

Aplicación en el ámbito municipal del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de tráfico

Sumario: I. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL.—II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA CIRCULACIÓN VIAL.—III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL.—3.1. Fases del Procedimiento.—3.1.1. Incoación.—3.1.2. Instrucción.—3.1.3. Resolución.

I. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL

La intervención administrativa en el fenómeno de la circulación se manifiesta como una constante a lo largo de la historia. Por actuales que puedan parecer nociones como tráfico y circulación vial, estos conceptos han estado presentes en el Derecho histórico, prácticamente desde la elaboración de las primeras regulaciones jurídicas. Si bien la óptica con la que estas regulaciones contemplan el fenómeno del tráfico presenta connotaciones diferentes a las actuales, sí muestran un objetivo que persiste hasta nuestros días en el espíritu de todas las legislaciones que regulan el tráfico, tratar de dar solución a los problemas que origina, dentro de la sociedad, la necesidad de movimiento.

En la amplia esfera que abarca el fenómeno de la circulación se han producido, con el devenir del tiempo, numerosos cambios que han desembocado en una evolución de la disciplina jurídica del tráfico. Estos cambios, derivados de la evolución social, se han ido materializado en el ámbito de la circulación en innovaciones tecnológicas tan relevantes como la aparición del vehículo a motor, que marca un punto de inflexión en el tratamiento jurídico que del tráfico se venía dando en etapas históricas anteriores. No

* Técnico de Administración Local del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid.

obstante, la evolución del fenómeno de la circulación no se agota en innovaciones tan significativas como la citada aparición del vehículo a motor u otras tantas de que ha sido objeto la materia. Hoy día resulta fácil constatar que la disciplina del tráfico está sujeta a cambios constantes con la simple observación de las muy numerosas modificaciones sufridas en las regulaciones legislativas sobre tráfico, circulación y seguridad vial para adaptarse a la realidad social que pretenden regular.

La intervención del Estado, a través de las Administraciones públicas, en cualquier ámbito que afecte a la esfera jurídico-privada de los administrados requiere que la misma esté de algún modo legitimada dentro del ordenamiento jurídico que la contempla. La legitimidad de la acción administrativa sobre el tráfico viene justificada en una pluralidad de títulos de intervención de diversas modalidades que se han ido utilizando en cada momento histórico. Así, en tiempos pasados títulos de intervención, absolutamente superados hoy, como el mantenimiento de la paz pública en los caminos o la demanialidad de las vías sirvieron al objeto de legitimar la acción administrativa en un concreto momento. Actualmente, el fundamento de la regulación del tráfico viene justificado en la propia Constitución. Es la Constitución la norma que determina que las Administraciones Públicas, como poderes públicos que son, deban promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que dificulten o impidan su plenitud. La intervención del ente público en la circulación vial se muestra como una consecuencia, como el efecto lógico que ha producido la necesidad de tutelar una serie de bienes y derechos de rango constitucional que intervienen en el fenómeno del tráfico. Deviene, pues, inexcusable emprender una regulación legislativa para acometer la cuestión de la circulación vial, dotando al tiempo a las Administraciones Públicas que intervienen de una u otra forma en el tráfico de una serie de potestades, que son precisamente las que posibilitan y justifican la intervención de la Administración Pública en el tráfico. Esta tutela y protección de los derechos y deberes de rango constitucional presentes en el fenómeno de la circulación vial constituyen en el momento actual los verdaderos títulos de intervención de los poderes públicos en el tráfico.

Entre los derechos fundamentales aludidos se encuentra, previsiblemente, el derecho fundamental a la libertad de circulación. Parafraseando a Rivero en *Les Libertés publiques*; la circulación es el ejemplo típico de libertad cuyo ejercicio al margen de toda reglamentación conduciría a su propia destrucción, es decir, a la imposibilidad de todos de poder circular. En este caso, garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de circulación, pasa necesariamente por la intervención del ente público en la regulación del tráfico, actuando al mismo tiempo como título de intervención que justifica la acción administrativa. Otros derechos fundamentales que intervienen en el tráfico y que de alguna manera limitan la libertad de circulación son el derecho a la vida y el derecho a la integridad física, tanto de las personas que ejercen su derecho a circular como de los transeúntes y, en general, de los usuarios

de las vías públicas que se ven afectados por la circulación. Esta protección de la seguridad en la circulación desemboca en un concepto de importancia capital en la regulación del tráfico que no es otro que el concepto de seguridad vial. Cabría incluso afirmar que la disciplina jurídica del tráfico en estos momentos gira en torno a la seguridad vial. Garantizar la seguridad vial se ha convertido en objetivo prioritario en la regulación del tráfico, tanto es así, que tráfico y seguridad vial son conceptos tan íntimamente ligados que, hoy por hoy, el uso común que de estos conceptos se hace lleva a considerarlos prácticamente sinónimos.

II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA CIRCULACIÓN VIAL

Las Administraciones públicas, a través de la regulación normativa del tráfico y de la atribución legal de un elenco de potestades, tratan de acometer los problemas que genera el fenómeno del tráfico en todo el territorio nacional. Para poder establecer cuáles son las competencias específicas que en materia de circulación vial corresponden a cada Administración, hay que partir de que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el tráfico y circulación de vehículos a motor, como dispone la Constitución en su artículo 149.1.21. Este carácter de exclusividad concede al Estado la totalidad de las funciones, tanto normativas como ejecutivas, sobre una materia que requiere regulación uniforme en el ámbito nacional e idénticas condiciones de seguridad para todos los individuos que se ven afectados por el fenómeno del tráfico. El Estado, en uso de esta competencia exclusiva promulga la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, bases que fueron articuladas por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV), modificado por la actual Ley 19/2001, de 19 de diciembre. La competencia estatal sobre la materia no culmina en la regulación citada, sino que viene desarrollada por los Reglamentos de Ejecución de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La diversidad de facultades que corresponden al Estado con la concesión de la competencia exclusiva sobre la materia, exige que se efectúe una distribución de éstas entre los órganos de que se compone la Administración del Estado, así pues, la mayoría de las competencias las ostenta el Ministerio del Interior que las ejerce a través de un Organismo autónomo que es la Jefatura Central de Tráfico. Esta distribución de competencias, aunque en el ámbito territorial, ha permitido que determinadas facultades sobre circulación hayan sido asumidas por algunas Comunidades Autónomas o transferidas a través de los mecanismos previstos en la Constitución (arts. 150.1 y 150.2). Asimismo, el último escalón de la organización territorial del Estado, el municipio, tiene atribuciones en el sector de la circulación vial. Son precisamente los ayuntamientos las Administraciones públicas a quienes

corresponde la facultad de regular aquellos aspectos de la materia que afectan directamente a sus intereses, esto es, la competencia del tráfico en las vías urbanas dentro, obviamente, de la demarcación territorial de cada Ente local.

El municipio pues, como señala el artículo 12.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), ejerce sus competencias sobre una parte del territorio nacional, el término municipal. El artículo 25.2.b) de la citada LRBRL especifica el ámbito físico en el que los municipios pueden ejercer sus competencias en materia de tráfico, dispone el mencionado artículo que los municipios ejercerán, en todo caso, competencias en los términos de legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. El órgano municipal competente para asumir las facultades de circulación atribuidas a la Corporación Local y, en general, todas aquellas competencias que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen a los municipios y no se atribuyan expresamente a otros órganos municipales es el Alcalde, conforme a lo establecido en el artículo 41.8 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) y artículo 21.1.m) de la LRBRL.

Son muchos los autores que se han pronunciado sobre la determinación de las competencias concretas que corresponde a los municipios en el ámbito de la circulación vial. Así, Escribano Collado sostenía, antes de la aprobación de las Leyes anteriormente citadas sobre tráfico, incluso previas a la promulgación de la Constitución, que son de la exclusiva competencia de los municipios: *la determinación del tipo de circulación que se puede llevar a cabo sobre cada vía; la imposición de limitaciones y prohibiciones a la circulación de vehículos; el control previo de determinados tipos de circulación o la imposición de tasas; el establecimiento de requisitos para circular a determinadas categorías de vehículos; la imposición de sanciones a los contraventores de las normas establecidas y; la vigilancia permanente a través de sus propios agentes*. Esta relación de competencias no difiere demasiado de la propuesta en la vigente Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, lo que pone de manifiesto un pretérito reconocimiento doctrinal de las amplias facultades de los municipios en el terreno de la circulación vial. La plasmación actual en Derecho positivo de las competencias municipales en materia de tráfico se encuentran en el artículo 7 de la LTSV (en desarrollo de la Base 2.1 de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). La primera de las competencias que enumera el artículo 7 de la LTSV es la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios. Continúa la redacción del apartado a) del precepto con la determinación de la competencia sancionadora del municipio, para cuyo ejercicio se contempla la atribución de facultades municipales para la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas, siempre que no esté expresamente atribuida a otra Administración.

Al desarrollo de las competencias de las diferentes Administraciones públicas se refiere en su Exposición de Motivos la mencionada Ley 18/1889, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que determina que *«las competencias de las distintas Administraciones públicas habrán de realizarse bajo los principios de estrecha colaboración entre ellas, especialmente entre la Administración de Estado y las Corporaciones Locales»*. Al hilo de esta determinación, y en relación con la competencia sobre la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas, es preciso apuntar que la LTSV admite, con carácter excepcional, la sustitución de la competencia municipal en su artículo 68.2 al establecer que *la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta facultad de acuerdo con la legislación aplicable. Los Delegados o Subdelegados del Gobierno, en su caso, y en las Comunidades Autónomas que tengan transferidas las competencias ejecutivas en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor, los órganos competentes que correspondan, asumirán esta competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los Alcaldes*. Este régimen de sustitución de la competencia sancionadora municipal incluye la tramitación del procedimiento sancionador que se realizará por el órgano a quien corresponda asumir la competencia sustituida. Para que se pueda producir esta sustitución de la competencia municipal sin que con ello se vulnere el carácter irrenunciable de la misma, o el principio de la autonomía local consagrado en el artículo 137 de la Constitución, ésta sustitución se llevará a cabo sólo en caso de existir *razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales* debidamente acreditados, para el ejercicio de la competencia sancionadora además, será necesaria la solicitud del Ente local, con acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [art. 47.3.c) de la LRBRL], que se deberá publicar en el *Boletín Oficial de la Provincia*, y al que deberá hacerse referencia en toda resolución sancionadora que se adopte por sustitución de la competencia.

Es preciso señalar que este régimen de sustitución de la competencia no podrá afectar a la vigilancia de las vías urbanas ni a la denuncia de las infracciones de tráfico, como tampoco se podrán incluir otras competencias análogas como la realización de pruebas para determinar el grado de intoxicación alcohólica, o por estupefacientes de los conductores que circulen por las vías públicas en las que el municipio tenga atribuida la vigilancia y el control de la seguridad de la circulación vial, todo ello sin perjuicio de que, puntualmente, esta función pueda realizarse por Agentes dependientes de la Administración del Estado.

Otra competencia municipal enumerada en el artículo 7 de la LTSV es la competencia normativa de los municipios, el citado artículo establece la regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación

de los aparcamientos. Con la anterior regulación de la LTSV el artículo finalizaba con el extremo de garantizar la rotación de los aparcamientos. Uno de los objetos de la modificación introducida por la Ley 19/2001 de reforma de la LTSV ha sido precisamente el artículo 7, la reforma añade que las ordenanzas municipales, con el fin de garantizar la integración social habrán de prestar especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos.

Especifica el referido artículo 7 de la LTSV, dentro de las competencias atribuidas a los municipios, otras facultades que conllevan la adopción de una serie de medidas que constituyen una clara manifestación de coacción administrativa directa, como es la retirada de los vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito; a este tratamiento se llegará cuando concurren determinadas circunstancias, previstas legalmente, que son las que prescribe el artículo 7.c) *in fine*: que los vehículos obstaculicen la circulación o supongan un peligro para ésta. La autorización de pruebas deportivas cuando discurran exclusivamente por el casco urbano, y el cierre de las vías urbanas cuando sea necesario, son las dos últimas competencias que para los municipios contempla el artículo 7. Concluyendo, cabe mencionar que a las competencias enunciadas en el artículo 7 deben añadirse las prescritas en otros preceptos de la LTSV (art. 16, art. 19.3, art. 38.4, art. 68.2, art. 79.1, etc.), que especifican y concretan algunas de las competencias que con carácter general atribuye a los municipios el precepto mencionado.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL

De la potestad normativa de la Administración pública (para otorgar derechos y establecer deberes y obligaciones), se deriva la potestad sancionadora que permite a la Administración arbitrar los mecanismos necesarios para velar por el cumplimiento de esas disposiciones normativas, pues de nada sirve contar con los medios para promulgar normas, si el Ordenamiento jurídico que otorga esta capacidad normativa no permite asimismo corregir aquellas conductas que constituyan una infracción precisamente al Ordenamiento jurídico del que, como el resto de las disposiciones normativas, forman parte. El reconocimiento expreso de la potestad sancionadora de la Administración pública se encuentra en el artículo 25.1 de la Constitución que establece que *nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*. Es también un precepto constitucional el que parece consagrar la necesidad de un procedimiento sancionador en el que se articulen los medios para el ejercicio de esa reconocida potestad sancionadora de la Administración al señalar en su artículo 105 que *la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda la audiencia del interesado*. La finalidad

del Derecho Administrativo Sancionador es, pues, la defensa del Ordenamiento Jurídico y ésta es precisamente la base en la que se asienta la justificación de su existencia. El procedimiento administrativo sancionador es una consecuencia inherente a la potestad sancionadora y, por ende, a la potestad normativa de la Administración. El ejercicio de la potestad sancionadora ha de ejercerse a través de un aparato que, establecido legalmente, garantice la correcta aplicación de las normas, en este caso correctoras, y que además garantice la salvaguarda de los derechos de defensa de quienes estén incurso en él. Dentro de este marco resulta preciso instrumentar los engranajes de un mecanismo que no es otra cosa que lo que conocemos como procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, se encuentra regulado en el Título IX de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) (modificada por Ley 6/1997, Ley 29/1998, Ley 4/1999, Real Decreto-ley 14/1993) y por las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (RP). Estas normas configuran unas reglas comunes a las que habrá de sujetarse cualquier otra regulación proveniente de la Administración pública, englobándose en este término a las Administraciones General de Estado, autonómica y local.

El Título IX de la LRJPAC, se encuentra dividido en dos capítulos, dedicado el primero a los Principios de la Potestad Sancionadora (arts. 127 al 133) y el segundo a los Principios del Procedimiento Sancionador (arts. 134 a 138). Se establece en este Título IX la configuración de los principios generales que emanan de la Jurisprudencia, firmemente consolidada en la materia, y de la Constitución. Por ello, las reglas contenidas en el Título IX de la LRJPAC constituyen una base dentro del Derecho Administrativo Sancionador bajo cuya observancia habrán de regularse las demás normas sobre procedimientos administrativos de imposición de sanciones, independientemente de la Administración que las promulgue.

Concretamente, en materia de tráfico el Procedimiento Sancionador está regulado en:

- La Base 9.^a de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE, núm. 178, de 27 de julio de 1989, corrección de errores en BOE, núm. 75, de 28 de marzo de 1990).
- En el Título VI del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1990, corrección de errores en BOE, núm. 185, de 3 de agosto) modificado por Ley 19/2001, de 19 de diciembre (BOE, núm. 304, de 20 de diciembre de 2001).
- En el Real Decreto Legislativo 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en

materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE, núm. 95, de 21 de abril de 1994) modificado por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo. La modificación introducida por el citado RD 318/2003 se produce para adaptar el anterior RD 320/1994 a la citada reforma del texto articulado de la Ley 19/2001 sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que supuso cambios sustanciales en el procedimiento.

El Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico se centra en la tramitación del procedimiento propiamente dicho, no tipifica infracciones ni sanciones, exactamente igual que ocurre con el mencionado Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que desarrolla los principios de la LRJPAC. En el artículo primero del RP se establece que *la potestad sancionadora (de la Administración) se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas*. En lo no previsto por el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico será de aplicación, como derecho supletorio, el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto. Además de la legislación citada hasta ahora serán de aplicación otras normas complementarias como la Ley Reguladora de Haciendas Locales, La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa..., etc.

3.1. Fases del Procedimiento

3.1.1. Incoación

Los procedimientos administrativos sancionadores se iniciarán siempre de oficio o a instancia de persona interesada. La iniciación de oficio puede producirse, bien por propia iniciativa del órgano que tiene asignada la competencia para ello, bien como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de otros órganos. En el ámbito del tráfico, aunque caben estas formas de incoación de los procedimientos genéricos, lo habitual es que se inicien por medio de denuncia. Las denuncias podrán tener carácter obligatorio o voluntario; las primeras se refieren a las que formulan los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico, dice el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RPST) que los agentes deberán (connotación de obligatoriedad) denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial. La denuncia voluntaria sería aquel acto por el que cualquier persona, que no esté cumpliendo una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un hecho que pudiera constituir infracción a los preceptos del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial o de sus Reglamentos.

Los documentos en los que se formalizan las denuncias son los boletines de denuncia; de este documento parte todo el procedimiento, incluso poseen la virtualidad de iniciar los procedimientos sancionadores, en el caso de que estos boletines cumplan los requisitos contenidos en el artículo 5 RPST, a saber, identificación del vehículo con el que se hubiera cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuándo éste sea agente de la autoridad podrá sustituirse por su número de identificación. Los boletines deberán ir firmados por el denunciante y por el denunciado, la firma del boletín de denuncia no implica por parte del segundo conformidad con los hechos denunciados, únicamente pone de manifiesto que se le ha entregado copia del boletín. Puede el denunciado negarse a firmar y a recibir copia, en cuyo caso quien firmará en calidad de testigo será otro Agente una vez que el denunciante haya puesto en conocimiento del denunciado los derechos que le asisten. Los boletines de denuncia deben contar con tres copias, una para el denunciante, otra para el denunciado (si acepta recibirla) y otra más para el órgano de la Administración que va a tramitar el procedimiento.

Las denuncias llevan aparejados efectos distintos dependiendo de si son obligatorias o voluntarias. Las obligatorias, si son notificadas en el acto con los requisitos antes especificados inician el procedimiento con los mismos efectos que la notificación de la incoación de expediente sancionador emitida por el órgano competente, que será el Ayuntamiento o la Jefatura Provincial de Tráfico (en Cataluña y el País Vasco esta competencia la ostentan el Servicio Catalán de Tráfico y la Dirección de Tráfico del País Vasco, respectivamente). Estas denuncias gozan de presunción de veracidad; los hechos que denuncian Agentes de la Autoridad cuando ejercen funciones de vigilancia y control del tráfico tienen valor probatorio. Las denuncias voluntarias pueden formularse ante Agentes de la Autoridad, que formalizarán la denuncia en el boletín de tráfico especificando en él si han presenciado o no los hechos y haciendo constar los datos del denunciante, o directamente ante el órgano competente. Las denuncias voluntarias no inician el procedimiento ni cuentan con la presunción de veracidad que sí poseen las obligatorias.

Una vez se han recibido los boletines de denuncia en el Ayuntamiento o en la Jefatura Provincial de Tráfico, deberá determinarse caso por caso si procede continuar la tramitación de expediente sancionador. En caso afirmativo, se deberá examinar si en el boletín de denuncia se han cumplido todos los requisitos legales para su validez, emitiendo una nueva notificación de denuncia en caso de que se produzca alguna modificación en la calificación jurídica de los hechos o se haya omitido algún aspecto que pueda ser subsanado. Se acordará la no procedencia de incoación de expediente en el supuesto de que los datos omitidos no puedan ser subsanados, cuando se considere que los hechos no son constitutivos de infracción, si la infracción ha prescrito o si, en definitiva, concurre alguna circunstancia que imposibilite la tramitación de la denuncia.

El caso más frecuente en la práctica es que el órgano competente para la incoación deba notificar la iniciación del expediente, esto es debido a que muchas de las denuncias no pueden ser notificadas en el acto por el agente por muy diversos motivos que se han de hacer constar en el boletín, como ausencia del conductor del vehículo en supuestos de estacionamiento, que el agente se vea imposibilitado para requerir en el momento los datos al presunto infractor porque se formule la denuncia en momentos de tráfico intenso, factores meteorológicos adversos o, sencillamente porque se hayan producido modificaciones en la calificación de los hechos o falte algún dato en el boletín que deba ser subsanado. En estos supuestos se habrá de notificar al denunciado y habrá que hacerlo en el domicilio que éste haya señalado a tal efecto o en el que aparezca en los Registros de Vehículos de la Jefatura de Tráfico. El plazo del que dispone el Ayuntamiento o la Jefatura de Tráfico para su notificación es de diez días a partir de la fecha en que se haya dictado el acto.

Las notificaciones en materia de tráfico están reguladas en los artículos 58 y 59 de la LRJPAC, en los artículos 10 y 11 del RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, modificado por el RD 318/2003, de 14 de marzo, para adaptarlo a la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RD 339/1990, de 2 de marzo, y en los artículos 77 y 78 de la última Ley citada. De la redacción de los artículos mencionados se extrae que el modo de practicar las notificaciones en los expedientes sancionadores en materia de tráfico será la siguiente: Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente. Si la notificación es rechazada por el interesado o su representante, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación, debiendo constar la identidad de la persona que la rehúsa, la fecha y firma del cartero. Si la persona que rechaza la notificación se niega a identificarse, la jurisprudencia ha admitido en estos casos que dicha negativa sea suplida con la identificación y firma de dos testigos corroborando la anotación de rehusado, debiéndose dejar constancia en el expediente. La consecuencia de rechazar la notificación es que se tenga por efectuado el trámite y se prosiga con el expediente. La notificación edictal se llevará a cabo cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o, intentada la notificación, no se haya podido practicar. La forma de llevar a cabo esta notificación será mediante la publicación en el tablón de anuncios de Ayuntamiento del último domicilio del interesado, en el *Boletín Oficial del Estado*, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia que corresponda, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto administrativo concreto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

3.1.2. Instrucción

A esta fase del procedimiento se llega una vez que se ha notificado al denunciado la iniciación del expediente por cualquiera de los medios expresados en el apartado anterior. En esa notificación se le han indicado al interesado los medios de defensa que la ley pone a su disposición para defenderse de los hechos que se le imputan y que se concretan en la concesión de un plazo de quince días hábiles para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes, y proponer prueba si a su derecho interesa.

La fase de instrucción de un procedimiento administrativo sancionador, sea o no de tráfico, tiene como finalidad la determinación y confirmación de los datos que evidencien la existencia de los hechos objeto del procedimiento, y para llegar a esa demostración, esta fase de instrucción comprende una serie de trámites (alegaciones, pruebas, informes) dirigidos a conseguir los elementos necesarios para dictar la resolución que en cada caso resulte procedente.

Las fases de todos los procedimientos sancionadores son similares sea cual fuere la materia sobre la que versen, puesto que la regulación de los procedimientos concretos emana de un procedimiento sancionador tipo al que han de atenerse para garantizar que en cualquier ámbito de aplicación se respeten todos y cada uno de los principios que informan y conforman la potestad sancionadora de la Administración y del procedimiento a través del cual se lleva a efecto dicha potestad, contenidos en el antes citado Título IX de la LRJPAC. No obstante, hay que tener presentes las peculiaridades propias de la materia. En tráfico, el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, de reforma del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico para adaptarlo a la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece modificaciones que suponen peculiaridades propias a tener en cuenta en la tramitación de los expedientes de tráfico. De entre estas modificaciones cabe señalar la incidencia del pago anticipado a la resolución durante la instrucción del procedimiento, regulando la reducción legal del 30 por 100 del importe de la multa y su incompatibilidad con otros beneficios legales de reducción de sanciones por sometimiento a medidas reeducadoras. También incluye la modificación del Reglamento, y aclara en su Exposición de Motivos el diverso tratamiento dado a la concurrencia de las actuaciones jurisdiccionales penales sobre el mismo hecho, que no impide la continuación del procedimiento administrativo sancionador, quedando completamente instruido hasta el momento de dictar resolución, en que se suspende hasta que la autoridad judicial resuelva. Como última particularidad a señalar de la modificación del Reglamento, los plazos de cancelación de los antecedentes por infracciones graves y muy graves y los plazos de prescripción de las infracciones y de caducidad del procedimiento se

amplían en el sentido indicado por la Ley de reforma (19/2001), regulando de forma precisa la interrupción y el cómputo de dichas figuras jurídicas.

La fase de instrucción de los expedientes sancionadores en materia de tráfico está compuesta por una serie de trámites, a saber: alegaciones, pruebas, trámite de audiencia y propuesta de resolución.

El trámite de alegaciones se ha iniciado para el interesado desde el día siguiente al que se le notifica la denuncia, disponiendo éste de quince días hábiles para aducir lo que estime conveniente en su defensa, así como para proponer las pruebas que considere oportunas. En este punto del procedimiento el interesado puede actuar de varias formas: no hacer uso del plazo de alegaciones concedido, procediendo al pago de la multa beneficiándose así de la reducción del 30 por 100 del importe de la sanción. En este caso el procedimiento concluye en este punto. Sólo si se acuerda la suspensión de la autorización para conducir deberá continuarse la tramitación. Puede el interesado no hacer uso del plazo de alegaciones y no pagar la multa, en cuyo caso se continúa el procedimiento hasta el momento en que, en trámite de audiencia, se le vuelve a conceder otro plazo de quince días para que alegue, si lo estima conveniente. Otra posibilidad es que presente escrito de alegaciones. Lo aducido por el interesado en dicho escrito de alegaciones deberá obtener una respuesta fundamentada del instructor admitiendo o no lo alegado.

El siguiente paso a seguir en la instrucción es el período de pruebas, que, en caso de acordarse, habrán de efectuarse en un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez. La apertura de este período podrá acordarse por el instructor cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por el interesado, la naturaleza del procedimiento lo exija o simplemente el instructor lo considere necesario para la averiguación de los hechos o su calificación jurídica. La apertura del período probatorio puede determinarse de oficio por el instructor o también puede el interesado proponer la apertura del período probatorio. En este caso el instructor admitirá la prueba propuesta, declarando la pertinencia de su práctica o decidirá inadmitirla, mediante resolución motivada y basándose en los criterios de admisión de pruebas, que son: pertinencia, utilidad y licitud. La prueba será pertinente si guarda relación con el objeto del procedimiento, útil si contribuye al esclarecimiento de los hechos y lícita siempre que no constituya actividades prohibidas por la Ley. En las pruebas a petición del interesado habrá de tenerse en cuenta lo establecido en el tercer párrafo del artículo 13 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico en relación con la petición por parte de la Administración al interesado del anticipo de los gastos que ocasione la práctica de las pruebas por él propuestas. En cuanto a los medios de prueba de que se podrá hacer uso, nada dice a este respecto el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico. La LRJPAC únicamente establece que podrán practicarse aquellos medios de prueba admitidos en Derecho. Acudiendo a otras legislaciones, el artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal enumera una serie de medios tales como interrogatorio de las partes, documentos públicos, documentos pri-

vados, dictamen de peritos, etc. De entre los medios de prueba de que puede hacer uso la Administración, en tráfico, dadas las características del procedimiento, el más habitual es la ratificación del agente denunciante. El instructor solicitará este informe de ratificación, que el agente deberá evacuar en un plazo de quince días, generalmente cuando el denunciado niegue los hechos que el denunciante hace constar en su denuncia o aporte datos de los hechos distintos a los que consignó el agente. La ratificación del agente denunciante viene a reforzar la presunción de veracidad con la que ya cuentan las denuncias formuladas por los agentes de la Autoridad en ejercicio de funciones de vigilancia y control de la circulación, y es precisamente la imparcialidad y objetividad que se les presupone en el ejercicio de sus funciones lo que justifica el valor probatorio de la ratificación de los hechos que denuncian.

Una vez que se hayan practicado las pruebas, si es que se ha acordado su práctica, y se hayan examinado las alegaciones, se deberá notificar al interesado la conclusión de la fase de instrucción, concediéndole un período de quince días hábiles para que, en trámite de audiencia, pueda presentar nuevas alegaciones o facilitarle el conocimiento de la totalidad de las actuaciones practicadas en el procedimiento hasta ese momento, permitiéndole de este modo realizar una defensa eficaz de sus intereses. Acto seguido, el instructor del procedimiento deberá formular la propuesta de resolución, que será elevada al órgano competente para resolver el procedimiento junto con todos los documentos, informes y pruebas que obren en el expediente. En la propuesta de resolución ya hay un pronunciamiento que, si bien no es definitivo, puesto que es un trámite intermedio entre la instrucción y la resolución definitiva del expediente, sí contiene todos los elementos de cargo contra el interesado. La propuesta de resolución puede tener contenido absolutorio o sancionador; en el primer caso se declarará la inexistencia de responsabilidad del denunciado o se pronunciará el instructor sobre la inexistencia de los hechos o, existiendo éstos, se declarará que no son constitutivos de infracción. La propuesta de resolución sancionadora deberá incluir, para el supuesto de existencia de responsabilidad y de infracción, una relación de: los hechos probados, la calificación jurídica de los hechos, la determinación de la infracción, la persona responsable, la sanción que procede y las medidas provisionales, si las hubiere habido. Conviene señalar que, independientemente del contenido de la propuesta de resolución, ésta no tiene carácter vinculante para el órgano que tenga atribuida la resolución del expediente, es decir, podrá resolver en el sentido expresado en la propuesta de resolución o podrá, mediante acuerdo motivado, decidir realizar actuaciones complementarias y resolver el procedimiento en un sentido diferente al propuesto por el instructor.

Dice la Ley y corrobora la jurisprudencia (SSTS de 19 de diciembre de 2000 y 22 de mayo de 2001), respecto a la notificación de la propuesta de resolución al interesado, que se podrá prescindir de este trámite cuando no figuren ni vayan a ser tenidos en cuenta otros hechos, ni otras alegaciones ni pruebas, que los aducidos por el interesado.

3.1.3. Resolución

La resolución es el acto definitivo que pone fin al procedimiento administrativo sancionador. Al igual que la propuesta de resolución, puede tener un doble contenido: sancionador o absolutorio. Los artículos 20.4 del RP y 89.3 de la LRJPAC establecen que la resolución deberá contener los siguientes elementos: la valoración de las pruebas practicadas; fijación de la persona responsable; la infracción cometida; la sanción que se impone; la decisión que se adopte; los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que han de presentarse y plazo para interponerlos. Y, en su caso, la no existencia de infracción o responsabilidad.

La resolución no podrá tener en cuenta hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción, sin perjuicio de su diferente valoración jurídica, esto es, la resolución ha de ser congruente. Asimismo, ha de ser motivada y decidir todas las cuestiones planteadas en el expediente. En relación a la necesidad de motivación de la resolución, conviene apuntar que, pese a que difícilmente se puede entender motivada una resolución verbal, la modificación del artículo 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico permite el ejercicio de la competencia sancionadora de este modo, si bien deberá el órgano con competencia resolutoria autorizar una relación de las resoluciones que haya dictado de forma verbal, de acuerdo a lo prevenido en el artículo 55.2 de la LRJPAC.

Corresponde a los Alcaldes, en el ámbito de la Administración Local, la sanción de las infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas o en las travesías que tengan características exclusivas de vías urbanas (arts. 68.2 y 68.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). De acuerdo a las normas que rigen la Administración Local, los Alcaldes podrán delegar esta potestad, debiéndose publicar dicha delegación en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en el tablón de edictos del Ayuntamiento o medio equivalente.

El plazo de que dispone el órgano competente para la notificación de la resolución del expediente sancionador es, tras la modificación del artículo 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, de un año desde que se acordara la incoación del procedimiento. Produciéndose la caducidad del expediente en caso de no haberse resuelto el mismo en el plazo señalado.

La resolución del expediente sancionador de tráfico, emitida por el Alcalde o en quien éste haya delegado tal competencia, pone fin a la vía administrativa. El recurso que contra esta resolución cabe interponer es el recurso potestativo de reposición (arts. 116 y 117 de la LRJPAC). Habrá de presentarse ante el mismo órgano que dictó la resolución que se pretende impugnar. Su carácter potestativo implica que el interesado no está obligado a interponerlo antes de acudir a la vía contencioso-administrativa. El plazo máximo para su interposición, resolución y notificación será de un mes; agotado este plazo sin que la Administración haya contestado el recurso, ha de entenderse desestimado, quedando expedita la vía contencioso-ad-

ministrativa, salvo que procediera la interposición del recurso extraordinario de revisión, previsto en el artículo 118 de la LRJPAC.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración Local*, 4.^a ed., Comares, Granada, 1998.
- CABALLERO GEA, José Alfredo, *Multas. Tráfico, Circulación de vehículos a Motor, Seguridad Vial, Transportes por Carretera*, Dykinson, Madrid, 2000.
- CANO CAMPOS, Tomás, *El Régimen Jurídico-Administrativo del Tráfico*, Civitas, Madrid, 1999.
- COBO OLIVERA, Tomás, *El Procedimiento Administrativo Sancionador tipo*, 2.^a ed., Bosch, Barcelona, 2001.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *Las Vías Urbanas. Concepto y régimen de uso*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- GALLEGO MAÑUECO, M.^a Ángeles, y DE PAZ SIMÓN, Alberto, *Tráfico: Formularios y Legislación*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, 2.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 8.^a ed., vol. I, Civitas, Madrid, 1998.