os acaneos dialécticos, as omisións técnico-xurídicas, as opcións interpretativas desbotadas e escolliadas; en definitiva, a inevitábel cota de arbitrio xudicial inherente a esta

ou calquera outra decisión xurisprudencial¹⁵. Si parece interesante apurar, en cambio, o significado da **política xurídica** seguida na sentenza por mor xustamente dese arbitrio.

Con esta decisión, o Tribunal Supremo confirma, máis unha vez, o seu tradicional papel de garante da eficacia como valor estrutural dos procedementos administrativos, especialmente dos sancionadores e, máis precisamente, nos sancionadores de tránsito¹⁶. Pese a que a aposta administrativa pola celeridade e a simplificación deses procedementos non está tan ben fundamentada en puros termos xurídico-técnicos como nun primeiro momento puidera parecer –así cremos telo demostrado ao longo deste traballo–, sen embargo imponse no Tribunal Supremo a dupla idea de que a aceleración e simplificación dese procedemento sancionador tan masificado (a) é beneficioso para o interese xeral e (b), doutro xeito, non menoscaba non razoabelmente os dereitos dos inculpados. Velaí a verdadeira *ratio decidendi* sobre a cal se artella a argumentación da STS do 19 de decembro de 2000, que devén así, en definitiva, perfecto exemplo das ambiguas finalidades e consecuencias das políticas de simplificación administrativa desenvolvidas durante os anos noventa¹⁷ baixo a éxida do reformismo neoliberal do Estado contemporáneo e a súa revalorización do principio de eficacia administrativa.

Sucintamente, e para resumi-los atrancos xurídicos que se opoñen á argumentación da sentenza, cabería redargüír a eses dous alicerces da *ratio decidendi* o seguinte:

Verbo do argumento (a), é discutible o enlace causal directo trabado pola sentenza –acollendo acriticamente a postura do avogado do Estado– entre aceleración do procedemento sancionador e salvagarda da vida das persoas, co conseguinte aumento da seguridade no tráfico rodado. Recentemente, Tomás Cano Campos puxo de manifesto ata qué punto a actividade de limitación policial do tránsito –enfoque institucional dominante neste ramo– aínda sendo inevitabelmente necesaria, resulta insuficiente para disciplina-la circulación de vehículos de motor

¹⁵ Cfr. o importante libro de Alejandro NIETO, *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ariel, 2000; en especial, para o que segue, as consideracións vertidas nas pp. 298-303.

¹⁶ Cfr. Carlos AMOEDO SOUTO, *Poder Policial y Derecho Administrativo*, A Coruña, Servicio de Publicacións da Universidade da Coruña, 2000, pp. 402-405 e 430-433.

¹⁷ Cfr. a panorámica de Joaquín TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, n° 151, 2000, pp. 39-76, con consideracións críticas sobre tales ambigüidades en pp. 63 e ss. Para o caso francés, vid. Jacques CHEVALLIER, «L'accélération de l'action administrative», *Revue Française d'administration publique*, n° 84, 1997, pp. 593-607, onde se expón con lucidez que o culto á *performance* e á rapidez administrativa pon en causa a lóxica administrativa legal-burocrática, caracterizada pola lentitude e a regularidade xuridicamente codificada do comportamento administrativo.

na actualidade. Moitos outros factores influentes na xeración de riscos vinculados ó tránsito demandan modos distintos de actuación dos poderes públicos, de modo que é lexítimo dubidar da centralidade da potestade sancionadora como mecanismo de prevención ou represión de comportamentos desviados do Código de circulación.¹⁸ Así o permite facer, desde logo, a evidencia empírica dispoñible no Anuario Estatístico do Ministerio do Interior de 1999. Segundo os seus datos, durante ese ano cursáronse un total de 2.261.140 denuncias en materia de tráfico; contra esas denuncias tramitáronse 372.437 recursos, dos cales 297.007 confirmaron a resolución, 17.765 modificárona, 25.155 revogárona, 5.925 anulárona e 26.585 foron declarados inadmisibles. Tramitáronse 3.477 recursos contencioso-administrativos contra sancións de tráfico, pero non se especifica os que foron resolvidos a favor ou en contra da Administración. Pois ben, se acudimos ao **cadro de evolución anual das denuncias formuladas**, veremos que esa evolución é **progresivamente descendente desde 1986**, ano en que se presentaron 3.819.933, ata hoxe. **É, porén, a cifra de accidentes con vítimas (mortos ou feridos) desde 1974 é netamente ascendente**: 99.803 nese ano, 119.755 en 1979, 142.564 en 1986, 162.424 en 1990 (a partir de aquí experimenta un descenso), 127.183 en 1995, 130.851 en 1997 e, finalmente, 148.632 en 1999. O número de mortos mantense tamén bastante estable, desde os 4.139 de 1974, ata os 5.738 de 1999, destacando o período de 1988 a 1993, no que se superaron os seis mil mortos (en 1989 mesmo se excede a cifra de sete mil mortos).

Verbo do argumento (b), ese non-menoscabo de dereitos procedementais dos cidadáns inculpados non é todo o sólida que debería ser:


■ Primeiro, porque configura dogmáticamente como carga o que constitúe un dereito –o dereito a lle realizar alegacións ó contido do boletín de denuncia–, cunha inacción que pasa a ter consecuencias negativas para o seu titular. Estimúlase así, paradoxalmente, que os inculpados presenten alegacións formularias, formais e baleiras de contido, con tal de non ser prexudicados no seu dereito a ser oídos nos procedementos sancionadores. O efecto conseguido coa utilización taumatúrxica deste atallo sería, daquela, non unha boa Administración, mais pura e simplemente todo o contrario¹⁹

■ Segundo, porque o suxeito que decide dar ou non audiencia, e cómo, e a propia Administración a través dunha lectura parcial dos seus

¹⁸ Vid. *El régimen jurídico-administrativo del tráfico. Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, Madrid, Civitas-DGT/Ministerio del Interior, 1999, en todo o seu capítulo, e en especial as pp. 725-727.

¹⁹ Cfr. PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...*, op. cit., p. 467.

propios regulamentos, sen que o Tribunal Supremo –se cadra obnubilado polos fáciles argumentos finalistas do avogado do Estado– alcance a ve-los claros problemas de legalidade e mesmo de inconstitucionalidade, que se derivan desta conducta. A presunción de que ese dereito de audiencia –tan esencial para unha boa Administración e dotado, sen prexuízo, dun contido constitucional ex art.105 c) e 24.2 CE– se satisfai coa posibilidade de facer alegacións sen vista do expediente nun prazo de 15 días que se abre cun boletín notificado, *velis nolis*, no acto de denuncia polo axente de tránsito, parece unha interpretación voluntarista e audaz.

En definitiva, a decisión tomada pola STS do 19 de decembro de 2000 nese auténtico laboratorio administrativo que é a disciplina do tránsito rodado, ilustra cómo a **directriz constitucional e legal de eficacia, sumada aos criterios de simplificación, «performance» e rapidez administrativas, poden topar na legalidade, nas formalidades burocráticas e nas garantías procedementais de dereito público un perigoso punto de ataque:** punto de ataque asediado, de resto, desde outras tácticas político-administrativas de tanto éxito como a fuxida formal cara ao dereito privado, o desenvolvemento de formas organizativas mixtas (como as fundacións públicas), ou a erosión do modelo de función pública para o cumprimento de tarefas de interese xeral. 

Órgano emisor: MINISTERIO INTERIOR (BOE 18-2-2000, núm. 42) Modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25-2-1994 (RCL 1994\1149).

El Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero (RCL 1994\1149), adecuó este procedimiento administrativo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993\246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La modificación de esta última por la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999\114 y 329), repercute necesariamente en algunos aspectos del procedimiento sancionador en materia de tráfico que es preciso ajustar a la nueva normativa.

La nueva regulación, que se contiene en el artículo 44.2 de la citada Ley del momento en que surte sus efectos en los procedimientos sancionadores la falta de resolución expresa en el plazo establecido exige modificar, en el Reglamento citado, el plazo en que se produce la caducidad regulada en el artículo 16. De otra parte, la supresión de la prohibición de delegación de la potestad sancionadora, que se establecía en el antiguo artículo 127.2 de la Ley 30/1992, aconseja que se prevea expresamente esta posibilidad fijando reglamentariamente las autoridades delegadas en el artículo 15. Al propio tiempo, es preciso introducir algunas modificaciones en este artículo al haber desaparecido la figura de los Gobernadores Civiles. Por último, se modifica el artículo 13.2 en el sentido de precisar más nítidamente la distinción entre el trámite de audiencia al interesado y la propuesta de resolución para ajustar dicho artículo al 84.4 de la Ley 30/1992.

En su virtud a propuesta del ministro del Interior, previa aprobación del ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de febrero de 2000, dispongo:

Artículo único

Los artículos 13.2, 15, 16 y 17.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, quedarán redactados del modo siguiente:

Artículo 13.2

Una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, el instructor elevará propuesta de resolución al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda.

Artículo 15

1. Los Delegados o Subdelegados del Gobierno, en su caso, y los Alcaldes, dictarán resolución sancionadora o resolución que declare la inexistencia de responsabilidad por la infracción. Dicha resolución se dictará por escrito conforme previene el artículo 55.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, en cuyo caso el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido conforme previene el artículo 55.2 de la referida Ley. La resolución habrá de notificarse en el plazo de seis meses desde que se inició el procedimiento, deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

2. La resolución no podrá tener en cuenta hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, sin perjuicio de su diferente valoración jurídica.

3. Las autoridades que tengan atribuida la potestad sancionadora en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, podrán delegar sus competencias en los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico o en éstos y en los Subdelegados del Gobierno correspondientes cuando se trate del Delegado del Gobierno. La potestad sancionadora también podrá delegarse por los Alcaldes con arreglo a las normas por las que se rige la Administración local.

Artículo 16

Si no se hubiese notificado la resolución transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento, se producirá la caducidad de éste y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable a los interesados o en el supuesto de suspensión del procedimiento previsto en el artículo 2.1 del presente Reglamento, así como también por las causas previstas en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Artículo 17.1

Contra las resoluciones de los Subdelegados del Gobierno podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de un mes ante el Delegado del Gobierno, quien podrá delegar la competencia para resolver en el director general de Tráfico. Y contra las resoluciones de los Delegados del Gobierno podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de un mes ante el ministro del Interior, quien igualmente podrá delegar la competencia para resolver en el director general de Tráfico.

SENTENCIA DE 27-1-1999 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

(Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla,
Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 30)

Ponente: Ilmo. Sr. D. Rafael Pérez Nieto

Texto: Don Pedro L.R. interpone recurso contencioso-administrativo contra Resolución de la Dirección General de Tráfico de 2-8-1996, por la que se confirmaba la Resolución de la Autoridad Sancionadora de la Provincia de Almería, de fecha 26-1-1996, en la que se impuso al recurrente las sanciones de 50.000 ptas. de multa y la privación del permiso de conducción durante un mes. El TSJ estima en parte el recurso, anulando parcialmente la Resolución impugnada y dejando sin efecto la sanción en ella impuesta, de suspensión del permiso de conducir durante un mes por estimarla no conforme al ordenamiento jurídico, dejando subsistentes los demás extremos de la Resolución impugnada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se debate en el presente recurso contencioso-administrativo la conformidad a Derecho de la Resolución de la Dirección General de Tráfico de fecha 2 agosto de 1996, que confirmaba las sanciones de multa de 50.000 ptas. e privación por un mes del permiso de conducción impuestas al recurrente por Resolución de la «Autoridad Sancionadora de la Provincia» de Almería de fecha 26 de enero de 1996 y por unos hechos que tuvieron lugar el día 21 de noviembre de 1995 que consistieron supuestamente en «circular a 90 km/h teniendo limitada la velocidad a 50 tratándose de una limitación genérica en vía urbana». La parte recurrente aduce diversos motivos de impugnación que serán analizados en los fundamentos siguientes. Por su parte la Abogacía del Estado ha opuesto la inadmisibilidad del recurso por incompetencia territorial cuestión que exige su examen prioritario.

SEGUNDO. Examinadas, las actuaciones se comprueba que la resolución originariamente impugnada emana de la «Autoridad Sancionadora Provincial» de Almería tratando dicha resolución de materia sancionadora no contemplada en los supuestos de fuero electivo del art. 11.20, en relación con el art. 10 b) de la LJCA (RCL\1956\1890 y NDL 18435). La estricta aplicación de las normas de competencia, que son indisponibles sólo podría matizarse en cuanto pudieran afectar a los Derechos Fundamentales en los términos del art. 5.1 de la LOPJ (RCL\1985\1578, 2635 y ApNDL 8375) debiendo ponderarse los intereses en juego visto que las normas de competencia se incardinan en otro Derecho Fundamental, el Derecho al Juez Ordinario Predeterminado por la Ley, del que es titular la otra parte del proceso. Tal ponderación tendrá por objeto el valorar si en el supuesto concreto se produce una limitación significativa del derecho a la tutela efectiva y si en este caso cabría un acomodo vía interpretativa con la Norma

Fundamental. En el caso que nos ocupa, y visto el avanzado momento procesal de las actuaciones (deliberación y fallo) se entiende por la Sala que la remisión de las actuaciones a las Salas de Granada del TSJA, haría padecer el derecho a la Tutela Efectiva del recurrente por lo que se estima pertinente la aplicación analógica de los mencionados arts. 11.20 y 10 b) de la LJCA de 1956 en un criterio ya adoptado por la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción 29/1998, de 13 de julio (RCL\1998\1741). La causa de inadmisibilidad debe rechazarse.

TERCERO. El recurrente alega la incompetencia del órgano del que emana la resolución sancionadora, presuponiendo que la pronunció la Jefatura Provincial de Tráfico. Sin embargo en el expediente consta un listado de resoluciones sancionadoras autorizadas por el Gobernador Civil de la Provincia de fecha 28-1-1995 entre la que se encuentra la correspondiente al recurrente. Así, la resolución administrativa ha adoptado la forma verbal «de orden», con los requisitos previstos en el art. 55.2 de la LRJ-PAC, 30/1992 (RCL\1992\2512, 2775 y RCL\1993\246) emanando del competente Gobernador Civil de la Provincia. El motivo ha de rechazarse.

CUARTO. Se alega, asimismo la vulneración de trámites esenciales del procedimiento al haberse omitido la propuesta de resolución y el tramite de audiencia. Vista la cuestión planteada hay que partir de la adecuada integración del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por el RD 320/1994, de 25 de febrero (RCL\1994\1149), con las exigencias derivadas del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto (RCL\1993\2402). En lo que se refiere a la propuesta de resolución contemplada en el art. 13.2 del RD 320/1994, habrá que tener en cuenta que el acto de iniciación podrá ser considerado como propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (art. 13.2 del RD 1398/1993). Y en el procedimiento sancionador en materia de tráfico las denuncias debidamente notificadas tienen la virtualidad de incoación del expediente sancionador (art. 10.1 del RD 320/1994). Lo cierto es que en el caso que nos ocupa, y visto que el recurrente formuló alegaciones contra la denuncia, debió tener lugar propuesta de resolución y trámite de alegaciones (art. 13.2 del RD 320/1994) pero este defecto procedimental no resulta invalidante en los términos del art. 63.2 de la LRJ-PAC visto que no existió indefensión para el recurrente puesto que los hechos por los que fue sancionado, su calificación, y las posibles sanciones, ya se contenían en la denuncia notificada ante la que presentó alegaciones. El motivo no puede ser acogido.

QUINTO.

SEXTO. Impugnó el recurrente, por desproporcionada, la procedencia de la imposición de la sanción de la suspensión del permiso de conducción durante un mes. El art. 67 segundo inciso de la Ley de Seguridad Vial (RCL\1990\578 y 1653) establece que «En el caso de infracciones graves o muy graves podrá imponerse además la sanción de suspensión del permiso o licencia para conducir hasta tres meses». El art. 69 de dicha Ley, y bajo el Título «Graduación de sancio-

nes» dispone que dichas sanciones se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del hecho a los antecedentes de infractor y al peligro potencial creado. La interpretación conjunta de los dos preceptos antes reseñados supone que la aplicación de la sanción agravatoria consistente en la privación del permiso de conducción debiera estar justificada en un «plus» de gravedad que se adicione a las circunstancias de hecho que pudieran encajar en el tipo de la infracción. La resolución sancionatoria atribuye al recurrente un hecho consistente en sobrepasar el límite de velocidad, hechos que se califican de una infracción grave del art. 50 del Reglamento General de Circulación. No consta en dicha resolución ni en otro lugar del expediente ninguna otra circunstancia que indique que la acción del recurrente introdujo un elemento de gravedad superior al que describe el tipo del art. 50 del RGC ni tampoco que causara un aumento del riesgo potencial. Si a ello unimos que la expresión «intrínseca gravedad» que se utiliza en la resolución sancionatoria para justificar la sanción de suspensión del permiso de conducción, viene a ser una tautología insuficiente para una adecuada motivación se debe concluir por la Sala que la imposición de dicha sanción no fue conforme a Derecho estimándose así el recurso contencioso-administrativo en este punto.

SENTENCIA 188/1997, DO 5 DE MAIO DE 1997 (RJCA 1997\898),

*do Tribunal Superior de Xustiza de Castilla-La Mancha,
Sala doContencioso-administrativo*

Relator: D^a Raquel Iranzo Prades

Texto: Don Agustín A. C. promovió recurso contencioso contra resolución desestimatoria presunta de la Dirección General de Tráfico del recurso ordinario deducido contra resolución sancionadora recaída y por la que se imponía al actor multa de 50.000 ptas. y retirada de permiso de conducir por dos meses. El TSJ estima el recurso y anula el acto interpuesto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El actor fue denunciado por agentes de la Guardia Civil de Tráfico el día 23 de junio de 1994 cuando circulaba a las 12.10 horas con su vehículo AB-...-I en la C-415 p.k. 262 con dirección Jerez, por efectuar un adelantamiento sin existir espacio libre suficiente en el carril que utilizaba para la maniobra obligando a girar bruscamente a quienes circulaban en sentido contrario. Iniciado expediente sancionador y notificada la denuncia al señor A., por éste se formularon las alegaciones que estimó pertinentes, tras lo cual se ratificó en la denuncia el agente denunciante, dictándose resolución sancionadora en la que se estimaba infringido el artículo 84.1 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y se impuso una sanción de 50.000 pesetas de multa y dos meses de suspensión de la autorización administrativa para conducir por Resolución de 27 diciembre 1994. Frente a la desestimación presunta

del recurso ordinario deducido contra el acto dictado por la Jefatura Provincial de Tráfico se inició la vía jurisdiccional, pendiente la cual por la Dirección General de Tráfico del Ministerio de Justicia e Interior se desestimó expresamente el recurso ordinario por Resolución de 3 noviembre 1995. Diversos son los motivos de impugnación que por el actor se articulan en la demanda para combatir la resolución sancionadora, imputándose en primer lugar determinados vicios formales en base a los cuales se pretende la nulidad del acto, tales como que no fue dictada por la autoridad competente y que se vulneró en el expediente el derecho de defensa reconocido en la Constitución al haberse omitido la propuesta de resolución. Al margen de ello, y ya referidos a la cuestión de fondo planteada, se niega inicialmente la existencia de la infracción manteniéndose que no existió peligro para la seguridad del tráfico con el adelantamiento efectuado por lo que tampoco en ningún caso procedería la privación del permiso de conducir, a la vez que se imputa finalmente falta de proporcionalidad al acuerdo sancionador.

SEGUNDO. Hay que destacar en principio la invocada nulidad de la resolución sancionadora por haberse dictado por órgano incompetente, por cuanto el actor con esa afirmación confunde la notificación que del acuerdo se le hace y que va firmada por el Jefe Provincial de Tráfico, del propio acuerdo sancionador que fue dictado por el Gobernador Civil según se acredita en período probatorio cumpliéndose escrupulosamente lo dispuesto en el artículo 68.4 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

De otro lado se denuncia la inexistencia en el expediente sancionador de la propuesta de resolución que contempla el artículo 13 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial aprobado por Real Decreto 320/1994, de 24 febrero. En efecto la citada normativa vino a desarrollar el procedimiento sancionador en materia de tráfico esbozado en el artículo 79 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, e **introdujo como un trámite más del procedimiento la propuesta de resolución** que será formulada una vez concluida la instrucción del expediente y previamente a dictar la resolución sancionadora (artículos 13, 14 y 15 RD 320/1994). Por la regulación que se hace en la citada normativa, parece que **la propuesta de resolución sólo podría obviarse en un procedimiento, como la propia Administración reconoce, si tras la notificación de la denuncia no se realizaran frente a ella alegaciones por el interesado**, en cuyo caso la iniciación del procedimiento sería considerada propiamente como propuesta de resolución. Esa es una conclusión lógica desde el momento en que los datos y elementos de hecho a tener en cuenta por la Administración para dictar la resolución sancionadora si por la persona contra la que se dirige el expediente no se ha reaccionado frente a la denuncia, son los mismos que se contenían en ésta, de modo que no se habría producido alteración alguna en el debate que determinara la necesidad de dictar una propuesta de resolución.

Supuesto distinto es el que por el interesado se reaccionara al tener conocimiento de la denuncia formulada, como implícitamente viene a reconocer la Jefatura Provincial de Tráfico en la notificación que se hace de la denuncia, en cuyo caso la necesaria fijación de los hechos imputados tras la revisión del contenido de la denuncia, de las alegaciones realizadas por la parte y, en su

caso, de la prueba practicada, habría de venir dada por la propuesta de resolución como vehículo a través del cual se trasladan al administrado los hechos que definitivamente se le imputan y la graduación de la sanción que se propone por el órgano instructor. Sin embargo, aun a pesar de la clara dicción del artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994 que configura la formulación de la propuesta de resolución como un trámite de ineludible cumplimiento, y de la interpretación que hace de ello la propia Jefatura Provincial de Tráfico en el seno de la instrucción del expediente asumiendo la innecesariedad de dictarla única y exclusivamente en el supuesto de que por el denunciado no se formularan alegaciones, lo cierto es que en el expediente que revisamos no fue dictada propuesta de resolución aun cuando se comprueba que el señor A. C. reaccionó contra la denuncia remitiendo escrito después de que le fuera notificada, donde negaba la veracidad de los hechos que contenía y aportaba la declaración de una tercera persona que afirmaba haber visto la sucesión de los hechos controvertidos, existiendo además la ratificación del agente denunciante. La necesaria valoración que de todos esos datos hubo de hacer el órgano instructor en el seno del procedimiento a través de la propuesta, previamente a ser dictada la resolución, no se realizó, quedando por determinar la trascendencia que esa omisión ha de llevar aparejada.

Sobre esta específica cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en diferentes sentencias, señalando en la de 30 marzo 1989 que la propuesta del instructor es un momento decisivo del expediente sancionador que abre la última vía de defensa efectiva a la que tiene derecho el expedientado frente a la calificación de los hechos, siendo el equivalente al escrito de calificación definitiva del proceso penal. En el mismo sentido ahonda el Tribunal Supremo en Sentencias de 25 septiembre 1990, 24 febrero 1992 ó 9 mayo 1995, concluyendo que la omisión de la comunicación de la propuesta de resolución integra una violación del derecho constitucional de defensa en el seno del procedimiento sancionador y más concretamente del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, como así lo declara el Tribunal Constitucional en Sentencia 29/1989, de 6 febrero, cuando afirma que, sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador forma parte de las garantías establecidas por el artículo 24.2 de la Constitución pues sin ello no hay posibilidades reales de defensa. La consecuencia que se depara por la jurisprudencia examinada a la inexistencia o falta de comunicación de la propuesta de resolución es la anulación de la sanción impuesta con retroacción de las actuaciones del procedimiento sancionador al momento en que debió dictarse.

TERCERO. Por lo expuesto procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, sin que se hayan observado circunstancias que aconsejen un especial pronunciamiento en costas.

STX DO PAÍS VASCO DO 22 DE MAIO DO 1998 (RJCA 1998\3659)

Relator: Ilmo. Sr. D. Jesús María Chamorro González

TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS Y SEGURIDAD VIAL: Infracciones y sanciones: procedimiento sancionador: denuncia: notificación en el acto al infractor: falta de: circunstancias que impidieron efectuar la notificación en el acto al denunciado: constancia en el boletín de denuncia: inexistencia: sanción: nulidad procedente.

Texto: Doña M^a Concepción V. U. interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución de la Consejería de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 31-1-1996, desestimatoria del recurso ordinario formulado contra resolución de 10-9-1993 por la que se impone al recurrente una sanción de 25.000 ptas. por infracción de tráfico. El TSJ estima el recurso anulando el acto impugnado por no ser conforme a Derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Que por el Procurador de los Tribunales señor Bustamante Esparza en nombre y representación de doña M.^a Concepción V. U. se interpone recurso en la vía contencioso-administrativa contra la Resolución dictada con fecha 31 enero 1996 por el Gobierno Vasco, Consejería de Interior por la que se desestima el recurso ordinario interpuesto por el recurrente contra la Resolución de 10 septiembre 1993 por la que se impone al recurrente una sanción de 25.000 ptas. Por infracción de tráfico; recurso de cuya demanda se dio traslado a la Administración demandada que contestó en tiempo y forma oponiéndose.

SEGUNDO. El actor considera que la sanción recurrida es disconforme a derecho ya que vulnera lo dispuesto en el art. 77 del RD Leg. 393/1990 (RCL\1990\578 y 1653), Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, dado que no se ha notificado al infractor la denuncia en el acto, ni se ha expresado en la misma los motivos por los que no se hizo constar la no notificación. La Administración demandada se opone a las pretensiones que la recurrente ejercita, considerando que el recurso debe ser desestimado por ser el acto recurrido conforme con el Ordenamiento Jurídico, al no tratarse de un procedimiento sancionador incoado en virtud de denuncia, sino que es incoado de oficio por la propia Administración, al conocer a través de un medio técnico unos hechos que pudieran constituir infracción, cual es el caso del cinemómetro que se acciona cuando un vehículo circula a mayor velocidad que la permitida disparando la correspondiente fotografía.

TERCERO. No cabe duda de que el expediente sancionador en materia de tráfico y seguridad vial puede ser incoado del 75.1 de la Ley y el art. 3 del Reglamento (RCL\1992\219 y 590) que regula el Procedimiento Sancionador, siendo necesario para dar lugar a la primera de dichas formas de incoación que la Administración tenga noticias de los hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos de la Ley.

Esta forma de iniciación del procedimiento sancionador requerirá la adopción del pertinente acuerdo del órgano competente para resolverlo, en el que se disponga la incoación y además la notificación al expedientado de los hechos que se le imputen, infracciones que puedan constituir y las sanciones en que haya podido incurrir por ello, pues aunque el Reglamento aprobado por RD 320/1994, de 25 febrero (RCL\1994\1149), no regula con detalle esta forma de incoación del procedimiento sancionador, tales exigencias se desprenden de lo que establecen los arts. 134 y 135 de la Ley 30/1992 (RCL\1992\2512, 2775 y RCL\1993\256) y el art. 13 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, este último aplicable por analogía que permita llenar la laguna que muestra el RD 320/1994 al no precisar el contenido mínimo del acuerdo de incoación de oficio del procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial.

Desde esta perspectiva, y analizando el expediente sancionador tramitado, se observa que en el mismo no existe acuerdo alguno que disponga la iniciación de oficio del procedimiento sancionador, pues el mismo se inicia con un boletín de denuncia en el que no constan datos de identificación de los agentes denunciados, aunque sí contiene los datos del vehículo infractor, de la infracción cometida y del lugar en que se comete.

A continuación existe una notificación de la denuncia, hace constar, además de los demás requisitos legalmente exigidos, que la causa de la no notificación fue «no detención por necesidades del tráfico», de modo que resulta patente que el expediente no se incoa de oficio, sino en virtud de denuncia de los agentes que establecieron el dispositivo de radar. No es pues un supuesto de incoación de oficio y además tampoco se cumplen los requisitos para tal forma de iniciación exigidos, por lo que decae la argumentación de la representación procesal de la demandada que también resulta incongruente con el propio actuar administrativo, pues mal se compadece que ahora se sostenga que no existía obligación de notificar en el acto la denuncia cuando en la notificación de la misma se expresan las causas que al parecer de la Administración determinaron la omisión del deber de practicarla en el acto al denunciado.

CUARTO. En tal caso es de aplicación la doctrina contenida en las Sentencias de este Tribunal de 12 abril y 19 mayo 1995, dictadas a los Recursos núms. 2478/1992 y 48/1993 a las que cabe añadir entre otras las de 14 y 19 diciembre 1995, 29 abril y 17 mayo 1996, dictadas a los Recursos 22/1993, 1701/1993, 5118/1994 y 98/1990 –entre otras muchas que mantienen igual doctrina– establecen que el citado precepto art. 77 del RDLeg. 339/1990, impone como norma general, que las denuncias de carácter obligatorio formuladas por los agentes de la autoridad se notificarán en el acto al denunciado, haciendo constar los datos que en el mismo se indica. Sólo «por razones justificadas que deberán constar en la propia denuncia, podrá notificarse la misma con posterioridad», termina diciendo este artículo.

Sin duda razones de seguridad jurídica han llevado a que se establezca en el art. 77 de la Ley sobre Tráfico que las denuncias formuladas por Agentes de la Autoridad «se notificarán en el acto al denunciado», pues es el autor del hecho en que consista la infracción el responsable (art. 72.1). Sólo podrá notificarse

aquella con posterioridad cuando existan razones justificadas, las cuales «deberán constar en la propia denuncia».

Pues bien la importancia del cumplimiento por parte de la Administración de su deber en orden a la notificación de la denuncia ha llevado a que el art. 10.2 del Real Decreto 320/1994, de 25 febrero, aplicable a los hechos aquí enjuiciados, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establezca que las «denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo».

En el presente supuesto consta que la denuncia que se practicó por el hecho que se imputa al conductor del vehículo propiedad del recurrente es una denuncia de carácter obligatorio formulada por Agente de la Autoridad, que son a las que el art. 77 de la Ley impone la obligatoria notificación en el acto al denunciado, y en las que resulta obligatorio, en el caso de no ser ello posible, hacer constar en el boletín de denuncia las razones justificativas que impidieron efectuarla en el acto de cometerse la infracción y que obligan a notificarla con posterioridad.

Sólo en este supuesto es en el que procede decretar la invalidez de la denuncia y por ello también de la sanción que se imponga por incumplir el deber de identificación.

Al respecto de este deber de constancia de las causas que impidieron la notificación en el acto al denunciar, la Sala también tiene dicho que es en el boletín de denuncia donde debe hacerse constancia por el agente de las concretas y específicas circunstancias que impidieron efectuar la notificación en el acto al denunciado, siendo el caso de que en el señalado boletín, unido al expediente, no consta en el apartado de observaciones ninguna anotación de la causa que según la Administración demandada impidió el cumplimiento del deber de notificar la denuncia en el acto al conductor de vehículo.

Como consecuencia de tal infracción el recurso ha de ser estimado anulando el acto sancionador recurrido.

QUINTO. Que como consecuencia de todo lo anterior es menester que se dicte una sentencia que estime las pretensiones contenidas en el suplico de la demanda de la parte recurrente, declarando la no conformidad a derecho del acto administrativo impugnado, sin que entienda esta Sala que se deben imponer las costas devengadas en este proceso, a ninguna de las partes litigantes, al no apreciarse en la conducta procesal las mismas, mala fe o temeridad, de acuerdo todo ello con el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (RCL\1956\1890 y NDL 18435).

STS DE 27 DE SETEMBRO DE 1999 (RJ 1999\6637)

Relator: D. Oscar González González

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 8 de marzo de 1996 se impuso a la mercantil recurrente una sanción pecuniaria por infracción muy grave sobre incumplimiento de la cuota de pantalla en salas de exhibición cinemato-

gráfica durante el año 1994, a tenor de lo establecido en el Real Decreto-ley 19/1993, de 10 de diciembre (RCL\1993\3321), y en la Ley 17/1994, de 8 de junio (RCL\1994\1625).

SEGUNDO. Habiéndose observado la falta de notificación a dicha entidad de la propuesta de resolución, cabe aplicar lo resuelto al respecto por esta Sala en las Sentencias de fechas 25 y 26 de mayo y 22 de junio de 1999 (RJ\1999\4162, RJ\1999\3949 y RJ\1999\5108), en casos similares al presente, y que expresan en los siguientes términos:

«Cabe afirmar que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución (RCL\1978\2836 y ApNDL 2875), se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso.

La aplicación al caso enjuiciado de la doctrina que acabamos de exponer impone la estimación del recurso, pues en los expedientes administrativos sancionadores no se ha notificado la propuesta de resolución, careciendo por otra parte el pliego de cargos de los requisitos imprescindibles para satisfacer las exigencias del derecho fundamental a ser informado de la acusación, al limitarse a la identificación del hecho imputado y del precepto en que se tipifica, y a la indicación de la sanción que en abstracto cabía imponer a las infracciones muy graves, sin contener, por tanto, un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. Esto comporta acoger la pretensión deducida y declarar la nulidad del acto administrativo impugnado».

STS DO 26 DE MAIO DO 1999 (RJ 1999\3949)

Relator: D. Segundo Menéndez Pérez

Sobre esa cuestión, esta Sala ha ido construyendo una jurisprudencia, ya consolidada, que se refleja, entre otras, en sus Sentencias de 21 de abril de 1997 (RJ\1997\3335) (recurso núm. 138/1994), 2 de junio de 1997 (RJ\1997\5434) (recurso núm. 11/1994), 6 de junio de 1997 (RJ\1997\5437) (recurso núm. 982/1993), 16 de marzo de 1998 (RJ\1998\2847) (recurso núm. 53/1995), 24 de abril de 1999 (recurso núm. 171/1995), 28 de abril de 1999 (dos) (en los recursos núms. 191 y 196/1995) y 6 de mayo de 1999 (dos) (recursos números 121 y 221 de 1995), a la que, en efecto, se acomoda aquel primer argumento, y a cuya aplicación no constituye obstáculo el alegato defensivo que se opone en el escrito de contestación a la demanda.

TERCERO. En esencia, en esas sentencias, tras analizar las normas pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958

(RCL\1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708), y del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (RCL\1993\2402), por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, en concreto el artículo 137.1 de la primera, y los artículos 13.2, 18 y 19 del segundo; así como la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1989, de 6 de febrero (RTC\1989\29), hemos dicho lo siguiente:

En conclusión, cabe afirmar que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso.

La aplicación al caso enjuiciado de la doctrina que acabamos de exponer impone la estimación del recurso, pues en los expedientes administrativos sancionadores no se ha notificado la propuesta de resolución, careciendo por otra parte el pliego de cargos de los requisitos imprescindibles para satisfacer las exigencias del derecho fundamental a ser informado de la acusación, al limitarse a la identificación del hecho imputado y del precepto en que se tipifica, y a la indicación de la sanción que en abstracto cabía imponer a las infracciones muy graves, sin contener, por tanto, un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. Esto comporta acoger la pretensión deducida y declarar la nulidad del acto administrativo impugnado.

CUARTO. La doctrina jurisprudencial que ha quedado condensada en los dos párrafos anteriores, aunque elaborada en recursos referidos a un ámbito material sancionador distinto del que ahora se contempla, es, sin embargo, de todo punto aplicable a éste y al supuesto que aquí se enjuicia, pues se conecta directamente con la debida satisfacción de un derecho fundamental, y, al igual que allí acontecía, el pliego de cargos notificado no informaba de la sanción en concreto –y sí meramente en abstracto– con que la conducta podía ser sancionada; sin que por ello pudiera prescindirse de una propuesta de resolución, y de su notificación, que contuviera el pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con el que, y sólo con él, puede entenderse satisfecho el derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución; a lo que no se opone, en sí mismo, el argumento defensivo opuesto en el escrito de contestación a la demanda, que no salva satisfactoriamente las exigencias derivadas del derecho de contradicción, al cercenarse radicalmente, con aquella ausencia de notificación de una propuesta con el contenido dicho, la posibilidad de contradecir en Derecho los argumentos del Instructor que luego hace suyos la resolución sancionadora.