

Ordenación del tráfico de vehículos y personas

Tomás CANO CAMPOS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

Palabras clave: tráfico; seguridad vial; circulación; infracciones; sanciones; procedimiento; notificaciones; prescripción; ejecutividad de las sanciones; recursos contra las sanciones.

Key words: traffic; road safety; traffic; infractions; fines; proceedings; notices; prescription, enforcement of sanctions, appeals against sanctions.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORDENANZAS MUNICIPALES DE CIRCULACIÓN.—1. Algunos ejemplos de ordenanzas aprobadas o modificadas.—2. La competencia del Pleno para ejercer la potestad normativa municipal.—III. RÉGIMEN SANCIONADOR.—1. Determinación de la cuantía de las multas por un Decreto de un concejal.—2. Presunción de inocencia y presunción de veracidad de las denuncias.—IV. RETIRADA DEL VEHÍCULO DE LA VÍA PÚBLICA POR ABANDONO.—V. LA REFORMA DE LA LEY DE TRÁFICO DE 2009 Y SU INCIDENCIA EN LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.—1. Introducción.—2. Las sanciones de tráfico.—2.1. *La determinación legal de la cuantía exacta de las multas.*—2.2. *La suspensión de autorizaciones. La eliminación de la sanción de suspensión del permiso de conducción.*—2.3. *La naturaleza jurídica de la pérdida de puntos.*—3. El nuevo procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico.—3.1. *Iniciación del procedimiento y contenido de las denuncias de los agentes de la autoridad.*—3.2. *El procedimiento abreviado.*—3.3. *Procedimiento sancionador ordinario.*—4. El sistema de notificaciones.—5. Los recursos contra las sanciones de tráfico.—5.1. *La eliminación de los recursos administrativos en el procedimiento abreviado.*—5.2. *El recurso potestativo de reposición en el procedimiento ordinario.*

I. INTRODUCCIÓN

El año 2009 viene marcado por la importante reforma del Texto Articulado de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (LTSV) llevada a cabo por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre. En la medida en que dicha Ley modifica por completo el régimen sancionador de la LTSV, en especial el procedimiento sancionador, y los municipios son competentes para sancionar las infracciones a las normas de circulación en las vías urbanas, la reforma

afecta plenamente al ámbito municipal. Por eso conviene dar cuenta en esta crónica de los aspectos más importantes de la reforma, en particular de los que más afectan a los municipios (las sanciones y más concretamente la determinación legal de las multas; el nuevo procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico, con sus dos variantes de procedimiento abreviado y ordinario; el sistema de notificaciones, que trata de hacer frente a los problemas que se han planteado sobre todo en el ámbito local, y los recursos contra las sanciones). Lo haremos en el último apartado de esta crónica.

Antes de ello daremos cuenta de algunas novedades normativas (aprobación o modificación de numerosas ordenanzas de tráfico o movilidad) y de las resoluciones jurisprudenciales más importantes que afectan a la ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas, en concreto las relativas al régimen sancionador y las que afectan a las medidas de inmovilización y retirada de vehículos de las vías urbanas.

II. ORDENANZAS MUNICIPALES DE CIRCULACIÓN

El art. 7 de la Ley de Tráfico atribuye a los municipios, entre otras, la competencia para regular mediante ordenanza municipal de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social. Con base en dicho precepto, la mayoría de los municipios han aprobado sus respectivas ordenanzas. En 2009 son muchos los que lo han hecho o han modificado las existentes para hacer frente a los cambiantes problemas del tráfico urbano y a los nuevos modos de movilidad (bicicletas, monopatines, patines, *quads*). Daremos cuenta de algunas de las más significativas. La jurisprudencia también ha vuelto a reiterar que la potestad para aprobar normas en la materia en el ámbito municipal corresponde únicamente al Pleno municipal.

1. Algunos ejemplos de ordenanzas aprobadas o modificadas

Una de las ordenanzas que ha sido objeto de mayores críticas, en muchas ocasiones tergiversando parcialmente su contenido, ha sido la de Ciudad Real, aprobada por el Pleno del ayuntamiento el 27 de marzo de 2009. Las críticas se han centrado en algunos de sus preceptos, que prohíben una serie de conductas y las sancionan con multas de 75 euros. Entre ellas destacan comportamientos como los que siguen y que también pueden verse en otras muchas ordenanzas, como por ejemplo la de Madrid: saltar o correr por la vía pública de forma que se moleste a los demás usuarios, esperar los autobuses fuera de los refugios o aceras, invadir la calzada para solicitar la parada de auto-taxis o coches

de servicio público, formar grupos en las vías que entorpezcan la circulación, estacionar utilizando más espacio del necesario, dejar más de 25 cm entre el bordillo de la acera y las ruedas del vehículo, apearse de un vehículo por el lado contrario al que se encuentra detenido, o por estacionar en un mismo lugar de la vía pública durante más de cinco días hábiles, aparcar una moto entre dos coches, etcétera.

En la mayor parte de las ordenanzas modificadas se aprecia la necesidad de regular el uso de las bicicletas, monopatines, etc., y de limitar la velocidad en algunas zonas de las ciudades. Es el caso de la de Pamplona, aprobada por el Pleno del ayuntamiento en sesión de fecha 5 de marzo de 2009. La ordenanza permite que las bicicletas circulen por las aceras señalizadas al efecto, pero respetando siempre la prioridad del peatón. En los pasos para peatones los ciclistas deberán echar el pie al suelo para cruzarlos. La nueva ordenanza limita a 30 km por hora la velocidad de los vehículos en algunas zonas de la ciudad y a 20 km por hora en las zonas peatonales y en el casco antiguo.

También cabe destacar la propuesta de modificación de la Ordenanza de Tráfico, Aparcamiento, Circulación y Seguridad Vial del ayuntamiento de Palencia (*BOP* de Palencia, de 9 de octubre de 2009). En el Anexo I, relativo a las bicicletas, su art. 1 establece la obligación de que las bicicletas circulen por las vías ciclistas o por los itinerarios señalizados en zonas de prioridad peatonal y donde no existan por la calzada. Las bicicletas deben estar dotadas de timbre y de los elementos reflectantes y luminosos que exige la legislación vigente. En los artículos siguientes se establecen límites de velocidad (20 km/h), sentido de la circulación, transporte de bultos o personas, etc., y se establecen algunas señales específicas.

De las bicicletas y de los monopatines, también se ocupan las Ordenanzas de Movilidad de L'Hospitalet de Llobregat, con medidas que han sido criticadas (con la limitación de la velocidad a 5 km/h, la prohibición de llevar remolques para el transporte de personas y carga, etc.), la del ayuntamiento de Avilés, la del de Málaga, la ordenanza ya citada de Ciudad Real, etcétera.

2. La competencia del Pleno para ejercer la potestad normativa municipal

La forma de ordenanza (y por tanto la competencia del Pleno) que debe revestir el ejercicio de las potestades normativas de los municipios en materia de tráfico es clara e indudable, por lo que debe ser descartada la posibilidad de que los alcaldes u otros órganos dicten con carácter general —salvo el supuesto previsto en el art. 21.1.j) LBRL— bandos en la materia. Como destacamos en la crónica del número anterior de este Anuario, la *Sentencia núm. 253/2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26, de 23 de septiembre de 2008*, declaró la nulidad del Decreto del Concejal del Gobierno de Seguridad y Servicios del ayuntamiento de Madrid, de 16 de febrero de 2006, por el que se acordaba la ampliación de los límites del servicio de estacionamiento regulado (en concreto a los distritos de Carabanchel, Fuencarral-El Pardo y Hortaleza), pues dicho decreto tenía carácter normativo y, por tanto, había sido dictado por un órga-

no incompetente, debiendo haber sido el Pleno del ayuntamiento mediante ordenanza el que debería haber ampliado dicho servicio. Dicho decreto fue dictado al amparo del art. 63.2 de la Ordenanza de Movilidad de 26 de septiembre de 2005, según el cual «el alcalde o el órgano en que delegue fijará los límites de la Zona de Estacionamiento Regulado, dentro del término municipal, previa señalización oportuna y la publicación del correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*», autorización que los recurrentes también consideran nula por contraria a la LRBRL que atribuiría dicha competencia al Pleno, pero la sentencia no declaró la nulidad de dicho precepto porque cabe una interpretación del mismo de conformidad con la LRBRL, «sin más que considerar que la ordenanza remitía a un momento posterior la definición específica de las calles y barrios incluidos, sobre los que ya existía de hecho el servicio de estacionamiento regulado», es decir, cabe entender que la delegación se refiere a la fijación de los límites de la zona de estacionamiento regulado, no necesariamente a la ampliación o modificación de su ámbito, por lo que no cabe reproche jurídico alguno a que «el alcalde o la persona en quien él delegara fijara los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado, dentro de los límites ya existentes, enumerando de forma detallada las calles y barrios a los que afecta».

La reciente *Sentencia núm. 911/2009 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de abril de 2009*, desestima el recurso interpuesto por el ayuntamiento de Madrid contra dicha sentencia por las mismas razones, añadiendo que de la propia ordenanza se deduce que el Pleno del ayuntamiento tenía conciencia del carácter normativo de la fijación de la Zona SER cuando ordena su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, y añade que no puede examinar si el art. 63.2 de la citada ordenanza es o no conforme a Derecho por cuanto que no ha sido objeto de impugnación.

III. RÉGIMEN SANCIONADOR

1. Determinación de la cuantía de las multas por un Decreto de un concejal

La *STSJ de Madrid núm. 1397/2009, de 18 de junio (ponente González de Lara Mingo)*, anula un Decreto de 3 de noviembre de 2005, dictado por el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que con carácter provisional han de corresponder a las mismas. El referido decreto fue dictado en virtud de lo dispuesto en el art. 109 de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, de fecha 26 de septiembre de 2005, que es del siguiente tenor: «Las infracciones que pudieran cometerse contra lo dispuesto en la presente ordenanza serán sancionadas con multa y, en su caso, con suspensión del permiso o licencia de conducción o cualquier otra medida accesoria establecida en la ley. La cuantía de la multa será fijada por el alcalde o el órgano en que delegue mediante la aprobación de un cuadro de claves de infracciones e importe de

sanciones según las tipificaciones establecidas en el texto articulado de la Ley de Tráfico y en el Reglamento General de Circulación». El texto articulado de la Ley de Tráfico, antes de la reciente reforma de 2009, establecía los siguientes límites mínimo y máximo para cada tipo de infracción: hasta 90 euros para las infracciones leves, de 91 a 300 euros para las graves y de 301 a 600 para las muy graves. En el caso de infracciones graves podía imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso o licencia por un plazo mínimo de un mes y máximo de tres meses; en el caso de las infracciones muy graves se debía imponerse en todo caso dicha sanción por el plazo mínimo de un mes y máximo de tres meses (art. 67.1 LTSV).

Del examen de la disposición impugnada, señala la sentencia (que así califica al decreto del concejal), «se desprende claramente que se infringe el principio de la jerarquía normativa, pues establece una cuantía fija para cada tipo de infracción sin tener en cuenta que la ley establece un margen o recorrido de la sanción, a modo de ejemplo, para las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 90 euros, lo que implica que pueden ser sancionadas con multa inferior a los 90 euros que de modo general establece la norma, que es en el concreto acto de imposición de la sanción cuando de manera motivada se debe elegir la concreta sanción a imponer teniendo en consideración todos los elementos del caso, y no puede de manera apriorística determinarse el importe de la sanción».

Aunque a la sentencia le basta ese argumento para declarar la nulidad del decreto, el recurrente también alega la vulneración del principio de proporcionalidad. Y, en efecto, también se vulnera dicho principio, pues al establecer la Ley de Tráfico unos topes mínimos y máximos para cada tipo de infracción y unos criterios de graduación de la concreta sanción a imponer (art. 69), es en el proceso de aplicación del Derecho, esto es, cuando se cometa una concreta infracción, cuando la Administración (los municipios en las vías urbanas) ha de concretar la cuantía fija de la multa con arreglo a las circunstancias del caso y la concurrencia o no de los referidos criterios (gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor, peligro potencial creado, etc.), y no con carácter general y, sobre todo, sin distinguir o individualizar entre unos comportamientos y otros dentro de cada tipo de infracción leve, grave y muy grave. Es cierto que el art. 129.3 de la LAP habilita a los reglamentos de desarrollo de las leyes sancionadoras para introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones y sanciones, de modo que contribuyan a la más correcta identificación de las conductas y a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, pero el decreto no procede a dicha especificación o identificación de las conductas para atribuirle una sanción fija o determinada, sino que procede a fijar la cuantía de las multas para los mismos tipos genéricos de infracciones que ya tipifica la ley, vulnerando así el principio de proporcionalidad que exige una adecuación o relación de proporción entre la gravedad del comportamiento y la concreta respuesta punitiva. Esa adecuación puede hacerla la Ley e impedir que la haga la Administración al dictar reglamentos o incluso al aplicar las sanciones, como hace ahora la LTSV (que determina las multas de las infracciones graves y muy graves de forma fija), pero si la Ley no la realiza totalmente, sino que deja un margen a los reglamentos,

éstos pueden establecer multas fijas (dentro de los márgenes legales) para atribuirlos a conductas que especifiquen dentro de las diversas clases de infracciones (leves, graves y muy graves). Si no lo hacen, como es el caso, el principio de proporcionalidad (dentro de los márgenes que ha dejado el legislador) no se respeta. Es más, si el Decreto procediera a la referida especificación o identificación de las conductas y atribuir a las mismas sanciones fijas dentro de los márgenes de la Ley de Tráfico (respetando así la reserva de ley), también debería declararse su nulidad por no ser el órgano que lo aprueba, el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios, el competente para ello. Son las normas reglamentarias quienes pueden realizar esa operación a que alude el art. 129.3 LAP. Y en el ámbito local quienes gozan de esa potestad normativa no son los concejales, sino los Plenos de los ayuntamientos. Por consiguiente, debería ser la Ordenanza de Movilidad de Madrid —como hacen otras muchas ordenanzas en sus anexos— la que procediera a esa operación de especificación de las conductas y graduación de las sanciones previstas en la LTSV, por lo que la habilitación que contiene en su art. 109 para que lo haga el alcalde o el órgano en quien delegue también resulta nula de pleno Derecho.

2. Presunción de inocencia y presunción de veracidad de las denuncias

En virtud del derecho fundamental a la inocencia, la carga de la prueba de las infracciones de tráfico (como de cualquier otra) corresponde a la Administración. La Administración puede destruir la presunción de inocencia presentando como prueba de cargo una denuncia de los agentes de la autoridad que han presenciado los hechos, la cual goza de la denominada presunción de veracidad (art. 76 de la Ley de Tráfico), pero dicha prueba puede ser desvirtuada por otras que presenten los interesados. En el caso concreto un conductor había sido sancionado por el ayuntamiento de Madrid por rebasar en rojo un semáforo. Frente a su alegación de que en el lugar indicado en la denuncia no había semáforo alguno, el ayuntamiento se limita a decir que la denuncia del funcionario de policía, debidamente ratificada, se presume cierta. En la ratificación de la denuncia el policía denunciante adjuntaba un croquis de la zona de la denuncia en la que se señala un lugar en el que no hay semáforo alguno. El letrado del ayuntamiento afirma, además, que corresponde al demandante acreditar la imposible comisión de la infracción al no existir semáforos en el lugar reseñado en la denuncia. La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1, de fecha 10 de diciembre de 2008, estimó la demanda y anulo la sanción. La STSJ de Madrid núm. 1935/2009, de 22 de octubre de 2009, desestima el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento contra dicha sentencia.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid señala que se «equivoca el Letrado Consistorial cuando afirma que corresponde al demandante acreditar la imposible comisión de la infracción al no existir semáforos en el lugar reseñado en la denuncia. No es al actor al que corresponde acreditar dicho extremo, sino a la administración demandada titular de la potestad sancionadora, toda vez que en este tipo de procedimientos sancionadores rige el principio de presunción de inocencia explícitamente establecido en el art. 24 de

la Constitución y reconocido legalmente en el art. 137.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. La prueba le corresponde a la administración y ello es independiente de que pueda constituir prueba suficiente de la infracción los hechos constatados por un agente de la autoridad toda vez que el art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados, precepto éste reiterado por el art. 76 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, que afirman que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado. Ahora bien, como ya ha reiterado este Tribunal, existen infracciones en las cuales no es posible obtener otro medio probatorio diferente a la denuncia. En estos casos debe bastar como prueba la declaración testifical o ratificación del agente. Pero hay infracciones, como las relativas a estacionamiento prohibido, en que son perfectamente fáciles otras pruebas, tales como una fotografía. En estos casos, teniendo en cuenta lo establecido en el art. 1.248 del Código Civil, ha de negarse el carácter de prueba plena a la sola declaración testifical, pues entenderlo de otra forma supondría establecer una presunción *iuris et de iure* en orden a la certeza de lo informado por el agente denunciante, lo que sería contrario a la presunción de inocencia que no permite que los hechos denunciados por un agente o funcionario público sean considerados intangibles, sino que, por el contrario, posibilita que la realidad de lo consignado en la denuncia pueda quedar desvirtuado mediante la adecuada prueba en contrario, o aún por la ausencia de toda otra prueba. Es evidente que la existencia o no de un poste semafórico en una determinada intersección puede ser acreditado por otro medio distinto a la constatación del agente y dicha prueba le corresponde al ayuntamiento, pero además en el presente caso del documento obrante al folio 9 del expediente administrativo se deduce que no existe poste semafórico alguno en la intersección de las calles Eugenia de Montijo con la calle Jacobina, lugar que se indica en todos los actos dictados en el expediente sancionador, sino en un lugar cercano (la intersección de las calles Eugenia de Montijo con la Avenida de los Poblados), por lo que debe concluirse que no existe prueba suficiente para fracturar la presunción de inocencia, sin que sea admisible el cambio del lugar de la comisión de la infracción, pues ésta viene determinada entre otros datos por la fecha y hora de la infracción y su lugar de comisión, produciéndose una infracción del derecho de defensa del interesado si se procediera de esta forma. Por lo que el recurso de apelación ha de ser desestimado».

IV. RETIRADA DEL VEHÍCULO DE LA VÍA PÚBLICA POR ABANDONO

El art. 71.1.*a*) de la LTSV (en la actualidad art. 85 tras la reforma de 2009) establece que la Administración podrá proceder, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo cuando pueda presumirse racionalmente su abandono en la vía, precisando que se presumirá racionalmente su abandono: «*a*) cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente; *b*) cuando permanezca estacionado por un periodo superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le faltan las placas de matriculación. En este caso tendrán tratamiento de residuos sólidos urbanos de acuerdo con la normativa ambiental correspondiente. En el supuesto contemplado en el apartado *a*), y en aquellos vehículos que, aun teniendo signos de abandono, mantenga la placa de matriculación o dispongan de cualquier signo marca visible que permita la identificación de su titular, se requerirá a éste, una vez transcurridos los correspondientes plazos, para quien el plazo de quince días retirase el vehículo del depósito, con la advertencia de que, en caso contrario, se procederá a su tratamiento como residuo sólido urbano».

El titular de un vehículo permaneció ingresado en el Centro Penitenciario de Logroño desde el 4 de julio de 2003 hasta el 10 de marzo de 2006. Su vehículo estaba estacionado en la vía pública con una serie de desperfectos (ruedas deshinchadas, ausencia de los espejos retrovisores, luna trasera y pilotos rotos, etc.). Ante esa circunstancia, la policía municipal procedió a su recogida de la vía pública y su entrega en el depósito municipal. En el expediente administrativo constan los intentos de notificación al propietario de las consecuencias del abandono del vehículo en el domicilio que constaba en los Registros de Tráfico. El propietario interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución municipal por la que se desestimaba su reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, que fue desestimado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño. La STSJ de Logroño 347/2009, de 11 de noviembre, desestima el recurso de apelación contra dicha sentencia y la pretensión del recurrente de que se revoque dicha sentencia, se declare nula la resolución de la Alcaldía objeto del recurso y que se ordene que el vehículo en cuestión sea reintegrado a su titular en las mismas condiciones en que se encontraba cuando fue estacionado en la vía pública en el año 2003 (previa reparación de todos los desperfectos), que sea dado de alta a nombre de su propietario por la Jefatura Provincial de Tráfico de La Rioja y que no le sea exigido el pago de ninguna tasa por la retirada del mismo.

El Tribunal Superior de Justicia de Logroño, haciendo suyos los argumentos de la sentencia de instancias, señala lo que sigue: «Tratándose el expediente de abandono de un expediente iniciado de oficio, y no habiéndose indicado otra dirección mediante solicitud del administrado, procedía efectuar las notificaciones en el domicilio que constaba en el registro público correspondiente, esto es, los registros de la Dirección General de Tráfico. Las notificaciones fueron intentadas en tal lugar, si bien fue infructuosa su

práctica. Tales intentos se llevaron a cabo en diferentes ocasiones, y a este respecto debe recordarse que el art. 59.5 de la Ley 30/1992 establece que: «cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignora el lugar de notificación o el medio al que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento en su último domicilio, en el *Boletín Oficial del Estado*, de la comunidad autónoma o de la provincia, según cuál sea la administración de la que proceda al acto notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó...». En cuanto a la pretendida devolución del vehículo en el estado en el que se encontraba cuando fue aparcado por el recurrente en la vía pública, tampoco puede acogerse, tanto por resultar correctamente tramitado el expediente para la declaración del abandono del vehículo, como por la constancia de que en el momento de la actuación municipal el bien ya presentaba los desperfectos por los que se reclama, lo que excluye la responsabilidad administrativa en tal resultado lesivo... En cuanto a la pretensión de exacción de las tasas correspondientes a la ordenanza fiscal no se ha acreditado que concurra causa legal para la exención del pago, amén de tratarse de una cuestión que no fue planteada expresamente en vía administrativa y sobre la que no ha habido pronunciamiento por la administración demandada». Por todo lo cual procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto con expresa imposición de las costas causadas.

V. LA REFORMA DE LA LEY DE TRÁFICO DE 2009 Y SU INCIDENCIA EN LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

1. Introducción

La reforma de la LTSV por medio de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, se presenta como una suerte de continuación y complemento de la Ley 17/2005, de 19 de julio, que reformó también la LTSV introduciendo en nuestro país el permiso y la licencia de conducción por puntos. Se trataría de seguir avanzando en el camino recorrido (que se ha traducido en una reducción muy significativa de la mortalidad en las carreteras), pero modificando aquellos aspectos de la actual regulación que han restado eficacia al sistema, sobre todo el procedimiento administrativo sancionador. Puede así leerse en la Exposición de Motivos de la Ley 18/2009, que la implantación del permiso de conducción por puntos ha dado lugar a un cambio de comportamiento de los conductores que se ha traducido en una reducción significativa de la mortalidad, pero transcurridos más de tres años desde que se implantó el nuevo sistema del permiso de conducción por puntos, «es ya posible dirigir el grueso de las críticas hacia el elemento que precede a toda detracción de puntos: el procedimiento sancionador». Un procedimiento que presentaría estas deficiencias: su excesiva dilación en el tiempo (mayor, incluso, que el que se precisa en el proceso penal para reprimir los delitos contra la seguridad vial), lo que provoca una sensación de impunidad y la incertidumbre que en la mayoría de los conductores provo-

ca el desconocimiento acerca de un procedimiento en marcha (debido a los medios de técnicos de detección de las infracciones, y al actual sistema de notificaciones).

Todo ello, unido a determinadas especialidades que presentaría el sector (carácter masivo del fenómeno, el carácter mismo de las infracciones de tráfico donde la veracidad sobre los hechos que otorgan los medios técnicos y las denuncias de los agentes dejan poco margen para la duda, diversidad de Administraciones con competencias, etc.), aconsejaría una reforma integral del procedimiento sancionador al objeto de configurar un procedimiento específico mucho más ágil y menos formalista que se aleje de las rigideces de las reglas procedimentales comunes, tal y como ocurre ya respecto de las infracciones en el orden social o en los procedimientos administrativos en materia tributaria.

La reforma se aprovecha también para incluir algunos cambios puntuales en la tipificación de las infracciones (describiendo más detalladamente algunas conductas), para modificar el régimen de las sanciones (estableciendo una determinación exacta de la cuantía de las multas, suprimiendo las sanciones de suspensión del permiso de conducción y de circulación, etc.), para determinar con mayor precisión los sujetos responsables de las infracciones (sobre todo cuando no se identifica en el acto al conductor), para alterar los plazos de prescripción, para incluir algunas novedades en la ejecución de las sanciones, así como para introducir algunas modificaciones en cuestiones más alejadas del ámbito sancionador (nueva ordenación del Consejo de Seguridad vial, revisión de las medidas de inmovilización y retirada de vehículos, creación del Registro Estatal de Víctimas y Accidentes de Tráfico, etc.).

Entre los aspectos más destacados conviene detenerse en las cuestiones siguientes:

- La regulación de las sanciones.
- El nuevo procedimiento sancionador.
- El sistema de notificaciones.
- El sistema de recursos.

2. Las sanciones de tráfico

El elenco de las sanciones de tráfico se ha visto reducido con la reciente reforma, pues ahora desaparecen como sanción tanto la suspensión del permiso y la licencia de conducción (que antes se podía imponer, junto a la multa, por infracciones graves y muy graves), como la suspensión del permiso de circulación. Se sigue manteniendo, sin embargo, la sanción de suspensión de otras autorizaciones en la materia, como las relativas a las autoescuelas y a los centros de reconocimiento de conductores, mientras que sigue sin estar claro si la pérdida de puntos constituye o no una sanción. La reforma también afecta a la determinación de la cuantía de las multas por infracciones graves y muy graves, pues ya no se establecen con un tope mínimo y máximo, como antes, sino que ahora las determina de forma exacta el propio legislador.

2.1. *La determinación legal de la cuantía exacta de las multas*

En efecto, ahora la cuantía de las multas, salvo para las infracciones leves (y otras infracciones que se precisan más abajo), se establece de forma fija o exacta, sin un tipo mínimo y máximo como antes: *hasta* 100 euros para las infracciones leves, *de* 200 euros para las graves y *de* 500 para las muy graves. El Anexo IV, por su parte, establece también de forma exacta la cuantía de las multas en función del exceso de velocidad: 100, 300, 400, 500 o 600 euros.

La justificación de este cambio, según la Exposición de Motivos, es que la anterior determinación ofrecía «a las diferentes Administraciones públicas con competencias en materia de tráfico un elevado grado de discrecionalidad, provocando grandes diferencias en el reproche jurídico por unos hechos similares». Pero no es cierto, como es evidente, que la Administración gozara antes, como tampoco ahora respecto de las infracciones leves u otras donde las sanciones no se determinan de forma fija, de discrecionalidad para determinar la concreta sanción a imponer dentro de los márgenes anteriores: de 91 a 300 euros para las graves y de 301 a 600 para las muy graves. La Administración, dentro de esos márgenes, está vinculada por el principio de proporcionalidad que se manifiesta a través de los criterios de graduación de las sanciones de los arts. 68 LTSV y 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

La determinación de la exacta cuantía de las multas por el propio legislador no vulnera dicho principio. Primero, porque nada impide que el juicio de proporcionalidad lo haga con carácter general y exclusivo el propio legislador, que establece una modulación en función de la gravedad de la infracción cometida. Esta proporcionalidad en la ley ha sido admitida por el TEDH a efectos de la aplicación del art. 6.1 CEDH (Sentencia *Malige c. Francia*, de 23 de septiembre de 1998, a propósito de la naturaleza de la pérdida de puntos del permiso de conducción, y sentencia *Ali Göktaş c. Francia*, de 2 de julio de 2002). La nueva Ley, además, establece en su art. 68 que la cuantía de tales sanciones pecuniarias se podrá incrementar en un 30 por 100 en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, los antecedentes del infractor y su condición de reincidente, el peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de la vía y al criterio de proporcionalidad. El legislador efectúa pues un juicio de proporcionalidad «a la baja» en el art. 67.1 y en el Anexo IV, estableciendo el mínimo imprescindible de reproche punitivo a efectuar por la Administración; mínimo que se podrá incrementar en el porcentaje referido si concurren circunstancias que exijan una respuesta sancionadora más adecuada o proporcionada a las mismas.

El art. 67.2 prevé multas mucho más elevadas (que pueden llegar hasta los 20.000 euros) para determinados tipos de infracciones. Así el incumplimiento por el titular del vehículo o el arrendatario del mismo con el que se ha cometido una infracción de la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de la misma, cuando

sea requerido para ello [art. 65.5.j) LTSV], llevará aparejada una multa del doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si la infracción es leve, y del triple, si la infracción es grave o muy grave. La conducción de vehículos que tengan instalados inhibidores de radar o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico [art. 65.5.b) LTSV] se sanciona con multa *de* 6.000 euros. Mientras que las infracciones tipificadas en el art. 65.6 LTSV (realizar obras sin autorización en la vía; retirar, ocultar o deteriorar la señalización; incumplir las normas sobre actividades industriales que afectan directamente a la seguridad vial; incumplir las normas sobre autorización y funcionamiento de autoescuelas y centros de reconocimiento de conductores; etc.) llevan aparejadas una multa de entre 3.000 y 20.000 euros.

La disposición final segunda de la LTSV autoriza al Gobierno a actualizar, mediante Real Decreto, la cuantía de las multas atendiendo a la variación que experimente el índice de precios al consumo; mientras que la disposición adicional tercera establece la obligación de destinar íntegramente el importe de las multas a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas.

2.2. *La suspensión de autorizaciones. La eliminación de la sanción de suspensión del permiso de conducción*

La LTSV, en su redacción originaria, siempre previó como sanciones la suspensión temporal y la revocación de las autorizaciones en el sector (esencialmente, el permiso de conducir, el permiso de circulación, la autorización para desarrollar la enseñanza de los conocimientos y técnicas de la conducción y la autorización para la constatación de las aptitudes psicofísicas de los conductores). Así lo disponía el art. 67 de dicho texto, en sus apartados 1 y 4.

Ahora, sin embargo, sólo se prevé la sanción de suspensión, y no de todas las autorizaciones, sino sólo de las relativas a las autoescuelas y a los centros de reconocimiento (autorizaciones de apertura y funcionamiento de tales centros y autorizaciones que permiten acceder a la actuación profesional en los mismos). Así lo prevé el nuevo art. 67.2 LTSV. Según este precepto, cuando se incumplan las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de los centros de reconocimiento de conductores autorizados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, que afecten a la cualificación de los profesores o facultativos, al estado de los vehículos utilizados en la enseñanza, o a elementos esenciales que incidan directamente en la seguridad vial [incumplimiento que el art. 65.6.e) califica como infracción muy grave], se *podrá* imponer la sanción de suspensión de la correspondiente autorización por el periodo de un año.

Pero en el ámbito de las sanciones, la novedad más importante del nuevo régimen sancionador, junto con la eliminación de la sanción consistente en la imposibilidad de

obtener el permiso por el periodo de dos años tras haber sido denunciado —hoy condenado— por conducir careciendo de permiso, radica en la eliminación de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción (también del permiso de circulación), que antes se preveía para las infracciones graves y muy graves y que podía llegar hasta los tres meses. Subsiste, sin embargo, como ya se ha señalado, la posibilidad de la suspensión cautelar de tales autorizaciones en los procedimientos de declaración de nulidad, lesividad y pérdida de vigencia (art. 64 LTSV).

La razón de esa supresión no se explicita en la EM de la nueva Ley, pero son de sobra conocidos los problemas que planteaba la imposición de dicha sanción, imposición que correspondía siempre a la Administración del Estado aunque la sanción de multa que siempre acompañaba a aquélla la impusieran las CCAA con competencias ejecutivas en la materia (País Vasco y Cataluña) o los propios municipios en las vías urbanas. En ello quizá también ha influido el nuevo sistema de detracción de puntos y su carácter materialmente sancionador, por mucho que el texto inicial del Gobierno remitido al Congreso se empeñara en señalar su carácter no sancionador y ahora la nueva Ley no recoja dicha pérdida o detracción en el elenco de sanciones. Lo único que al respecto dispone el art. 67 LTSV, que como hemos visto es el que se ocupa de las sanciones, es lo siguiente: «En el supuesto de infracciones que impliquen detracción de puntos, el agente denunciante tomará nota de los datos del permiso de conducción y los remitirá al órgano sancionador competente que, cuando la sanción sea firme, los comunicará juntamente con la sanción y la detracción de puntos correspondiente al Registro de Conductores e Infractores».

Por eso procede detenerse un momento en la naturaleza jurídica de la pérdida o detracción de puntos del permiso o licencia de conducción.

2.3. La naturaleza jurídica de la pérdida de puntos

La naturaleza jurídica de la pérdida de puntos es una cuestión debatida. El texto remitido por el Gobierno del que trae causa la reciente reforma negaba expresamente su carácter sancionador: «no tienen el carácter de sanciones la detracción de puntos como consecuencia de la imposición de sanciones firmes en vía administrativa» (art. 67.5 LTSV). Pero a su paso por el Congreso se eliminó dicho apartado del art. 67 y hoy nada se dice al respecto. Así, en el actual catálogo de sanciones no figura la detracción de puntos, pero tampoco se niega de forma expresa, como antes, su carácter de sanción.

La Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se introduce dicho sistema en nuestro país, resulta ambigua, pues señala que con el mismo se pretende combinar dos elementos esenciales. De un lado, su *carácter eminentemente reeducador* al configurar el cauce adecuado para modificar determinados comportamientos mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multitreincidentes; carácter reeducador que se va a llevar a cabo con el objetivo esencial de sensibilización y permanente llamada de atención sobre las gravísimas consecuencias que

tienen los comportamientos reincidentes en la inobservancia de las normas. De otro, su efecto *punitivo* para tales comportamientos y que se traduce en la disminución o pérdida del crédito en puntos con que cuenta un conductor, titular del permiso o licencia de conducción. Tales puntos son el reflejo del nivel de confianza que como tal conductor le otorga la sociedad en un momento dado y cuya pérdida, a su vez, señala el reproche que tales conductas merecen.

Pudiera entenderse, como al parecer hace el Derecho alemán, que la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por la pérdida del saldo total de puntos no es una sanción, sino una revocación por la pérdida sobrevenida de uno de los requisitos exigidos para su obtención. Pero ante ello cabe señalar que la tenencia del saldo total de puntos no es un requisito exigido para obtener el permiso o la licencia de conducción, sino una consecuencia de su otorgamiento: no es un *prius*, sino un *posterius*. El saldo de puntos se obtiene, precisamente, cuando se otorga el permiso de conducir. No es tanto un requisito para la obtención del permiso, cuanto para su mantenimiento (art. 60.4 LTSV).

Por eso también podría considerarse que estamos en presencia de una revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones a que la misma se somete, en concreto las condiciones a que se somete el ejercicio de la actividad a que la autorización habilita, esto es, la conducción de vehículos a motor. La condición a que se sometería la autorización sería por tanto hacer un correcto uso de la misma, de la que la pérdida de puntos vendría a ser una suerte de «termómetro» que al llegar a un determinado nivel (la pérdida total de los mismos) indicaría que tal uso es del todo incorrecto y procede por tanto declarar la revocación o pérdida de vigencia de la autorización. El art. 60.3 LTSV avalaría esta tesis: «La vigencia del permiso o la licencia de conducción estará condicionada a que su titular no haya perdido su asignación total de puntos...».

Pero son muchos —y seguramente de más peso— los argumentos que juegan a favor del carácter sancionador tanto de la pérdida de puntos como de la pérdida de vigencia de la autorización como consecuencia de la pérdida total del saldo de puntos.

En primer lugar, los puntos se pierden porque se cometen determinadas infracciones, son la consecuencia de su comisión, de forma tal que si no concurre alguno de los requisitos de éstas no puede perderse punto alguno. El propio art. 67.3 LTSV así lo reconoce: «En el supuesto de infracciones que impliquen la detracción de puntos...». Y otro tanto hace el Anexo II de dicha norma, cuya rúbrica es la siguiente: «Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos». En efecto, el fundamento de la pérdida de puntos no es tanto la imposición de sanciones firmes en vía administrativa, cuanto, como dice ya la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005 (que introduce el sistema), «la actitud de reiterada vulneración de las reglas que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos a motor y que sistemáticamente son ignoradas por algunos usuarios de la vía, generando riesgos a los que una sociedad como la nuestra ha de hacer frente de forma severa». Además, como se ha visto, la propia Exposición de Motivos alude al «efecto punitivo» de la pérdida de puntos, aunque luego se diga —en

un entendimiento incorrecto del *non bis in idem*— que «no se trata, por tanto, de idear una doble penalización por unos mismos hechos, las infracciones de tráfico, pues éstas seguirán siendo, con independencia del sistema de puntos, objeto del correspondiente procedimiento sancionador...». La dualidad (o pluralidad) de sanciones cuya imposición prohíbe el *non bis in idem* debe ser entendida correctamente: realmente, no se trata de que no se puedan imponer dos o más sanciones por lo mismo, pues casi todas las normas sancionadoras (también las propias de tráfico: multa y suspensión de autorizaciones) prevén como reacción punitiva dos o más sanciones y de diverso tipo (normalmente una pecuniaria y otra privativa de derechos), sino de que se efectúen dos o más reproches punitivos por lo mismo, esto es, valorar y sancionar desde la misma perspectiva jurídica lo ya valorado y sancionado. Por eso, la adición de la pérdida de puntos (como sanción) a determinadas infracciones graves y muy graves (ahora sólo junto con la multa, pues se ha eliminado la suspensión del permiso de conducción), no puede nunca merecer un reproche desde la perspectiva del *non bis in idem*, sino, a lo sumo, desde la óptica del principio de proporcionalidad.

En segundo lugar, la pérdida de puntos encaja perfectamente en el concepto de sanción: castigo o mal impuesto por la Administración. En efecto, su contenido es perjudicial para quien lo sufre, pues supone la privación o restricción de un valor o ventaja que estaba previamente en la esfera jurídica de quien lo sufre. Ese perjuicio se busca expresamente como tal: el ordenamiento busca con ello de forma directa y deliberada causar un mal, imponer un castigo. Lo que no es incompatible con su finalidad preventiva, que es propia de toda sanción. El mal que se causa o el castigo que se impone no se hace a ciegas, por castigar, sino para prevenir, para evitar conductas similares en el futuro, esa «reiterada vulneración de las reglas que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos a motor» de que habla la EM de la Ley 17/2005. Se trata, en definitiva, de agravar la situación del afectado y de dotar de eficacia a las normas por él vulneradas.

De este modo, determinadas infracciones graves y muy graves (relacionadas con la conducción de vehículos para los que se exija autorización administrativa para conducir) llevarían aparejadas dos consecuencias jurídicas sancionadoras: la multa y la detracción de determinados puntos, que se anotarían en el Registro de Conductores e Infractores. La revocación o declaración de pérdida de vigencia de la autorización por la pérdida total de los puntos no sería más que la concreción formal de la acumulación de los efectos que esas sanciones previamente impuestas (los puntos restados) tienen sobre la autorización para conducir cuando se llega al tope fijado por el legislador. Es decir, no se trataría de una nueva sanción, sino de la expresión de las consecuencias que la acumulación —llegado un determinado nivel— de una serie de sanciones previstas tiene sobre una autorización administrativa o, más exactamente, sobre el derecho a utilizar legítimamente vehículos de motor a que dicha autorización habilita.

Cabe incluso otra construcción que serviría para hacer frente a la eventual objeción de que, como lo que en último término se ve afectado es el derecho a conducir, la pér-

didada parcial de puntos como tal no es una sanción, pues no tiene contenido afflictivo alguno, no causa un daño directo a quien los pierde que, por esa simple pérdida, no vería alterada su situación jurídica. Construcción que también serviría para salvar una aparente colisión entre la reincidencia, que podría subyacer en el sistema del permiso por puntos, y la regla del *non bis in idem*. La explicación, como han hecho algunos penalistas para la agravante de reincidencia, podría ser ésta: la comisión de determinadas infracciones de tráfico, además de una multa, tiene otra consecuencia adicional sancionadora que queda en suspenso: la revocación del permiso o licencia (y, por tanto, la prohibición de conducir vehículos de motor), que sólo operaría cuando se realizasen nuevas infracciones (tantas cuantas sean precisas para perder el saldo total de puntos). La realización ulterior de tales infracciones constituiría una condición resolutoria que tendría como consecuencia jurídica la sanción de revocación de la autorización para conducir, previa su declaración formal con arreglo al procedimiento previsto en el art. 37 del Reglamento General de Conductores.

La jurisprudencia parece inclinarse también por la naturaleza materialmente sancionadora de la pérdida de puntos. La STC 63/2007, aunque en *obiter dicta*, apuntó que estamos en presencia de una sanción cuando afirmó que «para reprimir las infracciones de tráfico la Ley previene un amplio catálogo de sanciones que van, en función de la gravedad de la infracción considerada, desde la multa a la suspensión del permiso de conducción, pasando hoy, tras la modificación introducida por la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la pérdida de puntos» (FJ 3). También destacó su carácter sancionador, estimando por ello un recurso contencioso-administrativo por no constar en la denuncia los puntos que se perdían, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso núm. 3 de Pamplona, de 9 de octubre de 2007.

Por su parte, la STS de 4 de junio de 2009, recurso núm. 25/2006, ponente Calvo Rojas, no deja lugar a dudas. Según dicha sentencia, «aunque la Abogacía del Estado se expresa en este punto con alguna indefinición, y pese a que la pérdida de puntos no aparece incluida en el catálogo de sanciones del art. 67 LTSV, es indudable que la pérdida de puntos es una medida que tiene carácter materialmente sancionador. El que el descuento de los puntos no se haga efectivo sino cuando la sanción (multa) es firme no viene sino a confirmar la naturaleza sancionadora de la pérdida de puntos, pues es también después de la firmeza cuando se produce la anotación de la sanción en el Registro de Conductores e Infractores» Y añade: «no ignoramos que, al afirmar que en la impugnación dirigida contra la resolución sancionadora puede combatirse la pérdida de puntos, se está contemplando la posibilidad de combatir una medida que todavía no se ha materializado, pues el descuento de puntos sólo tiene lugar cuando la sanción es firme. Pero es indudable que la pérdida de puntos es una consecuencia directa y automática de la sanción, y participa de su misma naturaleza, por lo que debe quedar sujeta al mismo régimen de impugnación».

En este sentido conviene añadir que la posibilidad de combatir una sanción todavía no materializada no es algo específico de la pérdida de puntos, sino de cualquier

otro tipo de sanción (multa, suspensión o revocación de autorizaciones, prohibición de actividades, de recibir subvenciones, de contratar con la Administración, etc.). Lo que ocurre con la pérdida de puntos es que dicha medida no necesita ser ejecutada forzosa-mente (salvo que se entienda que su ejecución es la anotación de la pérdida de puntos), no es un acto administrativo de carácter ejecutorio, pues su contenido se agota en una declaración: la que declara dicha pérdida. Lo que no quiere decir que no tenga carácter constitutivo (que es una de las notas que suelen predicarse de las sanciones), pues eso mismo ocurre con otros actos claramente constitutivos como la nacionalización: no necesita ser ejecutada y, sin embargo, tiene carácter constitutivo.

Por último, también conviene recordar que la STHDH de 23 de septiembre de 1998 (*Sentencia Malige c. Francia*) considera que la pérdida de puntos tiene naturaleza punitiva, constituyendo una «pena» en el sentido del art. 6.1 del Convenio. En el mismo sentido, y respecto del mismo asunto, se pronunció la Comisión Europea de Derechos Humanos con fecha de 29 de mayo de 2006.

En cualquier caso, en su actual configuración legal, la trascendencia de la naturaleza jurídica de la pérdida de puntos es relativa, pues en la medida en que se aplica cuando se comete una infracción y la sanción de multa es firme en vía administrativa, se le aplican las garantías propias del Derecho sancionador: reserva de ley, tipicidad, culpabilidad, necesidad de que se notifique en la denuncia los puntos que se pueden perder, procedimiento administrativo previo, respeto de las garantías o derechos propios del mismo, etc.

3. El nuevo procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico

De especial trascendencia, como se ha adelantado, es la reforma del procedimiento de imposición de las sanciones. Como vimos, la Exposición de Motivos de la Ley 18/2009, de reforma de la LTSV hace especial hincapié en la necesidad de configurar un procedimiento específico (como ocurre en el orden social o en materia tributaria), «alejado de la rigidez de unas reglas comunes, que contemple las especiales características del tráfico». De este modo se reforma expresamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para «sacar» de la misma al procedimiento sancionador del tráfico.

A tal objeto, la Ley 18/2009 incluye una modificación expresa de la LRJAP-PAC a la que se incorpora una nueva disposición adicional octava bis que altera el orden de prelación de fuentes al señalar que «los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se regirán por lo dispuesto en su legislación específica y, supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley». Por su parte, el nuevo art. 70 LTSV señala que: «No se podrá imponer sanción alguna por las infracciones tipificadas en esta Ley sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a lo dispuesto en el presente capítulo y en las dispo-

siones reglamentarias que lo desarrollen y, supletoriamente, por lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». Con todo, lo que se «saca» de la LRJAP-PAC no es tanto el *iter* procedimental, que no está en dicha Ley, o las garantías propias del mismo (que la LRJAP-PAC no hace más que recoger siguiendo la jurisprudencia constitucional, por lo que ninguna Ley las puede sortear), sino otras cuestiones ajenas al procedimiento mismo como el sistema general de notificaciones y el régimen común de recursos administrativos, lo que debe hacer reflexionar sobre el acierto de la actual regulación de tales cuestiones en la propia LRJAP-PAC.

Las novedades más importantes son las siguientes:

— Una delimitación más exacta del contenido de la denuncia de los agentes de la autoridad (denuncias obligatorias), al objeto de que pueda cumplir adecuadamente su función y, sobre todo, satisfacer el derecho fundamental a ser informado de la acusación.

— La introducción de un procedimiento abreviado junto al ordinario.

— La terminación de oficio del procedimiento ordinario ante la falta de actuaciones por parte del infractor.

3.1. *Iniciación del procedimiento y contenido de las denuncias de los agentes de la autoridad*

Según el apartado 1 del art. 73 LTSV, el procedimiento sancionador de tráfico se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan ser constitutivos de infracción, por iniciativa propia o mediante denuncia de los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico o de cualquier persona que tenga noticia de los hechos (o, cabría añadir, mediante orden superior o petición razonada).

Pero el apartado 2 añade lo siguiente: «No obstante, la denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos». Esta otra forma de iniciación del procedimiento sancionador, que constituye una excepción en el panorama de nuestro Derecho administrativo sancionador, no supone una novedad de la reciente reforma, sino que ya estaba presente en la normativa anterior. El antiguo art. 75 LTSV no lo señalaba de forma clara, pero el RPSTr no dejaba lugar a dudas: «El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones [...] o mediante denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico» (art. 3); en tales denuncias se hará constar, entre otros extremos, «que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes» (art. 10.1). La jurisprudencia lo ha justificado en la circunstancia de que «ambas partes, Administración sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen a partir de

ese momento los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses respectivamente. La Administración puede proceder al ejercicio de la potestad sancionadora en defensa de la seguridad vial y de los intereses asociados a la misma, puesto que tiene los datos necesarios para la instrucción del expediente, sin que haya razón alguna para que la iniciación del procedimiento quede diferida a un momento posterior a voluntad de la propia Administración. El infractor, por su parte, ha quedado notificado de la infracción supuestamente cometida, y sabe que la Administración ha iniciado un procedimiento sancionador, por lo que queda excluida toda posible indefensión» (STS de 4 de junio de 2004).

En el sector del tráfico se traslada, pues, a los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico una competencia que, en el resto de sectores, corresponde al órgano competente para iniciar el procedimiento, que es quien, además, valora si las denuncias son o no fundadas y si es preciso o no abrir un trámite de actuaciones previas para determinar si concurren o no las circunstancias que justifican la iniciación del procedimiento. Pero en la medida en que ese automatismo sólo se aplica a las denuncias de los agentes por hechos de la circulación (que ellos mismos han apreciado directamente) y, sobre todo, que en la denuncia se informa, como vamos a ver de inmediato, de la acusación que se formula, del derecho a presentar alegaciones, a proponer prueba, etc., no parece que ello merezca ningún reproche de inconstitucionalidad, único que podría hacerse por tratarse de una previsión legal.

Lo novedoso de la nueva regulación es la detallada, y más correcta, regulación que ahora se hace del contenido de tales denuncias, denominadas obligatorias a tenor del art. 4 Reglamento de Procedimiento Sancionador de Tráfico de 1994 (RPSTr). Una regulación coherente con la función que la misma cumple en el nuevo procedimiento sancionador. En efecto, según el art. 74 LTSV, además de constar la identificación del vehículo, la identidad del denunciado (si fuere conocida), una descripción sucinta del hecho (con expresión del lugar o tramo, fecha y hora) y del nombre y domicilio del denunciante o el número de identificación profesional del agente, en las denuncias de éstos que se notifiquen en el acto deberá constar también, entre otros extremos: la infracción presuntamente cometida, la sanción que pudiera corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción; que dicha denuncia inicia el procedimiento y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago o formular alegaciones y proponer pruebas; el órgano competente para imponer la sanción, etc. Se satisface así el derecho a ser informado de la acusación y el derecho a la defensa y la prueba, cosa que antes, con la anterior regulación, no sucedía, pues el contenido que se exigía a las denuncias obligatorias (arts. 75.3 LTSV y 5 RPSTr) se limitaba a los extremos señalados en primer lugar, sin incluir la acusación realizada o cargos que se imputan al presunto responsable, por lo que necesariamente había que informar de tales extremos en la propia denuncia —que era la práctica seguida aunque las normas no lo previeran— o en un trámite ulterior. En otro caso, la denuncia no podía convertirse en propuesta de resolución, incluso aunque no figurasen o no se hubiesen tenido en cuenta otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

3.2. *El procedimiento abreviado*

La denuncia de los agentes de la autoridad se puede notificar en el acto o en un momento posterior, pero para ello debe darse alguna de estas circunstancias: que la denuncia se formule en circunstancias en que la detención del vehículo pueda originar un riesgo para la circulación (debiendo el agente indicar tales motivos), que se realice estando el vehículo estacionado cuando el conductor no esté presente, o que la autoridad sancionadora tenga conocimiento de los hechos a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo (art. 76 LTSV).

Una vez notificada la denuncia, en el acto o en la dirección que luego se verá más abajo, el denunciado dispone de un plazo de quince días naturales para realizar el pago voluntario de la multa con una reducción de su cuantía del 50 por 100, o para formular alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas. En función de que se efectúe dicho pago voluntario o no, el procedimiento a seguir varía: si el pago se realiza en ese plazo se sigue el procedimiento abreviado, si no se paga voluntariamente la multa se seguirá el procedimiento ordinario.

El procedimiento abreviado se basa, según la Exposición de Motivos de la Ley 18/2009, en la idea que preside los juicios rápidos en el ámbito penal, ofreciendo así al infractor la posibilidad de suscribir un pacto con la Administración sancionadora que le permita cumplir rápidamente el castigo impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en el mismo.

Este procedimiento no se aplica, en ningún caso, cuando se ha cometido alguna de las siguientes infracciones (art. 80 LTSV): la conducción de vehículos que tengan instalados inhibidores de radar o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico [art. 65.5.h)]; el incumplimiento del titular o arrendatario del vehículo con el que se ha cometido la infracción de la obligación de identificar verazmente al conductor responsable cuando sea debidamente requerido para ello [art. 65.5.j)]; o cuando se cometa cualquiera de las infracciones previstas en el art. 65.6 LTSV (realización de obras sin autorización, retirada, ocultación, alteración o deterioro de la señalización; incumplimiento de las normas que regulan las actividades que afectan directamente a la seguridad vial, etc.).

En el resto de infracciones, el procedimiento abreviado es de aplicación si la multa se paga de forma voluntaria, bien cuando se entrega en el acto la denuncia o dentro del plazo de los quince días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación (el art. 74 relativo a la denuncia habla, sin embargo, de un plazo de veinte días naturales). En realidad no es que se siga un procedimiento abreviado cuando eso ocurre, sino que «se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias» (art. 80):

- La reducción del 50 por 100 del importe de la multa.
- La renuncia a formular alegaciones (si se formulan se tendrán por no presentadas).

— La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.

— El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible la sanción únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (plazo para interponer dicho recurso se iniciará el día siguiente a aquél en que tenga lugar el pago).

— La firmeza de la sanción en vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.

— La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.

Lógicamente, si se trata de una infracción que lleva aparejada la pérdida de puntos, éstos deberán ir reflejados en la denuncia y se producirá su pérdida desde el momento mismo en que se realice el pronto pago de la multa, ya que en ese momento se produce *ex lege* la firmeza de la misma.

Debe repararse en que esta rapidez en la conclusión del procedimiento, y su peculiar forma de terminación, puede ir en detrimento de la regla de la prejudicialidad penal, recogida, como se acaba de ver, en el art. 72 LTSV. Esta regla puede resultar también de aplicación en el procedimiento abreviado, pues no se excluyen del mismo las infracciones que pudieran dar lugar a un concurso de normas con los delitos contra la seguridad vial. De este modo, en el caso de que se quiera pagar la multa por la infracción cometida en el acto de la denuncia, la única autoridad que podría poner en marcha dicha regla, rehusando el pago y remitiendo las actuaciones —o advirtiendo de que probablemente deben ser remitidas— al Ministerio Público, sería el agente denunciante. Si el pago se hace con posterioridad, en los quince días naturales siguientes, las posibilidades son algo mayores y el instructor puede percatarse de que los hechos son constitutivos de delito. Pero una vez que se pague, el procedimiento concluye y dicha regla ya no podrá ser aplicada. De este modo, al incentivo del 50 por 100 de reducción de la multa, habrá que añadir la eventualidad de soslayar una sanción penal, pues son bien conocidos los problemas que en tales casos puede suponer una posterior sanción penal desde la perspectiva del *non bis in idem* (SSTC 177/1999 y 2/2003, que rectifica la doctrina anterior).

3.3. Procedimiento sancionador ordinario

En los demás casos (no se paga la multa, o se trata de las infracciones referidas), se seguirá el procedimiento ordinario, cuyos trámites más importantes son los que siguen (art. 81 LTSV):

Alegaciones. Notificada la denuncia, el interesado dispondrá de un plazo de quince días naturales para formular alegaciones (y proponer pruebas), lo que constituye una manifestación de su derecho de defensa. Si no se produjo la detención del vehículo y, por tanto, no se sabe con certeza quién es el infractor, el titular, el arrendatario a largo plazo o el conductor habitual, en su caso, disponen de un plazo de quince días natu-

rales para identificar al conductor responsable de la infracción contra el que se iniciará el procedimiento sancionador. Si las alegaciones formuladas aportasen nuevos datos o datos distintos de los constatados por el agente denunciante, si el instructor lo estima necesario, se dará traslado de los mismos para que el agente informe en el plazo de quince días naturales.

Prueba. Se deben proponer en el referido plazo de quince días naturales. Cabe, como es lógico, cualquier medio de prueba válido en Derecho. El instructor puede denegar las pruebas propuestas de forma motivada, dejando constancia de ello en el expediente sancionador. El instructor también puede acordar de oficio que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades.

Propuesta de resolución. Concluida la instrucción, el órgano encargado de la misma elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda. De dicha propuesta sólo se dará traslado al interesado para que formule nuevas alegaciones en el plazo de quince días naturales, si figuran en el procedimiento o se han tenido en cuenta en la propuesta de resolución otros hechos u otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado. En este sentido conviene recordar que el Tribunal Supremo tiene señalado que «el derecho a ser informado de la acusación que recoge el art. 24 de la CE 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, su subsunción en un concreto tipo infractor y la consecuencia punitiva que lleva aparejada. 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» (SSTS de 30 de junio de 1999, 10 de mayo de 2001, 12 de febrero de 2003 y 3 de mayo de 2004, entre otras).

Resolución. Nada prevé el art. 81 LTSV sobre la resolución del procedimiento ordinario. El apartado 5 de dicho precepto añade, sin embargo, que si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de quince días naturales siguientes a la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador. En la anterior regulación, la denuncia podía convertirse en propuesta de resolución; ahora puede llegar a convertirse incluso en la resolución misma (denuncia-resolución o denuncia-sanción). En tal caso, la ley precisa que la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia. Pero tales previsiones (conclusión del procedimiento con la denuncia misma, ejecutoriedad de la sanción) sólo son de aplicación cuando se trate de infracciones leves, infracciones graves que no detraigan puntos o infracciones graves y muy graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia.

Caducidad. El art. 92.3 LTSV establece un plazo de caducidad del procedimiento sancionador de un año: «si no se hubiera producido la resolución sancionadora transcu-

rrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución». Como puede verse, el plazo no es, como en el régimen general, para resolver y notificar, sino sólo para resolver, lo que resulta criticable desde la perspectiva de las garantías del ciudadano, máxime tratándose de un plazo tan amplio. Pero el Tribunal Supremo ha señalado (por ejemplo, en sentencia de 2 de abril de 2004) la posibilidad de que una regulación legal específica, como es el caso, establezca una previsión distinta a la general que fija como *dies ad quem* la notificación de la resolución sancionadora. El art. 92.3 de la LTSV precisa, además, que cuando la paralización del procedimiento se haya producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal, el plazo de caducidad se suspenderá y, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial, se reanudará el cómputo del plazo de caducidad por el tiempo que restaba en el momento de acordar la suspensión.

4. El sistema de notificaciones

Una novedad capital de la actual regulación del procedimiento sancionador del tráfico, introducido también por la reciente Ley 18/2009, es la creación de un nuevo sistema de notificaciones. Un sistema, dice su EM, que se adapta a la realidad actual, que supera las garantías formales que ofrecen los tradicionales boletines oficiales y que tiene en cuenta el traslado continuo de los conductores, los cuales deben poder contar con un lugar cierto de notificaciones y comunicaciones. Sus dos piezas esenciales son la Dirección Electrónica Vial (DEV) y el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA).

La DEV se asigna voluntariamente a las personas físicas y de forma obligatoria a las jurídicas titulares de una autorización administrativa (art. 59 bis.3 LTSV). Las denuncias y los demás actos a que dé lugar el procedimiento sancionador se notificarán en la DEV. Si el denunciado carece de ella, la notificación se realizará en el domicilio que haya indicado y, en su defecto, en el domicilio que figure en los Registros de la Dirección General de Tráfico (art. 77 LTSV). A tal efecto se prevé que los ayuntamientos y la Agencia Tributaria puedan comunicar a la DGT los domicilios de que tengan constancia (art. 59 bis y disposición final tercera de la LTSV, que modifica la LGT). El sistema de notificación en la DEV permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales. Si existe constancia de la recepción de la notificación en la DEV y transcurren diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada y se tendrá por efectuado el trámite, salvo que de oficio o a instancia de parte se comprueba la imposibilidad técnica o material del acceso.

En cuanto a la notificación en el *domicilio físico* (sólo para las personas físicas que no soliciten la DEV), el Proyecto de Ley 18/2009 sólo preveía un intento de notificación,

pero la aprobación definitiva de la misma volvió al sistema tradicional de dos intentos. Así, de no hallarse presente el interesado en el domicilio, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona que se encuentre en él y haga constar su identidad. Si nadie se hace cargo, se anotará dicha circunstancia en el expediente sancionador, junto con el día y hora del intento, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, procediéndose a la publicación en el TESTRA (art. 77.3).

Del referido Tablón se ocupa el art. 78, el cual señala que las notificaciones que no puedan efectuarse en la DEV o en el domicilio indicado se practicarán en el TRESTA. Transcurridos veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el mismo se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose con el procedimiento. De la gestión del mismo se ocupará la DGT, debiendo ser regulado por Orden del Ministerio del Interior. El funcionamiento, la gestión y la publicación en dicho Tablón se hará con pleno sometimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección del derecho al honor, y a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (disposición adicional decimoquinta de la LTSV).

La disposición adicional quinta de la Ley 18/2009, de reforma de la LTSV, prevé que las CCAA con competencias ejecutivas en la materia podrán sustituir las notificaciones en la DEV por notificaciones a través de sus propias plataformas informáticas, para aquellos ciudadanos que opten por las mismas. Lo mismo podrá hacerse en relación a la publicación en el TESTRA, que podrá ser sustituido por sus propios tablonos edictales, si bien deberán operar entre sí permitiendo al ciudadano, a través de un único acceso, el conocimiento y comunicación de cualesquiera notificaciones de procedimientos sancionadores que existan sobre él. Por su parte, las Administraciones Locales pertenecientes a los ámbitos territoriales de dichas CCAA podrán suscribir convenios de colaboración para efectuar las notificaciones telemáticas a través de las plataformas de notificación y de los tablonos edictales de las CCAA.

5. Los recursos contra las sanciones de tráfico

El nuevo régimen de recursos que introduce la reciente reforma de la LTSV presenta algunos de los cambios que la doctrina viene demandando desde hace tiempo y que deberían generalizarse haciéndolo suyo la propia LRJAP-PAC. En concreto que las resoluciones sancionadoras en la materia ponen fin a la vía administrativa y que contra ellas sólo podrá interponerse el recurso potestativo de reposición, pues constituye opinión generalizada que el sistema actual ni constituye un control efectivo de la legalidad, ni está configurado como un instrumento idóneo de control interno de naturaleza jerárquica.

5.1. *La eliminación de los recursos administrativos en el procedimiento abreviado*

En el procedimiento abreviado, aunque su conclusión agota la vía administrativa, ni siquiera cabe recurso potestativo de reposición, sino que sólo cabe acudir a la vía judicial mediante el recurso contencioso-administrativo, cuyo plazo, como hemos visto, se iniciará desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago [art. 80. *d*) y *e*)]. Por eso se declara la especialidad de la LTSV y su preferente aplicación respecto de la LRJAP-PAC, la cual prevé como voluntaria la interposición del recurso de reposición.

La eliminación de esta opción en la LTSV no vulnera la CE, pues no hay ningún derecho ni ninguna previsión constitucional que imponga al legislador la necesidad de prever un recurso administrativo —de carácter obligatorio o facultativo— antes de obtener la tutela de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

5.2. *El recurso potestativo de reposición en el procedimiento ordinario*

En el procedimiento ordinario la resolución sancionadora pone fin a la vía administrativa y contra ella puede interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución sancionadora, que será la competente para resolverlo (art. 82.1 y 2). No obstante, en el supuesto del art. 81.5 (terminación del procedimiento ordinario mediante el acto de denuncia por no presentarse alegaciones), el recurso no lo resuelve el agente autor de la denuncia, sino el jefe provincial de Tráfico correspondiente, pues aunque en este caso la Ley atribuya efectos sancionadores a la denuncia y pueda por tanto considerarse que él es el que dicta la resolución, tales efectos no se extienden, como es evidente, a la resolución del eventual recurso de reposición contra la misma.

El régimen jurídico del recurso de reposición es casi similar al que con carácter general contempla la LRJAP-PAC: se interpone en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a la notificación de la sanción; se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución sancionadora, que será quien lo resuelva; la interposición no suspende la ejecutividad de la sanción; se produce la desestimación del recurso si no recae resolución expresa en el plazo de un mes; etc.

Se altera, sin embargo, el sentido del silencio en el supuesto de que se solicite la suspensión de la ejecución de la sanción. Frente a la regla del silencio positivo prevista en el art. 111.3 LRJAP-PAC, el art. 82.3 LTSV señala que «en el caso de que el recurrente solicite la suspensión de la ejecución, ésta se entenderá denegada transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud sin que se haya resuelto». Y se señala también, frente a la previsión del art. 112 LRJAP-PAC, que «no se tendrán en cuenta en la resolución del recurso hechos, documentos y alegaciones del recurrente que pudieran haber sido aportados en el procedimiento originario» (art. 82.4).

