



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y FILOSOFÍA JURÍDICA



TESIS DOCTORAL

La Potestad Sancionadora de la Administración Local.- Problemas en el procedimiento y en la tramitación de expedientes sancionadores de tráfico por medio de dispositivos de captación de evidencias visuales.

Garantía probatoria VS eficacia administrativa

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Rafael Martínez Niza

DIRECTORES

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Mónica Domínguez Martín

MADRID, 2019

CITAS

Ignoranti, quem portum petat, nullus suus ventus est.

Ningún viento será bueno para quien no sabe a qué puerto se encamina.

Cartas de Séneca a Lucilio, Carta LXXI. Roma, 4 a. C. - 65 d. C.
L·Annaeus·Seneca / Lucio Anneo Séneca

„Glaube“ heißt Nicht-wissen-wollen, was wahr ist.

Tener fe significa no querer saber la verdad.

El Anticristo. Röcken, Reino de Prusia, 1888.
Friedrich Wilhelm Nietzsche

Cowards die many times before their deaths; The valiant never taste of death but once.

Los cobardes mueren muchas veces antes de morir. El valiente saborea la muerte una sola vez.

La tragedia de Julio César. Stratford-upon-Avon, Reino Unido, 1599.
William Shakespeare

Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo.

Meditaciones del Quijote. Madrid, España, 1914.
José Ortega y Gasset

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de una Tesis doctoral implica la dedicación de muchas horas de trabajo y mucho esfuerzo. Aunque es importante la batalla personal que se libra para llevar a buen puerto la investigación, no es menos importante el apoyo de cuantos me han rodeado todos estos años. Por eso es de justicia que las primeras palabras sean de agradecimiento para todas estas personas.

En primer lugar, los que me salen del corazón... ¿cómo no voy a creer y a luchar por la igualdad real de género, si los primeros agradecimientos se dirigen a cinco mujeres?

A mi madre, María, bondad, abnegación y generosidad sin límites, como las madres andaluzas de antaño.

A mi tía, Ana María, una vida dedicada a los demás, una persona admirable y un ejemplo de compromiso social y de trabajo en favor del prójimo.

A mi querida mujer, Ana, y mis preciosas hijas, Nuria y Claudia, de las que he aprendido mucho más de lo que yo les he enseñado. Por su apoyo y ayuda desinteresada y a las que tanto tengo que agradecer por su eterna comprensión, por el tiempo que les he robado, sin un reproche y por el amor recibido.

A mi familia, porque, aunque con nuestros defectos genéticos y nuestros vicios adquiridos, sobre todo, y en esto me incluyo, “somos buenas personas”.

En segundo lugar, a los artífices reales de éste trabajo de investigación. Considero que esta Tesis doctoral es más mérito suyo que mío y siempre les estaré agradecido.

A mi Directora de Tesis, Mónica Domínguez Martín, y a mi Director, Juan Antonio Chinchilla Peinado, por guiarme y facilitarme el camino, por su amabilidad, su visión y su inteligencia, sus magníficos consejos y sobre todo por su infinita paciencia.

En tercer lugar, y por lo mucho que he aprendido de ellos en el ámbito académico:

A todo el Claustro de profesores de la Universidad Autónoma de Madrid, al Instituto de Derecho Local, y en especial a Silvia Díaz Sastre, a Francisco Velasco Caballero y a José María Rodríguez de Santiago, a los que les declaro mi más profunda admiración intelectual, ya que atesoran un enorme talento, transmiten un extraordinario conocimiento y siempre es un placer escucharlos y leerlos.

Por último, gracias a mis amigos, los antiguos y los actuales, por apoyarme en todo momento y comprender “mis ausencias” y “mis carencias”.

SUMARIO

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	5
SUMARIO.....	7
ÍNDICE GENERAL.....	7
ÍNDICE DE TABLAS.....	12
ÍNDICE DE CUADROS.....	12
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	12
RESUMEN.....	13
ABSTRACT.....	15
INTRODUCCIÓN.....	17
1.- OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.....	17
2.- DELIMITACIÓN DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN.....	18
3.- ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL.....	18
4.- PUNTO DE PARTIDA Y SOCIEDAD DEL RIESGO.....	21
5.- CONTEXTO TÉCNICO Y JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
6.- MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA PROPUESTA.....	28
7.- PROBLEMAS GENERALES Y CUESTIONES PLANTEADAS EN LA TESIS DOCTORAL.....	32
PARTE PRIMERA.....	35
PLANTEAMIENTO Y PRESUPUESTO SISTÉMICO DE LA INVESTIGACIÓN. METODOLOGÍA, POTESTAD SANCIONADORA Y PRINCIPIOS INSPIRADORES.....	37
TÍTULO I: METODOLOGÍA ESPECÍFICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	37
CAPÍTULO 1.- FUNDAMENTOS DE UNA METODOLOGÍA ESPECÍFICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	37
SECCIÓN 1.- METODOLOGÍA APLICATIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	37
SECCIÓN 2.- PROGRAMAS CONDICIONALES: LA SUBSUNCIÓN.....	38
SECCIÓN 3.- DEL HECHO BRUTO AL HECHO NETO.....	39
SECCIÓN 4.- ESTÁNDAR GENERAL DE PROBABILIDAD PREPONDERANTE.....	40
SECCIÓN 5.- PRINCIPIO DE OFICIALIDAD, GRADO DE CERTEZA Y CARGA MATERIAL.....	42
SECCIÓN 6.- LA VERDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	43
SECCIÓN 7.- TRATAMIENTO DE LOS HECHOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	45
CAPÍTULO 2.- APLICACIÓN DE LA NORMA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA.....	46
SECCIÓN 1.- METODOLOGÍA ESPECÍFICA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	46
SECCIÓN 2.- APLICACIÓN DE LA NORMA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.....	46
SECCIÓN 3.- OTROS CRITERIOS ADICIONALES DE INTERPRETACIÓN DE LA NORMA EN UNA METODOLOGÍA ESPECÍFICA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	47
3.1.- <i>Criterios tradicionales de interpretación jurídica</i>	47
3.2.- <i>Criterios en el marco de la Unión Europea</i>	48
3.3.- <i>Criterios de soft law y hard law</i>	49
CAPÍTULO 3.- LA NORMA DE CONTROL JUDICIAL Y LA VERDAD DE LOS HECHOS EN LAS DECISIONES JUDICIALES.....	49
SECCIÓN 1.- LAS NORMAS DE CONDUCTA REGULADORAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS NORMAS DE CONTROL JUDICIAL.....	49
SECCIÓN 2.- ANÁLISIS METODOLÓGICO DE LA EVOLUCIÓN DE LA NORMA DE CONTROL JUDICIAL.....	51

SECCIÓN 3.- LA VERDAD DE LOS HECHOS EN LA DECISIÓN JUDICIAL	53
TÍTULO II: LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES	57
CAPÍTULO 1.- CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FUNDAMENTOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA	57
CAPÍTULO 2.- PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA POTESTAD SANCIONADORA	66
SECCIÓN 1.- LEGALIDAD	67
SECCIÓN 2.- TIPICIDAD	68
SECCIÓN 3.- IRRETROACTIVIDAD	69
SECCIÓN 4.- RESPONSABILIDAD O CULPABILIDAD	69
SECCIÓN 5.- PERSONALIDAD	71
SECCIÓN 6.- PROPORCIONALIDAD	71
SECCIÓN 7.- PRESCRIPCIÓN	72
SECCIÓN 8.- CONCURRENCIA DE SANCIONES: “NON BIS IN ÍDEM”	73
SECCIÓN 9.- ANTIJURIDICIDAD	74
PARTE SEGUNDA	77
ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y DE LA LEY DEL TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS Y SEGURIDAD VIAL	79
TÍTULO I: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEY SOBRE EL TRÁFICO	79
CAPÍTULO 1.- BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DEL FENÓMENO DEL TRÁFICO	79
CAPÍTULO 2.- ANÁLISIS LEGISLATIVO DEL TRÁFICO Y LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS TRAS LAS CONSTITUCIÓN	82
SECCIÓN 1.- EL FENÓMENO DEL TRÁFICO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL	82
SECCIÓN 2.- EL CÓDIGO DE CIRCULACIÓN TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	83
TÍTULO II: TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL	93
CAPÍTULO 1.- CONCEPTOS GENERALES DE LA LEY, COMPETENCIAS Y NORMAS DE COMPORTAMIENTO Y CIRCULACIÓN	93
SECCIÓN 1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	93
SECCIÓN 2.- DISPOSICIONES GENERALES	94
SECCIÓN 3.- COMPETENCIAS	95
SECCIÓN 4.- EL CONSEJO SUPERIOR DE TRÁFICO, SEGURIDAD VIAL Y MOVILIDAD SOSTENIBLE Y LA CONFERENCIA SECTORIAL DE TRÁFICO, SEGURIDAD VIAL Y MOVILIDAD SOSTENIBLE	96
SECCIÓN 5.- NORMAS DE COMPORTAMIENTO	97
SECCIÓN 6.- NORMAS DE CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS	100
SECCIÓN 7.- SEÑALIZACIÓN	103
CAPÍTULO 2.- AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS Y RÉGIMEN SANCIONADOR	104
SECCIÓN 1.- AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS	104
SECCIÓN 2.- INFRACCIONES Y SANCIONES	105
SECCIÓN 3.- RESPONSABILIDAD, PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EL INTERCAMBIO TRANSFRONTERIZO DE INFORMACIÓN SOBRE INFRACCIONES DE TRÁFICO	108
PARTE TERCERA	113
ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES	115
TÍTULO I: REFERENCIAS ESPECÍFICAS DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	115
CAPÍTULO 1.- DIFERENCIAS ENTRE ORDENANZA, REGLAMENTO Y BANDO	115

SECCIÓN 1.- CONCEPTO Y CLASES DE NORMAS LOCALES	115
SECCIÓN 2.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE NORMAS LOCALES	117
SECCIÓN 3.- TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN LAS NORMAS LOCALES.....	119
CAPÍTULO 2.- DIFERENTES COMPETENCIAS MUNICIPALES	120
SECCIÓN 1.- COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	120
SECCIÓN 2.- COMPETENCIA DE LA POLICÍA MUNICIPAL O LOCAL.....	121
SECCIÓN 3.- COMPETENCIA DE LOS AGENTES DE MOVILIDAD.....	125
TÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NORMATIVAS MUNICIPALES	127
CAPÍTULO 1.- NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	127
SECCIÓN 1.- ORDENANZA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	127
SECCIÓN 2.- ZONA DE BAJAS EMISIONES “MADRID CENTRAL”	133
SECCIÓN 3.- REGLAMENTO DEL CUERPO DE AGENTES DE MOVILIDAD DE AYUNTAMIENTO DE MADRID	135
CAPÍTULO 2.- NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	136
SECCIÓN 1.- ORDENANZA DE CIRCULACIÓN DE PEATONES Y VEHÍCULOS DE BARCELONA	136
SECCIÓN 2.- REGULACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL Y CICLOS DE MÁS DE DOS RUEDAS	137
CAPÍTULO 3.- ORDENANZA DE MOVILIDAD DE RIVAS VACIAMADRID.....	140
SECCIÓN 1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	140
SECCIÓN 2.- ANÁLISIS DE LA ORDENANZA	141
PARTE CUARTA	143
PROBLEMAS GENERALES QUE PLANTEA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y EL USO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE IMÁGENES PARA IDENTIFICAR LA COMISIÓN DE UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.....	145
TÍTULO I: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	145
CAPÍTULO 1.- OBJETO, FUNDAMENTOS Y GARANTÍAS	145
SECCIÓN 1.- EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	145
SECCIÓN 2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO GARANTÍA	146
CAPÍTULO 2.- ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	154
SECCIÓN 1.- ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	155
SECCIÓN 2.- EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER SANCIONADOR. PROCEDIMIENTO ABREVIADO	157
2.1.- Tipos de procedimientos	157
2.2.- Tramitación e iniciación del procedimiento sancionador.....	162
2.3.- Instrucción y la prueba en el procedimiento sancionador	165
2.4.- Resolución y terminación en el procedimiento sancionador.....	168
2.5.- Recursos, prescripción y caducidad en el procedimiento sancionador	171
SECCIÓN 3.- ESQUEMAS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES.....	174
3.1.- Gráfico del procedimiento administrativo sancionador general.....	174
3.2.- Gráfico del procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico	175
TÍTULO II: PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES SANCIONADORES	177
CAPÍTULO 1.- LA NOTIFICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	177
SECCIÓN 1.- CONCEPTO Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	177
SECCIÓN 2.- CONSIDERACIONES SOBRE LA NOTIFICACIÓN	179
2.1.- Condiciones de la notificación.....	179
2.2.- La notificación y el cómputo de plazos.....	181
2.3.- La notificación y el “principio pro actione”	182

2.4.- <i>El contenido y la práctica de la notificación</i>	184
CAPÍTULO 2.- LA RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	187
SECCIÓN 1.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA SANCIÓN	187
SECCIÓN 2.- CARÁCTER OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD	188
SECCIÓN 3.- CONSIDERACIONES RELEVANTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	191
3.1.- <i>Tipos de responsabilidad en los procedimientos sancionadores de tráfico</i>	191
3.2.- <i>Responsabilidad de las personas físicas y jurídicas</i>	191
3.3.- <i>Presunción de no existencia de responsabilidad</i>	192
3.4.- <i>Reconocimiento de la responsabilidad</i>	192
3.5.- <i>Causas de inimputabilidad</i>	193
3.6.- <i>Responsabilidad del autor del hecho</i>	194
3.7.- <i>Obligaciones y responsabilidades de los usuarios, conductores y titulares de vehículos</i>	195
CAPÍTULO 3.- EL INTERCAMBIO TRANSFRONTERIZO DE INFORMACIÓN SOBRE INFRACCIONES DE TRÁFICO EN LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL	198
SECCIÓN 1.- PANORÁMICA SOBRE LA SEGURIDAD VIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA	198
SECCIÓN 2.- CONSIDERACIONES GENERALES Y TRAMITACIÓN DEL INTERCAMBIO TRANSFRONTERIZO DE INFORMACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA	200
CAPÍTULO 4.- LA DETRACCIÓN DE PUNTOS DEL PERMISO DE CONDUCIR	203
SECCIÓN 1.- CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN POR PUNTOS	203
SECCIÓN 2.- PERMISO DE CONDUCCIÓN POR PUNTOS EN EL DERECHO COMPARADO	205
SECCIÓN 3.- REVOCACIÓN DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN POR PUNTOS	207
SECCIÓN 4.- DETRACCIÓN DE PUNTOS DEL PERMISO DE CONDUCIR COMO SANCIÓN	209
SECCIÓN 5.- PLAZO PARA COMUNICAR LA DETRACCIÓN DE PUNTOS A LA DGT	211
PARTE QUINTA	213
LA PRUEBA OBTENIDA POR MEDIO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE EVIDENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO	215
TÍTULO I: CONSIDERACIONES GENERALES DE LA PRUEBA COMO FUNDAMENTO Y GARANTÍA	215
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO INICIAL Y LA PRESUNCIÓN DE VERACIDAD	215
SECCIÓN 1.- CONSIDERACIONES INICIALES	215
SECCIÓN 2.- RELACIÓN ENTRE EL HECHO Y LA PRUEBA	216
SECCIÓN 3.- PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y FIGURAS ANÁLOGAS	218
CAPÍTULO 2.- LA PRUEBA COMO FUNDAMENTO Y GARANTÍA	221
SECCIÓN 1.- GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS DE LA PRUEBA.....	221
SECCIÓN 2.- DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ENTORNO DIGITAL	225
TÍTULO II: LA PRUEBA Y EL VALOR PROBATORIO	227
CAPÍTULO 1.- LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	227
SECCIÓN 1.- CLASES Y MEDIOS DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	227
SECCIÓN 2.- ADMISIÓN Y PRÁCTICA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR...	232
SECCIÓN 3.- CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	239
CAPÍTULO 2.- VALORACIÓN DE LA PRUEBA	243
SECCIÓN 1.- SISTEMA DE VALORACIÓN DE LA PRUEBA.....	243
SECCIÓN 2.- VALOR DE LA PRUEBA COMO PRESUPUESTO DE HECHO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	245
SECCIÓN 3.- PRUEBA DE CARGO	247

SECCIÓN 4.- FUERZA PROBATORIA LEGAL.....	248
CAPÍTULO 3.- EL VALOR DE LA PRUEBA ELECTRÓNICA.....	252
SECCIÓN 1: LA PRUEBA ELECTRÓNICA	252
1.1.- <i>Concepto de la prueba electrónica</i>	252
1.2.- <i>Obtención de la prueba electrónica</i>	254
1.3.- <i>Aportación de la prueba electrónica</i>	256
1.4.- <i>Consecuencias probatorias de la utilización de drones</i>	258
SECCIÓN 2.- CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA PRUEBA ELECTRÓNICA	260
SECCIÓN 3.- VALORACIÓN DE LA PRUEBA PERICIAL INFORMÁTICA	265
CAPÍTULO 4.- SINGULARIDAD DE LA PRUEBA OBTENIDA POR MEDIO DE SISTEMAS DE CAPTACIÓN DE EVIDENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..	267
SECCIÓN 1.- SEÑALES LUMÍNICAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DIGITAL	267
SECCIÓN 2.- LA PRUEBA OBTENIDA POR MEDIO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE EVIDENCIAS.....	269
PARTE SEXTA.....	279
CONCLUSIONES, REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES	281
TÍTULO I: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	281
1.- CONCLUSIONES METODOLÓGICAS Y SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	281
2.- CONCLUSIONES SOBRE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	288
3.- CONCLUSIONES SOBRE LA PRUEBA DEL DISPOSITIVO FOTO-ROJO	293
TÍTULO II: REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES FINALES	295
1.- REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES FINALES METODOLÓGICAS RESPECTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	295
2.- REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES SOBRE LA PRUEBA DEL DISPOSITIVO FOTO-ROJO.....	301
ABREVIATURAS Y BIBLIOGRAFÍA.....	303
ABREVIATURAS.....	305
1.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS TÉCNICAS	305
2.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS LATINAS	305
3.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS PUBLICACIONES	305
4.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS JURÍDICAS	306
5.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS LEGISLATIVAS	307
BIBLIOGRAFÍA.....	311
1.- PUBLICACIONES.....	311
2.- LEGISLACIÓN	321
2.1.- <i>Normas de carácter supranacional</i>	321
2.2.- <i>Normas de ámbito nacional</i>	321
2.3.- <i>Normas en la esfera municipal</i>	323
3.- JURISPRUDENCIA. SENTENCIAS Y AUTOS	325
3.1.- <i>Tribunal Constitucional</i>	325
3.2.- <i>Tribunal Supremo</i>	327
3.3.- <i>Audiencia Provincial</i>	328
3.4.- <i>Tribunal Superior de Justicia</i>	329
3.5.- <i>Juzgado de Instrucción</i>	329
3.6.- <i>Juzgado de lo Contencioso Administrativo</i>	329
4.- OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN	329
4.1.- <i>Artículos de periódicos, boletines y revistas españolas y extranjeras</i>	329
4.2.- <i>Organismos públicos y entidades privadas</i>	331
4.3.- <i>Enciclopedias y diccionarios</i>	331
4.4.- <i>Autores de las citas contenidas en la Tesis</i>	332
4.5.- <i>Otros documentos, ponencias y conferencias</i>	332

ANEXOS	335
ANEXO 1.- NORMATIVA SOBRE EL TRÁFICO Y LA SEGURIDA VIAL.....	337
ANEXO 2.- MANUAL DE PLANTILLAS	345
ANEXO 3.- MANUAL DIRECCIÓN ELECTRÓNICA VIAL	367
ANEXO 4.- CONEXIÓN DGT.....	389
ANEXO 5.- GUÍA PARA AYUNTAMIENTOS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁFICO	395

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.- LEY DE SEGURIDAD VIAL ALEMANA: TABLA DE SANCIONES (EN ALEMÁN)	274
TABLA 2.- LEY DE SEGURIDAD VIAL ALEMANA: TABLA DE SANCIONES (TRADUCCIÓN ESPAÑOL)	275
TABLA 3.- NORMATIVA ESPAÑOLA. ANTECEDENTES	337
TABLA 4.- PRINCIPALES NORMAS TRAS LOS VEHÍCULOS QUE NO UTILIZAN LA FUERZA ANIMAL.....	337
TABLA 5.- NORMATIVA Y RECOMENDACIONES EUROPEAS E INTERNACIONALES	339

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1.- PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES	73
CUADRO 2.- PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES	73

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.- PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA	66
GRÁFICO 2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	174
GRÁFICO 3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO	175
GRÁFICO 4.- EVOLUCIÓN MORTALIDAD 2010-2014 Y PREVISIÓN ENTRE 2010-2020	199

RESUMEN

En este trabajo de investigación he estudiado y analizado los problemas que suscitan las sanciones administrativas de tráfico, prestando una especial atención a aquellos procedimientos que se fundamentan en las pruebas obtenidas por medio del uso de dispositivos de captación de evidencias (fotos y vídeos). La hipótesis planteada en esta Tesis doctoral viene referenciada a la cuestión básica de si esta forma de obtención de pruebas tiene o no la adecuada validez y si otorga al procedimiento la suficiente garantía probatoria.

Este estudio se justifica por la eclosión de la movilidad urbana e interurbana, que ha convertido al transporte de personas y mercancías en una de las fuentes principales de contaminación atmosférica, de siniestralidad y de emisiones de gases de efecto invernadero. Cada uno de estos impactos tiene unos altísimos costes económicos, sociales, sanitarios y ambientales. La movilidad se ha convertido en un punto de debate en todas las instituciones e instancias políticas con la consiguiente participación e intervención activa de todas las Administraciones Públicas y, es por todos estos motivos que este aumento de la circulación necesita también un mayor control del respeto a las normas de circulación, y que de ahí la utilización de esas formas de prueba está aumentando exponencialmente por su facilidad y, presuntamente, fiabilidad.

Respecto a la metodología, el procedimiento administrativo, y más en el caso del procedimiento administrativo sancionador, debe ser ante todo un mecanismo esencial de garantía. Las reglas de la sana crítica, el estándar de la probabilidad preponderante y la regla general de cierre en caso de duda, tienen un funcionamiento semejante en el procedimiento administrativo y en los procesos judiciales, ya que ambos son la expresión del *ius puniendi* del Estado.

En los procedimientos administrativos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial, objeto de esta investigación, la dirección de la actividad administrativa se realiza a través de programas condicionales que llevan vinculada la forma de decidir tradicionalmente caracterizada como “subsunción”. El órgano administrativo decide mediante la subsunción del relato fáctico fijado bajo el supuesto de hecho de la regla aplicable y la subsiguiente atribución al caso de la consecuencia jurídica allí prevista, es decir, si se dan los elementos de este supuesto de hecho, deben aplicarse estas determinadas y prefijadas consecuencias jurídicas.

Aunque tratamos los problemas generales que plantea la tramitación y el uso de dispositivos de captación de evidencias para identificar la comisión de una infracción administrativa, como por ejemplo el procedimiento administrativo sancionador, la notificación, la responsabilidad, la detracción de puntos, y la protección de datos, la parte fundamental de este trabajo de investigación se centra en el análisis y estudio de todo lo referido a la “prueba” en este tipo de procedimiento. Examinamos la prueba tradicional y la prueba electrónica, y exploramos su naturaleza jurídica y la valoración de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador.

En esta Tesis doctoral, en primer lugar, precisamos los cauces teóricos que necesitamos para delimitar el objeto de la investigación y, en segunda instancia, no sólo establecemos, fijamos y redefinimos el problema y la tensión generada entre un sistema de garantías probatorias para el administrado, frente a las herramientas de validez utilizadas por la Administración para una gestión más eficaz, sino que aportamos una serie de conclusiones, reglas y soluciones para satisfacer y resolver este difícil equilibrio.

ABSTRACT

In this research paper we have studied and analyzed the problems raised by administrative sanctions through the use of evidence capture devices (photos and videos). The hypothesis put forward in this doctoral thesis refers to the basic question of whether or not the evidence obtained by these means has sufficient guarantee of validity.

This study is justified by the emergence of urban and interurban mobility, which has made the transport of people and goods one of the main sources of atmospheric pollution, accidents and greenhouse gas emissions. Each of these impacts has very high economic, social, health and environmental costs. It is for all these reasons that mobility has become a point of debate in all institutions and political instances, and the participation and active intervention of all Public Administrations.

With regard to methodology, the administrative procedure, and more so in the case of the administrative sanctioning procedure, must first and foremost be an essential guarantee mechanism.

The rules of sound criticism, the standard of preponderant probability and the general rule of closure in case of doubt, have a similar function in the administrative procedure and in judicial processes, since both are the expression of the *ius puniendi* of the State.

However, in the discretionary cases on which the Administration has to adopt a decision, we have to approach administrative law from a specific approach and specific foundations, a methodology applied exclusively to the administrative procedure for the construction of the rule of conduct and the progressive accumulation of additional criteria, and thus determine and delimit the truth of the facts.

Although we deal with the general problems posed by the processing and use of evidence-gathering devices to identify the commission of an administrative offence, such as administrative sanctioning procedure, notification, liability, deduction of points, ideological, linguistic and cultural biases, and data protection, the fundamental part of this research work focuses on the analysis and study of all that refers to "evidence" in this type of procedure. We examine traditional evidence and electronic evidence, and explore their legal nature and the evaluation of evidence within the administrative sanctioning procedure.

INTRODUCCIÓN

1.- Objetivo de la investigación

Con esta Tesis doctoral se intenta dar una visión global de la problemática suscitada a raíz de las sanciones administrativas tramitadas en base a las pruebas obtenidas por medio de dispositivos de captación de evidencias (fotos y vídeos), las conocidas popularmente como sanciones del “foto-rojo”.

El control y gestión del tráfico son actividades que preocupan a las diferentes Administraciones en aras a una mayor seguridad vial y a la protección de los derechos de los ciudadanos. Su constante mejora y adaptación a la regulación de ciudades y municipios mediante la implantación de nuevas políticas y tecnologías avanzadas es una necesidad de las sociedades modernas e industrializadas.

En todo el mundo mueren cada año más de un millón doscientas cincuenta mil personas como consecuencia de accidentes de tráfico. Casi la mitad de las defunciones por esta causa afectan a “usuarios vulnerables de la vía pública”, es decir, peatones, ciclistas y motociclistas. Estos accidentes de tránsito cuestan aproximadamente entre el 3% y el 5% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial. Las infracciones contra la seguridad vial son constantes en nuestras vidas, siendo una de las más comunes, después del exceso de velocidad, el no respetar la luz roja de los semáforos¹.

Se pretende dar un enfoque y una panorámica lo más exhaustiva posible del procedimiento administrativo sancionador como un mecanismo fundamental de garantía, no sólo para el presunto infractor, sino también para tutelar los intereses generales de los usuarios de la vía pública y de la sociedad en su conjunto. Todo esto se aborda desde un punto de vista del análisis de la potestad sancionadora de la Administración local y por medio de una metodología específica aplicada al Derecho administrativo.

Mediante este trabajo de investigación analizo los problemas generales que nos plantea el uso de estos dispositivos de captación de evidencias, y también algunas cuestiones conflictivas como la notificación de las sanciones, el sujeto responsable, la detracción de puntos y el intercambio transfronterizo de información en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial.

Sin embargo, la parte fundamental de esta investigación es el estudio de la prueba obtenida por medio de estos dispositivos. Se examina la prueba tradicional y la prueba electrónica, y se explora su naturaleza jurídica y la valoración de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador. Se estudia el equilibrio entre la garantía de la prueba para el administrado y la eficacia del procedimiento por parte de la Administración.

A pesar de todo ello y por medio de esta Tesis doctoral, pretendo en definitiva aportar unas conclusiones y recomendaciones finales, que fueran aprovechables por parte de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica y de la Administración local, en particular, y que se pudieran tener en cuenta a la hora de acometer futuras

¹ Vid., *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018, pág. 6.

modificaciones y reformas normativas y procedimentales, por parte de los distintos legisladores, y que sin duda redundarán en beneficio de todos, aliviarán la circulación y la movilidad de vehículos en las ciudades y municipios, y por último, mejorarán las garantías de las pruebas obtenidas y la seguridad de los conductores y peatones.

2.- Delimitación del alcance de la investigación

Por el objeto de la materia de investigación, no se trata de encontrar la cura del cáncer, o buscar una teoría sobre el origen del Universo, sino de aportar una serie de reflexiones y conclusiones sobre las cuestiones planteadas anteriormente y que afecta a miles de personas diariamente, a la circulación y a su seguridad en vías urbanas en todas nuestras ciudades y municipios, independientemente del tamaño de los mismos.

Es muy posible que con el avance de las nuevas tecnologías, con las nuevas medidas europeas de seguridad vial, y sobre todo, con los últimos descubrimientos y desarrollos en la conducción autónoma de vehículos, quizás esta Tesis, sus consideraciones e indicaciones, así como las recomendaciones aportadas, tienen sus días contados y quizás una pronta fecha de caducidad, pero hasta entonces, resulta necesario clarificar los extremos expuesto en el objeto de este trabajo de investigación.

En esta Tesis doctoral, en primer lugar se definen los cauces teóricos que se necesitan para delimitar el objeto concreto de la investigación, y en segunda instancia, no sólo establecemos, fijamos y redefinimos el problema y la tensión generada entre un sistema de garantías probatorias, frente a los dispositivos utilizados por la Administración para una gestión más eficaz, sino que finalmente se aportan una batería de reflexiones, consejos y conclusiones para dar respuesta a este complejo problema.

3.- Estructura de la Tesis doctoral

La estructura de la investigación gravita, en primer lugar, en contextualizar este estudio y el posterior desarrollo de esta Tesis doctoral por medio de una introducción que aborda el objeto y el alcance de dicho trabajo. El punto de partida trata de la sociedad de riesgo en la que vivimos y que hemos asumido a diario como algo consustancial al progreso económico y al desarrollo del ser humano. Se realiza una exposición de los objetivos de la investigación y el contexto técnico y jurídico, y se hace una pequeña propuesta de la metodología que se va utilizar. Por último, señalo y expongo, a grandes rasgos, las cuestiones principales a las que se tienen que dar respuesta en las conclusiones finales de este trabajo de investigación.

Puedo considerar las tres primeras partes de la investigación, es decir, las partes primera, segunda y tercera, como los fragmentos más teóricos y descriptivos del trabajo, pero de tanta trascendencia e importancia como las tres segundas partes, la cuarta, quinta y sexta, ya que aunque aquí, en este segundo bloque, desarrollo y analizo el problema concreto y empírico, objeto de la investigación; para llegar hasta aquí es necesario aportar una sólida base doctrinal, jurídica y jurisprudencial. Por último, se adjuntan una serie de anexos para completar el documento base, y que a pesar de no tener cabida en el trabajo de investigación principal, es recomendable que aparezcan como apéndices independientes.

En la primera parte, “planteamiento y presupuesto sistémico de la investigación, metodología, potestad sancionadora y principios inspiradores”, se realiza un estudio de la metodología específica en el campo del Derecho administrativo, una metodología completamente distinta de

aquellas disciplinas del conocimiento relacionadas con el ámbito de las ciencias naturales, las matemáticas, la física, la ingeniería, la medicina o la biología, y diferenciada, de una forma sustancial también de otras materias del Derecho público en general, como sucede por ejemplo con el Derecho penal.

Hay que destacar, en el título segundo, denominado “la potestad sancionadora en el Derecho administrativo y sus principios inspiradores”, las principales leyes que vertebran toda la actividad sancionadora y los principios inspiradores de dicha potestad, y aunque de forma descriptiva y teórica, nos sirve de base y establece los pilares, para estructurar, observar, concretar y analizar en el contexto y espacio concreto del derecho en dónde nos movemos y, en el que vamos a desarrollar toda la investigación.

En la segunda parte de la Tesis doctoral, “análisis de los antecedentes legislativos y de la ley del tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial”, comienzo realizando un recorrido por la evolución histórica de las diferentes leyes de tráfico, desde la aparición de tráfico rodado de vehículos hasta nuestros días, y posteriormente hago un análisis de la actual Ley de Tráfico y Seguridad Vial (LTSV), haciendo hincapié en los principales puntos más destacados de la misma, la competencia, las normas de comportamiento, las autorizaciones administrativas y el régimen sancionador.

La tercera parte se denomina “referencias específicas de la actuación de la administración local, ordenanzas municipales”, y como su título indica, aborda las ordenanzas municipales en materia de tráfico y sus principales ejemplos, y también, las referencias específicas de la actuación de la Administración local.

Un primer título dedicado a las “ordenanzas y reglamentos” de las entidades locales, el concepto y sus clases, el procedimiento de elaboración y su aprobación, y el incumplimiento o las infracciones de dichas normas locales. Un segundo título que trata del objeto, ámbito y competencia municipal, con la distinción entre la Policía Municipal y/o Local, y los Agentes de Movilidad. Y un tercer título en el que se realiza un análisis de las principales ordenanzas municipales, afronto el estudio de la actuación de la Administración y se materializa en un recorrido por las principales normas locales que desarrollan este problema y como lo resuelven, como por ejemplo, la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid o la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos de Barcelona.

La cuarta parte de la investigación, denominada “problemas generales que plantea la tramitación de expedientes administrativos sancionadores y el uso de dispositivos de captación de imágenes para identificar la comisión de una infracción administrativa”, se centra en el análisis y estudio de todos los problemas que plantea la tramitación de expedientes sancionadores por medio del uso de dispositivos de captación de evidencias probatorias.

En el título primero se recogen los principales problemas que tocan de lleno o tangencialmente las pruebas obtenidas por medios de captación de evidencias (imágenes y vídeos) y todo lo relacionado con el procedimiento sancionador. Se hace un viaje del procedimiento administrativo sancionador, desde los convenios internacionales, pasando por la Constitución Española (CE), las leyes del procedimiento administrativo común o del sector público, y la normativa específica en tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, hasta las singularidades aplicativas del procedimiento administrativo de las entidades locales.

El título segundo se ocupa de los “problemas prácticos en la tramitación de expedientes sancionadores”, y se aborda el gran problema de la notificación, tanto de forma convencional, como a través de su publicación en el TESTRA o en el BOE, y también la notificación electrónica por medio de la DEV, la problemática de la de responsabilidad, la culpabilidad y la imputación personal de la infracción, los supuestos de los menores de edad, y el autor o el responsable como propietario del vehículo.

También se estudia en este apartado el nuevo título de la Ley de Tráfico que trata del intercambio transfronterizo sobre infracciones de tráfico, y los resultados y estadísticas de seguridad vial en los países de la Unión Europea. A continuación se examina la detracción de puntos del permiso de conducir, la configuración en nuestro sistema en comparación con países de nuestros entorno y su naturaleza jurídica. Por último analizo la revocación del permiso de conducir por la pérdida total de puntos y la detracción de puntos como sanción.

La parte quinta, denominada “la prueba obtenida por medio de dispositivos de captación de evidencias en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico” es la parte central de la investigación y se encarga de todo lo referente a la “prueba” y a la garantía que ofrecen estos sistemas de captación de evidencias, foto-rojo.

En su título primero analizo el concepto de la prueba. En primer lugar se realiza un análisis de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad y de las actas de inspección de los funcionarios públicos, y si estos medios de prueba tienen “presunción de veracidad”. Nos centramos en su naturaleza jurídica, su alcance y su conciliación con el derecho fundamental a la “presunción de inocencia”. No solo se estudia la prueba en sentido amplio o general, sino que también se recoge la prueba electrónica, e incluso la prueba generada por los drones. En segundo lugar se acomete la “presunción de veracidad” que no se puede considerar una verdadera presunción, sino una regla legal de valoración de unos determinados documentos, cuya finalidad es otorgar una fuerza probatoria y desvirtuar la “presunción de inocencia”. Como posteriormente se observará en el trabajo de investigación, esta regla de valoración, ni invierte la carga de la prueba, ni establece un valor prevalente, de estos documentos, sobre otros medios de pruebas.

Se hace un recorrido por las garantías constitucionales de la prueba, y por el sistema probatorio en el procedimiento administrativo, en general, y en la ley de tráfico y seguridad vial, en particular. A continuación se determina por un lado cuál es la validez real de la prueba para que el procedimiento administrativo sancionador evite la nulidad de pleno derecho, para que dicho de otro modo, esta prueba se convierta en una “prueba de cargo”, y que estos medios de prueba resulten incuestionables y lleven al convencimiento a la Administración pública de la certeza de los hechos y que se conviertan en el fundamento de una realidad empírica de la cual no cabe ninguna interpretación posible, y no deje el más mínimo resquicio de duda al respecto. Lo realmente importante en el procedimiento administrativo sancionador, radica en que tales documentos constituyan una “prueba de cargo suficiente” para destruir o enervar la presunción de inocencia. Y por otro lado, también se estudian las garantías formales y procedimentales a las que tiene derecho la persona denunciada, para que no se vea privada, en ningún momento, de todo el abanico de posibilidades para su defensa y que pueda desarrollar su actividad probatoria plenamente; sobre todo, habida cuenta que en el procedimiento administrativo sancionador, y al contrario de lo que ocurre en el proceso civil, no nos encontramos con dos sujetos privados en defensa de sus intereses, sino que hay una persona física o jurídica, sobre la que pesa una denuncia, y un sujeto cuya naturaleza no es privada, sino que es pública y que

determina el sentido y los límites de la actuación, y que actúa al servicio de los intereses generales.

En esta trascendente parte de la investigación se examinan las “garantías de las pruebas vs herramientas de validez”, estableciendo primero las garantías en el procedimiento administrativo, el alcance y relevancia de la regla de valoración de la prueba, los requisitos de la prueba para que goce de fuerza probatoria legal, y en último lugar, nos adentramos en los casos específicos de las sanciones administrativas de tráfico, tramitadas a través de un procedimiento específico y por la obtención de evidencias o pruebas por medio de dispositivos de captación de imágenes o vídeos. Tramitación que ha generado desde el principio una enorme controversia y discusión, no estableciendo ni la doctrina, ni la jurisprudencia una línea meridianamente clara y homogénea de actuación.

En la parte sexta y última parte de la Tesis doctoral, denominada “conclusiones, reglas y soluciones”, se desarrollan dichas conclusiones, y se aportan las reglas y soluciones finales que se obtienen después del desarrollo de la investigación y del estudio sobre los problemas en la tramitación de procedimientos de expedientes sancionadores de tráfico por medio de dispositivos de captación de imágenes y vídeos, es decir, de la obtención de evidencias por determinados instrumentos que sirvan como prueba de cargo.

Se añaden algunos anexos, que aunque no pertenecen a la parte principal del trabajo de investigación, si puede ayudar o arrojar luz para tener más información sobre tramitación y gestión de estos dispositivos, foto-rojo, o sobre el sistema de conexión de la Administración local con la DGT.

Para concluir, y por hacer una breve mención a las citas de autores y las notas a pie de página, y cumpliendo con todos los requisitos de una forma rigurosa, podemos decir que “las citas y las notas a pie de página son la ortopedia de los libros, el sótano donde guardamos los fantasmas de nuestras lecturas, también a veces los soportales que usamos para guarecernos de la lluvia de los críticos. Las notas a pie de página tienen algo de concha de apuntador del autor. Es de justicia y se asemeja por ello a un gesto de buena crianza y educación, y prestar una mínima atención a los mismos, da una oportunidad a quienes tantas veces nos habían permitido lucirnos de forma deslumbrante y para ello nada mejor que insuflarles un poco de vida, ofrecerles la importancia que se merecen, y hacerles justicia y comparecer de nuevo ante nosotros para que les viéramos, en algunos casos, en su cuerpo inmortal”².

4.- Punto de partida y sociedad del riesgo

El Derecho administrativo español se hace, por la propia naturaleza de las cosas, tan impenetrable, propio y nacional como ocurre con el Derecho italiano, alemán o francés. Antigamente, y ante un ingente material legislativo y jurisprudencial, resultaba muy difícil la información y el diálogo con otras culturas. Sin embargo, en la actualidad, gracias a la unificación del Derecho europeo y las nuevas tecnologías que consiguen una gran difusión del conocimiento, se puede afirmar que cada vez existe una uniformidad más clara en la idea de la unión administrativa europea.

² Cfr., SOSA WAGNER, F., *Lecciones de Despedida. Pronunciadas con motivos de su jubilación*. www.sosawagner.es, 7 de octubre 2016, pág. 10.

Es evidente que la necesidad de definir, ordenar y clasificar gran número de conceptos clave del Derecho administrativo español exige la completa dedicación de los administrativistas al estudio y a la investigación. Ya hace años que se escribió, con gran penetración en la ciencia jurídica, que “el administrativista español debe de ser un *héroe* para investigar dadas las circunstancias de la sociedad y la universidad española. Esperemos que ante la complejidad cada vez más creciente del Derecho positivo, las jóvenes generaciones de profesores de Derecho administrativo y Derecho constitucional dediquen todo su esfuerzo a esta labor de depuración conceptual y fijación precisa de instituciones, para construir un Derecho administrativo riguroso, y si se quiere, *científico*, que contribuya a la conciencia y cultura nacional, pero también que sea útil y facilite su aplicación”³.

Centrándonos en el concreto objeto de la Tesis doctoral, se puede decir que las leyes, normas y reglamentos que regulan el tráfico y la circulación están dentro del amplio campo del Derecho administrativo. Debo comenzar con la definición de algunos términos como circulación o movilidad urbana.

La “circulación” es un término que procede del latín *circulatio* y que hace mención a la acción de circular, *circulāris*, que pertenece o relativo al círculo o, dicho de un proceso, que parece no tener fin ya que acaba en el punto que empieza⁴. Por antonomasia, se conoce como circulación al tránsito por las vías públicas⁵. Por tanto la circulación se puede definir como el tránsito o tráfico de vehículos. Este flujo de vehículos determina la vida cotidiana en las grandes ciudades ya que, de acuerdo a las condiciones de la circulación, la meteorología o las situaciones especiales (como los periodos vacacionales) es posible sufrir una gran congestión del tráfico y perder varias horas durante los desplazamientos.

La “movilidad”, como concepto relacionado con los núcleos urbanos, emergió durante los últimos años del siglo pasado y todo apunta a que será uno de los elementos clave en este siglo XXI, debido a que los índices de motorización son cada vez mayores, el incremento del transporte de mercancías es imparable y la saturación del espacio aéreo va en crecimiento. Estas son muestras de cómo la sociedad en la que nos desarrollamos basa buena parte de su actividad y dinamismo en el movimiento de personas y mercancías en unos mercados cada vez más globales y en un mundo más abierto que aunque todo está igual de lejos, cuando se mide en función del tiempo todo está mucho más cerca.

La ciudad es el lugar de nacimiento de todas las virtudes, defectos y rutinas de la circulación de vehículos y personas. Las ciudades, en general, sufren un alto grado de indisciplina en el tráfico y en el aparcamiento, y en general no tienen suficiente transporte público para ofrecer una alternativa real y eficiente al uso del transporte privado. Ante esta realidad, resulta imprescindible la aplicación de unos criterios de movilidad urbana básicos que sean el pilar para propiciar un cambio de actitudes en la movilidad diaria de las personas.

³ Vid., GALLEGO ANARBITARTE, A., *La influencia extranjera en el Derecho administrativo español desde 1950 a hoy*. RAP. Núm. 150, Madrid, septiembre-diciembre 1999, pág. 114.

⁴ Diccionario de la lengua española de la RAE.

⁵ Sobre las definiciones de Circulación y Movilidad, como suceso evolutivo de los núcleos urbanos es conveniente consultar el trabajo de RUBIO MARTÍN, M., *Circulación y Movilidad. El Tráfico como fenómeno histórico. Principios Generales. La Estrategia Española de Movilidad Sostenible. La Ley de Economía Sostenible. La Ley de Movilidad Sostenible*. Grupo de Materias Comunes de Movilidad Segura. ESTT - OEP (Temario para las oposiciones a la Escala Superior de Técnicos de Tráfico correspondiente a la Oferta de Empleo Público de la Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior) 2013, pág. 2.

Esta eclosión de la movilidad, ha convertido al transporte en una de las fuentes principales de contaminación atmosférica, de siniestralidad y de emisiones de gases de efecto invernadero. Cada uno de estos impactos tiene unos altísimos costes económicos, sociales, sanitarios y ambientales. En el origen de estos problemas está una política de transporte de personas y mercancías, que ha considerado como objetivo central la estimulación de la máxima movilidad, por medio del incremento de infraestructuras al servicio del transporte privado, y de un modelo de transporte dependiente de los combustibles fósiles.

Es por todos estos motivos, que la movilidad se ha convertido en un punto de debate en todas las instituciones e instancias políticas. En estos últimos años se buscan soluciones, tanto en zona urbana como en zona interurbana, para intentar aunar ambos conceptos, una circulación fluida de los vehículos y una movilidad sostenible que hagan nuestros espacios más habitables y seguros. Con esta idea se han realizado muchos proyectos a todos los niveles institucionales, Planes Estratégicos de Seguridad Vial, Planes Urbanos, Planes de Movilidad Sostenible, donde el concepto de movilidad es transversal y donde participan todas las Administraciones Públicas, estatal, autonómica y local.

A modo de curiosidad y, ya que estamos tratando específicamente las infracciones por no respetar un semáforo en fase de luz roja, se pueden aportar una serie de datos que ilustran el gran desarrollo de estos dispositivos en un periodo de tiempo relativamente corto, menos de un siglo. Como ejemplos tenemos los siguientes hitos o reseñas históricas:

- El primer semáforo para regular la circulación en una ciudad se instaló en Londres en 1868, basado en las señales ferroviarias. Solo se iluminaba por las noches con gas.
- El primer semáforo en Europa para regular el tráfico de vehículos se instaló en Berlín, en la Postdamer Platz, en el año 1924.
- En España, el primer semáforo que se instaló fue en Madrid, en el cruce de la calle de Alcalá con la Gran Vía, en 1926.
- El primer semáforo moderno y eléctrico, tal y como se conoce en la actualidad, no entró en funcionamiento hasta 1953.

Hay que dar un mensaje positivo y de esperanza, dejando atrás prejuicios y clichés, y seguir con las reformas institucionales, como el carné por puntos, que ha sido un éxito en la reducción de la mortalidad como ejemplo paradigmático, y huir, en todo caso, del determinismo histórico. Debemos dejar atrás las excusas de carácter cultural, del tipo “es que los españoles somos así y no tenemos remedio”. Al contrario, el cambio de hábitos es posible. Los hábitos de conducción en lo que respecta al exceso de la velocidad, la falta de uso del cinturón y el consumo de alcohol al volante, se han transformado radicalmente en los últimos quince años⁶, y se puede afirmar con rotundidad que España es un país mucho más seguro, cívico y responsable en la actualidad.

Una de las notas más características de la sociedad actual es el incremento acelerado del riesgo y su presencia general como consecuencia del desarrollo tecnológico y de la creciente complejidad de la organización y de las relaciones sociales. Ello ha supuesto el paso de una sociedad industrial a la actual sociedad del riesgo o sociedad de la inseguridad⁷.

⁶ Estas reflexiones sobre los hábitos de conducción. También sobre los hábitos de fumar cambiaron de la noche a la mañana con la implantación de la “Ley Antitabaco” de la obra de GARICANO GABILONDO, L. *El Dilema de España*. Ed. Península. 2014.

⁷ Cfr. BECK, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Ed. Paidós, 1998. (el origen alemán es de 1986). Puede verse un resumen de sus tesis en su artículo.- *De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica*, en *Revista de*

El fenómeno del tráfico rodado, y su evolución desde que apareció el vehículo de motor a finales del siglo XIX, constituye un buen ejemplo de ese cambio, pues de entre las numerosas decisiones cotidianas que tomamos, pocas afectan a más personas, resultan más arriesgadas y producen más daños sociales, ambientales y económicos que la conducción de un vehículo de motor. Por aludir únicamente a los daños sociales del fenómeno, desde finales del siglo XIX han muerto en el mundo más de cuarenta y cinco millones de personas y han resultado heridas, más de dos mil millones. En nuestro país, desde esa fecha, han fallecido alrededor de trescientas mil personas y han resultado heridos unos dieciséis millones. En España, el problema se ha incrementado considerablemente a partir de la segunda mitad del XX: en 1901 sólo estaban matriculados 68 vehículos de motor y hasta 1960 el parque móvil no superó el millón, pero en la actualidad hay más de 30 millones de automóviles y más de 25 millones de conductores⁸.

Se ha producido un vertiginoso aumento y un espectacular crecimiento generalizado del vehículo de motor, además de la deplorable lacra de la pérdida de vidas humanas, y las graves secuelas físicas y psíquicas que produce a las víctimas y a sus familiares, ha provocado también la aparición de diferentes problemas, sobre todo en las áreas urbanas, de orden económico y ambiental inimaginable hace algunos lustros⁹.

El aumento del tráfico en las ciudades provoca una congestión crónica que, además de pérdida de tiempo, ocasiona graves daños al medioambiente. Como consecuencia de ello, la economía europea pierde cada año entorno a cien mil millones de euros, lo que representa el 1 % del PIB de la Unión Europea. La circulación en el ámbito urbano, donde vive más del 60 % de la población, es la causa del 40 % de las emisiones del CO² y del 70 % de las emisiones de otros contaminantes. Ello ha supuesto, como en todos los fenómenos de la vida colectiva, una fuerte y creciente intervención de los poderes públicos en el sector mediante el instrumento de ordenación que es el Derecho¹⁰.

Es interesante traer a colación, que algunas normas de tráfico incluso protegen bienes jurídicos como “los sentimientos legítimos de la generalidad”. Es el caso del uso obligatorio del casco y del cinturón de seguridad, art. 47 LTSV, pues, en la medida que conducir una motocicleta sin casco o un automóvil sin cinturón de seguridad no afecta a terceros, se puede plantear hasta qué punto el Estado puede proteger a las personas incluso de ellas mismas. En principio se podría sostener que se trata de proteger la vida y salud de los motociclistas y conductores, sin embargo, tales bienes no pueden constituir el fin de protección de las normas que establecen esa obligación bajo la amenaza de sanción. El CP no castiga ni la tentativa de suicidio, ni la automutilación; y con razón, pues si lo hiciera sería inconstitucional, ya que en una sociedad pluralista y aconfesional, con la que proclama la CE, no existe ningún argumento racional para considerar que es ilícito, o inmoral, que una persona decida poner fin a su propia existencia cuando ésta, en opinión del suicida y por el motivo que sea, no le merece la pena ser vivida. Por tanto, concluimos diciendo que tales normas lo que realmente tutelan son los sentimiento de la generalidad, el comprensible y legítimo sentimiento de angustia y desasosiego a los

Occidente, núm. 150, 1993, págs. 19 y ss. Vid, también LÓPEZ CERREZO, J.A. y LUJÁN, J.L., *Ciencia y política del riesgo*, Madrid, Ed. Alianza, 2000, págs. 19 y ss.

⁸ Así lo desarrolla y lo plantea, vid., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones de Tráfico*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2011, págs. 23-24.

⁹ *Ibíd.*, págs. 25-26.

¹⁰ Datos obtenidos del Libro Verde de la Comisión Europea. *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, www.eur-lex.europa.eu, 2007.

ciudadanos, cuando aumenta el número de víctimas en la carretera, sea familiar, amigo o uno mismo, y el positivo sentimiento de alivio que se genera cuando ese número decrece¹¹. Sin contar, ni hacer una mayor referencia por supuesto, con el enorme coste médico y la atención posterior a las víctimas y heridos que suponen los accidentes de tráfico a las arcas y a las finanzas públicas.

Las sanciones, además de necesarias, resultan eficaces para garantizar el cumplimiento de las normas de tráfico y los bienes jurídicos que éstas tratan de proteger, como la vida e integridad física de las personas, el medio ambiente, el patrimonio histórico o el ahorro energético. La norma administrativa sancionadora contiene un doble aspecto: la enunciación de una directiva de conducta y la conminación con la amenaza de sanción para el caso de que aquella norma no se cumpla¹².

A la Administración Pública, como a la sociedad en general, no le preocupa que un determinado infractor quede impune, sino que con la sanción e incluso con la amenaza de ella, procure no infringir la norma y que en definitiva el tráfico sea más seguro y más fluido¹³. Ello no quiere decir, ni mucho menos, que las sanciones sean la panacea. Son algo útil y necesario, pues tienen una eficacia preventiva que nadie puede discutir, pero que no conviene sobreestimar¹⁴. La solución de los problemas actuales del tráfico pasa, sobre todo, por la adopción de otras muchas medidas de carácter no punitivo: fomento de los medios de locomoción no motorizados y del transporte público (especialmente en las áreas urbanas), mayor inversión en el mantenimiento y en la seguridad de las infraestructuras, requisitos técnicos más rigurosos en los vehículos, incremento de la educación vial, mejora en la calidad de las autoescuelas y centros de reconocimiento, mayor formación de los conductores, potenciación de la publicidad institucional y políticas urbanísticas que no fomenten la movilidad motorizada.

5.- Contexto técnico y jurídico de la investigación

Durante los últimos años, los fabricantes de vehículos están desarrollando una intensa labor de investigación que se traduce en una progresiva penetración en el parque de vehículos de nuevos sistemas que tienen la finalidad de reducir la probabilidad y gravedad de un accidente en determinadas situaciones de riesgo. Todos los avances técnicos, están propiciando “vehículos más seguros”, con sistemas impensables hace apenas unos años:

- Sistemas de prevención de desviación de la trayectoria.- Sistema que informan al conductor de cambios involuntarios de carril. Pueden actuar autónomamente sobre la dirección del vehículo para mantener el carril.
- Sistemas de frenada automática o autónoma.- Detectan obstáculos situados delante del vehículo e informan al conductor de situaciones de riesgo. Algunos de ellos pueden actuar autónomamente sobre el sistema de frenos.
- Sistemas de control de ángulo muerto.- Sistema que avisa de la existencia de vehículos a nuestro lado y que no podemos ver por situarse en la llamada “zona muerta”. Se trata

¹¹ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 27-28.

¹² Vid., SILVA SÁNCHEZ, J. M., *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Barcelona. Ed. Bosch, 1992, pág. 289.

¹³ Cfr., NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*. 5ª edición, Madrid, Ed. Tecnos, 2012, págs. 34 y 134.

¹⁴ Los propios penalistas destacan esta eficacia preventiva de las sanciones administrativas. Vid., SILVA SÁNCHEZ, J. M.; *Aproximación al...*, op. cit., pág. 220.

de dos sensores, colocados a cada lado del parachoques trasero, que miden la distancia y la velocidad de los vehículos que se aproximan desde atrás.

- Sistema de orientación y seguimiento del destino.- El Sistema de Posicionamiento Global, más conocido por sus siglas en inglés, GPS (siglas de Global Positioning System), es un sistema que permite determinar en todo el globo terráqueo la posición de un objeto (una persona o un vehículo) con una alta precisión.
- Sistemas de control del sueño.- Este tipo de sistemas son capaces de detectar cuándo el conductor no es capaz de prestar la atención suficiente durante la conducción. Por lo tanto, analiza el comportamiento del conductor para indicar, con precisión, cuándo por problemas de somnolencia se debería tomar un descanso para evitar un posible accidente en carretera.
- Sistemas de iluminación en curvas.- Mecanismo que activa las luces o aumenta su potencia en situaciones de visibilidad reducida, como en curvas o con fenómenos atmosféricos peligrosos. El sistema tiene dos funciones: las luces de curva dinámica y las de curva estática.
- Sistemas de alerta de velocidad.- Muchos vehículos incluyen ya limitadores de velocidad máxima que se activan de forma voluntaria, pero la “alerta de velocidad” está basada en tecnología de software capaz de analizar las imágenes recogidas con una cámara y el “reconocimiento de las señales de tráfico”. Como respuesta, el conductor recibe una señalización con el límite de velocidad en su panel de mandos. Por otra parte, también se emplean los sistemas de navegación por satélite actualizados para mostrar este tipo de información.

Y por supuesto el último sistema obligatorio que entró en vigor desde el 1 de abril de 2018, en todos los vehículos matriculados desde esa fecha:

- Sistemas de llamada automática de emergencia (eCall).- Cuando tiene lugar un accidente de tráfico, es fundamental para minimizar los efectos perjudiciales del accidente que se presten la atención médica necesaria en el menor tiempo posible. Lo más corriente es que uno de los pasajeros, un peatón u otro conductor, alerte a los servicios de emergencia de los detalles sobre el accidente para que se acuda inmediatamente. Ahora bien, en ocasiones esta llamada tarda más de lo debido, o es difícil ofrecer detalles sobre la ubicación. Por ello, el sistema de llamada automática se encarga de enviar de forma automática un mensaje en formato europeo estándar con detalles sobre la ubicación del vehículo indicada por el dispositivo GPS integrado en el vehículo, así como su situación. El mensaje es recibido por el “punto de respuesta de seguridad pública”, el centro de atención de llamadas de bomberos, policía o servicio de ambulancias.

También la tecnología, aunque parezca futurista, avanza por la “conducción autónoma” y más pronto de lo que esperamos no se precisará la intervención humana en ningún momento de un determinado trayecto o de un transporte de mercancías:

- Conducción autónoma.- Un vehículo autónomo es aquel que reúne los sensores, procesadores y software necesarios para conducirse de forma autónoma. Este vehículo será capaz de imitar las capacidades humanas de manejo y control. También de percibir el medio que le rodea y navegar en consecuencia. El conductor podrá elegir el destino, pero no se le requiere para activar ninguna operación mecánica del vehículo. Existen diferentes técnicas para percibir el entorno: láser, radar, lidar, sistema de posicionamiento global y visión computarizada. Podemos añadir que existen cinco niveles de conducción autónoma: Solo conductor, asistida, automatización parcial, automatización elevada y automatización completa.

Y para la mejora del “medio ambiente” también se están dando pasos agigantados en lo referente a la fabricación de vehículo de baja contaminación:

- Vehículos eléctricos.- Un automóvil propulsado por uno o más motores eléctricos, usando energía eléctrica almacenada en baterías recargables. Los motores eléctricos proporcionan a los automóviles eléctricos un torque instantáneo, creando una aceleración fuerte y continua. Son también hasta tres veces más eficientes que un motor de combustión interna.

Por otro lado, y respecto al objeto concreto de esta Tesis doctoral, las nuevas tecnologías han supuesto un cambio radical en los medios y en la “forma de obtención de pruebas”:

- Sistemas de control de velocidad.- Es un radar de control de velocidad o pistola de velocidad basado en una pequeña unidad de radar Doppler usada para detectar la velocidad de objetos, especialmente camiones y automóviles con el propósito de regular el tránsito. En su forma más simple consiste en un transceptor de radio que envía una señal de radio, y luego recibe la misma señal que se ha reflejado en un blanco u objetivo. La frecuencia de radar es diferente cuando retorna, y esas diferencias pueden calcularse para obtener la velocidad del objeto en cuestión.
- Sistemas de foto-rojo.- El llamado sistema de foto-rojo consiste en la instalación de cámaras en determinados semáforos con la finalidad de comprobar el cumplimiento de la detención de los vehículos, generalmente en pasos de peatones con semáforo de la ciudad. Las cámaras se instalan en un soporte tipo báculo aproximadamente a 25 metros de la línea de detención para permitir encuadrar completamente el paso de peatones y la propia cabeza del semáforo de conductores. Todos los pasos con control foto-rojo se anuncian mediante señalización específica antes de llegar al soporte de los equipos de control.

Pero también se ha producido una impresionante evolución en el “procedimiento administrativo sancionador”, concretamente en la notificación de la denuncia y en la aplicación íntegra de la sanción:

- Dirección Electrónica Vial (DEV).- La DGT y las Administraciones Públicas con competencias sancionadoras en materia de tráfico pueden enviar vía Internet, en el buzón electrónico de las personas denunciadas, las notificaciones de procedimientos sancionadores. El envío de la notificación al buzón electrónico se complementa con un aviso a su correo electrónico y, si lo desea, con un SMS a su teléfono móvil. Además de las notificaciones, con este sistema se le comunicará y avisará de aspectos que pueden ser de su interés como conductor o titular de vehículo, según los servicios se van incorporando progresivamente a la DEV. Por ejemplo, que el conductor se ha quedado con un saldo de 3 ó de 6 puntos. También se podrá recibir otras comunicaciones, como aviso de caducidad del permiso de conducir, de ITV, etc. La DEV es gratuita y completamente voluntaria para los ciudadanos (persona físicas). En cualquier momento pueden darse de alta o de baja en la DEV, así como modificar sus datos (correo electrónico y teléfono móvil). Para las personas jurídicas, la DGT ha iniciado el proceso de obligatoriedad de disponer de DEV cuando deseen matricular o cambiar la titularidad de un vehículo.
- Nuevas leyes que han avanzado en el procedimiento administrativo sancionador.- Se han promulgado en los últimos tiempos diferentes leyes que han simplificado y ordenando el procedimiento administrativo sancionador como son: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el Real

Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En este contexto tan complicado y tan tecnológico, en donde, lo más novedoso de hoy, queda obsoleto mañana, creo necesario dedicar la Tesis doctoral a formular, en primer lugar, una serie de preguntas, y posteriormente, a dar respuesta y soluciones a los problemas concretos examinados. Como posteriormente desarrollaré, se ha dado un paso más allá de la visión clásica del Derecho Administrativo sancionador. Se puede afirmar en primer lugar que existe entre la sanción administrativa y la pena una identidad ontológica, existiendo entre ellas diferencias de grado o intensidad, y, en segundo lugar, tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo sancionador son manifestación de un mismo y único “*ius puniendi*” del Estado. El estudio del Derecho Administrativo sancionador como área independiente del Derecho es una idea reciente, dado que hasta hace poco tiempo esta rama del Derecho no tenía una vida autónoma. Se apoyaba en la doctrina e instituciones desarrolladas por el Derecho Penal, trasladándose de esta manera la mayoría de las instituciones de este ámbito del Derecho al Derecho Administrativo¹⁵.

El Procedimiento Administrativo, al configurarse como límite en el ejercicio de la potestad administrativa, juega una doble función, como garantía del interés general y como garantía frente a los administrados; esta doble garantía ya se venía recogiendo en la vetusta jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁶.

6.- Marco teórico y metodología propuesta

Considero que el marco teórico y metodológico es de tal relevancia para el desarrollo de todo el trabajo de investigación que es necesario dedicarle un título completo, dentro de la primera parte de la Tesis, el título denominado, “planteamiento y presupuesto sistémico de la investigación, metodología, potestad sancionadora y principios inspiradores”.

Aquí sólo hacemos un pequeño esbozo, ya que proponemos la extensión necesaria para explicar la metodología utilizada, eso sí, a costa de una, casi siempre, virtuosa síntesis en el planteamiento y desarrollo de este crucial tema.

A pesar del pensamiento de algún autor¹⁷, que no considerada conveniente, ni excesivamente práctico volver al principio, cada vez que se comienza el estudio y la investigación sobre el Derecho Administrativo sancionador, y retomar, una y otra vez (como en el día de la marmota) al comienzo de cualquier Tesis doctoral el repaso de la más altas cotas de abstracción, primero en la CE, y posteriormente ir descendiendo, por la leyes y reglamentos, hasta las ordenanzas concretas, y que tampoco considera que es necesario girar sobre sí mismo (como una peonza), examinando los principios inspiradores de la potestad sancionadora. En mi caso y en la elaboración de esta Tesis, no he seguido este consejo del autor y no he podido resistirme a

¹⁵ Vid., NUÑO JIMÉNEZ, I., *Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la Potestad Sancionadora*. Gabilex. Núm. 5. Marzo 2016. pág. 2.

¹⁶ Entre otras, STS, 18/2014, de 13 de enero - ECLI:ES:TS:2014:18 y STS, 152/2015, de 24 de febrero - ECLI:ES:TS:2015:152 (esta doble garantía ya se venía recogiendo en la vetusta jurisprudencia del Tribunal Supremo, STS, de 14 de abril de 1971): “(...) el procedimiento administrativo tiene la doble finalidad de servir de garantía de los derechos individuales y de garantía de orden de la Administración y de justicia y acierto en sus resoluciones”.

¹⁷ Conferencia de LETELIER WARTENBERG, R., *Las tres premisas del Derecho Administrativo Sancionador*, UAM. Seminario en el marco del CIJA, 30 de enero de 2019.

seguir el planteamiento clásico y, por tanto, a sentar las bases teóricas, imprescindibles según mi criterio, objeto de esta investigación.

Sin embargo, sí coincido plenamente con la distinción que realiza entre sanciones contractuales (no privatización de servicios públicos), disciplinarias (en el ámbito del empleo público), y administrativas (multa de tráfico), o la dicotomía entre multa sancionadora (una vez con la infracción de la norma) y multa coercitiva (se repite en el tiempo y se aplican recargos). Y también en la posibilidad de que cada sector (normativa sectorial) utilice un tipo determinado de régimen administrativo sancionador, evitando así una regulación general. Es decir, nos referimos a “umbrales probatorios” que se graduarían en función de cada sector. Utilitarismo y el buen camino; funcionalismo y análisis económico del derecho. No se propone el estudio del viejo itinerario del Derechos Administrativo sancionador y sí diferentes umbrales probatorios dependiendo y en función del sector concreto que regulemos. En definitiva, el objetivo del Derecho Administrativo sancionador es que se tendrá que sancionar y castigar, las infracciones cometidas, con mayor o menor intensidad en relación y en base a los bienes jurídicos protegidos y tutelados¹⁸.

En líneas generales se puede decir que los elementos claves desde el punto de vista de la metodología de investigación son tres: el objetivo, la hipótesis y la metodología utilizada. En muchas ocasiones se está tentando en pasar de puntillas por estos aspectos e ir directamente al meollo del tema de investigación. Difícilmente se puede redactar correctamente la Tesis doctoral, si no se demuestra que se sabe investigar y que se utiliza la metodología adecuada al tipo de investigación planteada. Es posible que el juicio al investigador no se realice por su descubrimiento, sino por el método investigador utilizado. Mal puede un investigador descubrir nada si no conoce el método que utilizó para ello¹⁹.

El éxito en el planteamiento de la investigación y en la redacción de la Tesis doctoral es en gran medida un ejercicio consciente de la combinación entre el uso de una metodología adecuada y la administración de recursos limitados: tiempo, inteligencia, recursos económicos, ilusión y capacidad de sacrificio. Cuanto mejor se planifique dónde se quiere llegar, menos tiempo se malgastará y es fundamental y recomendable tener buenos hábitos de trabajo, siendo constante y perseverante en la investigación, primero, y en la redacción, después. El reencuentro con el trabajo científico, aunque en ese momento sea puntual, produce la sensación reconfortante de que se le está dando continuidad²⁰.

Existe ciencia siempre que es posible reducir a un sistema el conocimiento de un objeto. En definitiva, la ciencia es sistema. No es ciencia cualquier conocimiento de las cosas. La ciencia implica un modo de acercarse a la realidad, un modo de conquistar la realidad, un modo de saber. Para que pueda hablarse de ciencia, no basta con que se logre un entendimiento de las cosas que constituyen su objeto. Es necesario algo más, “hay que entender no sólo lo que es la cosa, sino la cosa que es; no sólo la esencia, sino la cosa misma: no sólo la idea en sí misma, sino como principio de la cosa”²¹.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Vid., GONZÁLEZ DE ESCALADA, C., *¿Cómo escribir una tesis doctoral?* CISDE, Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa. Sevilla. 2018, pág. 4.

²⁰ Vid., MARTÍNEZ NIZA, R., *Metodologías y problemas contemporáneos de la investigación científica, (MYPIC). Ensayo sobre la relevancia, utilidad y aplicabilidad de alguno de los contenidos del programa al ámbito de investigación propio de cada doctorando. “Doctorando Jones: en busca de la Tesis perdida”*. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid, 2019, pág. 9.

²¹ Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El método en el Derecho administrativo*. Madrid. RAP, Núm. 22. 1957, págs. 13-14.

Se puede definir el método científico como el conjunto de procedimientos de que se sirve una determinada ciencia para conocer su objeto y para transmitirlo a los demás, (la palabra “método” se compone de las palabras griegas *meta* que significa “hacia” y *odos* que significa “camino”). El método científico, en cuanto trata de descubrir nuevas verdades, se llama método heurístico o de investigación; en cuanto trata de transmitir a los demás las verdades ya conocidas, es decir, de enseñar, se llama método didáctico.

Dado que toda ciencia se diferencia de las demás por su objeto o por el punto de vista con que estudia su objeto, es lógico que cada ciencia busque los procedimientos o métodos adecuados para el mejor conocimiento de su campo científico. Hay unos métodos o procedimientos generales de todas las ciencias (definición, comprobación y demostración), y hay otros métodos particulares para cada ciencia o grupo de ciencias, métodos de las ciencias formales como la lógica o las matemáticas, que es el método deductivo, método de las ciencias físicas, humanas e históricas que usan el inductivo. Cada ciencia tiene así su método, y este es el caso de la ciencia del Derecho. En este sentido, una perspectiva sencilla, pero fundamental, de contemplación científica del Derecho es aquella que atiende a su movimiento. Desde este punto de vista, el Derecho puede contemplarse como un conjunto de normas, esto es, como el Ordenamiento jurídico vigente en un momento dado (perspectiva estática) o puede contemplarse como ese mismo conjunto de normas en acción, esto es, aplicándose para resolver las distintas situaciones sociales concretas con trascendencia jurídica que se planteen (perspectiva dinámica).

Es esta la finalidad o utilidad del Derecho, la que legitima su existencia o razón de ser, pero estas dos perspectivas del Derecho conducen a la coexistencia de una doble metodología de conocimiento: una metodología específica que atiende a rasgos peculiares del Derecho, que se manifiestan fundamentalmente en la vertiente aplicativa del mismo como mecanismo de solución de conflictos jurídicos. Este sería el campo de actuación de la metodología de la aplicación del Derecho, (en contraposición de la metodología académica o tradicional del Derecho). Cuando se habla de la aplicación de las normas jurídicas estoy haciendo referencia a la actividad consistente en trasladar el contenido abstracto e hipotético de una norma jurídica a una situación concreta que acontece en la realidad social. Las normas jurídicas aparecen formuladas, por su propia naturaleza, con un contenido general, pero evidentemente tratan de resolver o aclarar una situación que se puede producir en la realidad concreta. Puede decirse que una norma jurídica inaplicable es una norma inútil, una norma muerta, con lo que parece claro que la aplicación de las normas es una actividad fundamental para afirmar el carácter “saludable” de una norma²².

La metodología jurídica no es sino la construcción racional y descriptiva de los procedimientos relacionado con el discurso jurídico. Por tanto, se puede afirmar que cada ámbito de aplicación del derecho tiene una metodología particular. En lo general, se ha considerado como ámbitos jurídicos los siguientes:

- La producción de normas, es decir, el campo legislativo, en sus fases pre-legislativa o política y legislativa o técnica.
- La aplicación de normas administrativas, sean estas con tendencia general, administrativa, o particular, funciones materialmente jurisdiccionales en la esfera del ejecutivo.

²² Vid., BUENAGA CEBALLOS, Ó., *Metodología del razonamiento jurídico-práctico. Elementos para una teoría objetiva de la argumentación jurídica*. Madrid. Ed. Dykinson, 2016, págs. 38-43.

- La aplicación de normas a conflictos concretos en el campo de lo penal, civil o mercantil, estamos en el ámbito judicial.
- La docencia del derecho que abarca todo lo referente a la enseñanza, desde los estudios de grado, como los másteres o la formación continua de cursos.
- La investigación jurídica. Es el último eslabón y en el que estamos inmersos para la elaboración de esta Tesis doctoral.

En lo que a esta investigación atañe, en la esfera de la aplicación normativa, la metodología jurídica estudia los procedimientos de toma de decisión, tanto en sede administrativa como en sede judicial. A pesar de tratarse de dos ámbitos distintos de aplicación, pasan revista por un procedimiento similar la interpretación de normas, aun cuando los efectos sean distintos en uno y otro caso. Por tanto, el poder ejecutivo (y por tanto la Administración) interpreta y aplica normas de forma general a todos los destinatarios, en tanto que el poder judicial, los órganos jurídicos constitucionales autónomos o las autoridades materialmente jurisdiccionales, aplican normas de manera específica a los casos concretos que son sometidos a su jurisdicción²³.

El método suele referirse, en el contexto del lenguaje científico, a una forma rigurosa de proceder para llegar a un resultado que pueda presentarse como racional y, por tanto, intersubjetivamente controlable. Por alusión al método, la metodología jurídica consiste en el discurso sobre las reglas de racionalidad con las que debe trabajarse el Derecho para alcanzar resultados jurídicos científicamente aceptables. El planteamiento de la cuestión tiene más una intención normativa (la identificación *ex ante* de esas reglas del trabajo racional para asegurar la calidad del resultado) que descriptiva (la reflexión *ex post* sobre lo que realmente sucede en el ámbito de las profesiones jurídicas); aunque es obvio que, muchas veces, la reflexión sobre lo que racionalmente debería suceder utiliza como punto de partida lo que en la realidad sucede, y los resultados a los que se llega en esa reflexión sobre el “deber ser” del trabajo con el Derecho han de superar el contraste con lo que de hecho “puede ser” en la práctica²⁴.

Por último, realmente en el área del Derecho Administrativo y de una forma más específica y concreta, en el Derecho Administrativo sancionador en el ámbito del tráfico rodado, la metodología científica (desde el punto de vista de las ciencias formales como la lógica o las matemáticas) no tiene mucha cabida, pero hay que tener en cuenta que en la actualidad el trabajo de investigación debe ser transversal y multidisciplinar. Hay que tener en cuenta la ayuda que nos ofrecen las nuevas tecnologías y el “*big data*”, ya que en todo tipo de investigación tenemos que analizar millones de datos que hay en la red, y para la explotación y análisis de la información contenida en los artículos, documentos, sentencias y publicaciones, es necesario disponer de herramientas que puedan filtrar, organizar y archivar todos esos datos, y que estas herramientas aprendan de los hábitos del uso que realizamos de los mismos. Respecto a la inteligencia artificial (IA), cada vez más se utilizan en los dispositivos que analizamos: cámaras de fotos y vídeo, cinemómetros, etilómetros y otros aparatos con diferentes sensores; y también en los procedimientos administrativos automatizados, y esto es fundamental para determinar la garantía que nos ofrecen estas pruebas obtenidas por medio de dispositivos de captación de evidencias probatorias²⁵.

²³ Vid., NIETO CASTILLO, S., *Metodología jurídica e ideología en el derecho Sobre la influencia de la ideología en los ámbitos de aplicación del Derecho*. Puebla. Universidad del Golfo de México, 12 de septiembre de 2012, págs. 338-340.

²⁴ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2015, págs. 11-12.

²⁵ Vid., MARTÍNEZ NIZA, R., *Metodologías y problemas...*, op. cit., págs. 14-15.

7.- Problemas generales y cuestiones planteadas en la Tesis doctoral

A continuación expongo una batería de problemas y cuestiones generales que se plantean en la Tesis doctoral y que, como colofón de este trabajo de investigación, ofreceré una serie de conclusiones y se aportarán un catálogo de reglas y soluciones finales:

Cuestiones metodológicas y sobre el procedimiento sancionador

- ¿Cuál es la metodología específica y adecuada en el Derecho administrativo para abordar esta Tesis doctoral?
- ¿Cómo se desempeña o a través de qué instrumento se ejerce la potestad sancionadora en el ámbito de las entidades locales?
- ¿Cuál es la finalidad del procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico y seguridad vial?
- En el procedimiento administrativo común, ¿cuáles son los problemas que plantean la notificación de la denuncia y la notificación electrónica?
- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la responsabilidad y la obligación del titular del vehículo de identificar al conductor de vehículo en el momento de la infracción?
- ¿Qué problema suscita la comisión de una infracción en un país diferente al del conductor dentro de la Unión Europea y qué ventajas tiene el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico?
- ¿Es la detracción de puntos del permiso de conducir y la eventual revocación de dicho permiso una sanción de carácter declarativo?

Cuestiones sobre la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

- ¿Sobre quién recae la carga de la prueba y el cumplimiento del principio de la presunción de inocencia?
- ¿Quién ejerce y cómo funciona la valoración de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador?
- ¿En qué consiste la regla legal de valoración, el sistema de libre valoración y el estándar de valoración preponderante de la prueba?
- ¿Qué es la presunción de veracidad de los funcionarios o agentes de la autoridad y cómo opera la fuerza probatoria?
- ¿Cuál es la intensidad de la garantía y cómo actúa la presunción *iuris tantum* y la presunción *iure et de iure* respecto a los datos obtenidos mediante instrumentos o dispositivos de captación de evidencia y dentro del procedimiento administrativo sancionador?
- ¿Quién asume los gastos ocasionados por la práctica de la prueba cuando es a petición del interesado en el procedimiento?
- ¿Qué diferencias existen entre los sistemas de obtención de pruebas mediante la captación de evidencias (fotos y vídeos) y las pruebas aportadas al procedimiento por medio de instrumentos de medición (instrumentos que miden, pesan o cuentan algo) como los cinemómetros y los etilómetros?
- ¿Cuál es el valor probatorio real de las pruebas obtenidas por medios de captación de evidencias y cómo maximizar la garantías exigidas por nuestro sistema jurídico?
- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la prueba electrónica y cuáles son las garantías que ofrecen al ciudadano?
- ¿Qué futuro nos ofrece la proliferación de cámaras y qué significa la universalización de sistemas de captación de evidencias?

Cuestiones sobre la prueba del dispositivo foto-rojo

- ¿Cuál es el uso y la finalidad de los dispositivos foto-rojo?
- ¿Cuál es la normativa y la homologación a la que se debe someter?
- ¿Es necesario el control metrológico?
- ¿Son instrumentos de medida de algún tipo de magnitud física?

PARTE PRIMERA

PLANTEAMIENTO Y PRESUPUESTO SISTÉMICO DE LA INVESTIGACIÓN. METODOLOGÍA, POTESTAD SANCIONADORA Y PRINCIPIOS INSPIRADORES

PARTE PRIMERA

PLANTEAMIENTO Y PRESUPUESTO SISTÉMICO DE LA INVESTIGACIÓN. METODOLOGÍA, POTESTAD SANCIONADORA Y PRINCIPIOS INSPIRADORES

TÍTULO I: METODOLOGÍA ESPECÍFICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Capítulo 1.- Fundamentos de una metodología específica en el Derecho Administrativo y la determinación de los hechos en el procedimiento administrativo

De una forma sencilla se puede definir el Derecho Administrativo como el Derecho que regula el ejercicio de actividades dirigidas a finalidades de interés público, para cuya consecución el Ordenamiento concede una serie de potestades singulares²⁶.

El Derecho Administrativo desde una perspectiva más elaborada se puede considerar como el Derecho común y general de las Administraciones Públicas y de los demás Poderes Públicos en su actividad relacional con los ciudadanos y su persona. De esta forma se resalta la idea del Derecho Administrativo como Derecho garantizador recogida en el art. 9.1 CE²⁷.

Sección 1.- Metodología aplicativa en el Derecho administrativo

Se debe comenzar estableciendo que desde el punto vista del Derecho Administrativo, se puede clasificar la metodología en “académica”, la que se deriva de los juristas teóricos que se ocupan de la construcción del sistema, y “aplicativa”, de quienes utilizan las normas para adoptar decisiones de control de decisiones adoptadas por otro. En el plano de ambas metodologías se sitúa la “dogmática”, constituida por el conjunto de conceptos jurídicos y contextos valorativos que se desarrollan sobre la base del dato determinado del Derecho positivo²⁸.

Respecto a lo que atañe al objeto concreto de esta investigación y al Derecho Administrativo sancionador en el ámbito del tráfico y de la seguridad vial y, dentro de la metodología “aplicativa”, es obvio, que no puede reclamarse el mismo esfuerzo metodológico para la aprobación, por ejemplo de un Plan General de Ordenación Urbana, que para la imposición de una multa de tráfico por una sanción leve de aparcamiento. De la misma forma no es lo mismo y, por tanto, no se prestaría una labor de ayuda a la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo, sino que por el contrario, se entorpecería la eficacia de muchas de sus normas, si la sofisticación de una metodología muy elaborada se dirigiera frente al órgano administrativo que resuelve sobre las pequeñas cuestiones de la gestión de expedientes sancionadores en serie como es el caso de la tramitación del “foto-rojo”.

²⁶ Cfr., MATÍN MATEO, R., *La sustantividad del Derecho Administrativo*, RAP, Núm. 53, 1967, pág. 43.

²⁷ Vid., COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid. Ed. Civitas, 28ª edición, 2017, pág. 40.

²⁸ Vid., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2015, pág. 16.

El ordenamiento jurídico-administrativo ya presta atención y ofrece respuesta a este problema mediante procedimientos simplificados como la expeditiva terminación del expediente administrativo sancionador a través del pago voluntario de la multa en cuantía reducida en materia de tráfico, o por ejemplo también como las autoliquidaciones tributarias²⁹.

Sección 2.- Programas condicionales: la subsunción

De forma general se debe establecer que la dirección de la actividad administrativa y su valor explicativo metodológico se desarrolla a través del binomio instrumental, “programa condicional-programa final”. Estos programas antagónicos consisten en remitir a dos estructuras decisorias fundamentalmente distintas: por un lado, la dirección de la actividad administrativa a través de programas condicionales lleva vinculada la forma de decidir tradicionalmente caracterizada como “subsunción” y, por otro lado, la dirección de la actividad administrativa a través de programas finales o teleológicos (también discrecionales³⁰) remite a otra estructura argumentativa decisoria específica: la “ponderación”. En este último caso, el término Administración “conformadora” describe mejor que el de Administración “ejecutiva” la posición del órgano decisor frente al Derecho cuando su actividad está dirigida por programas finales³¹.

Para el objeto específico de esta Tesis y para la estructura metodológica de la adopción de la decisión administrativa en el ámbito del tráfico y de la seguridad vial, puede afirmarse que cuando la norma dirige la actividad de la Administración mediante programas condicionales, el órgano administrativo decide mediante la subsunción del relato fáctico fijado bajo el supuesto de hecho de la regla aplicable y la subsiguiente atribución al caso de la consecuencia jurídica allí prevista. A estos efectos no importa que el programa condicional regule una facultad reglada de la Administración, que ese programa utilice en el supuesto de hecho conceptos jurídicos indeterminados, o que para el supuesto de hecho permita a la Administración elegir entre dos o más consecuencias jurídicas. En los tres casos la actividad del órgano administrativo se dirige condicionalmente: si se dan los elementos de este supuesto de hecho, debe o deben aplicarse esta o estas consecuencias jurídicas.

En un proceso intelectual que dirige la atención en fases de ida y vuelta de los hechos a la norma, esta se va completando con criterios adicionales que son “suscitados” por la realidad fáctica y los hechos brutos se van “filtrando” por la relevancia que les conceden a unos y no a otros esos criterios hasta convertirse en relato fáctico neto. Gráficamente puede hablarse de un proceso de acercamiento progresivo de los hechos a la norma y de la norma a los hechos hasta que, al decidir, se produce un acoplamiento del relato fáctico relevante a la norma óptimamente preparada o construida para él. En ese proceso de creciente acercamiento nunca se diluye, no obstante, la línea que separa lo fáctico de lo normativo.

²⁹ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 17-18.

³⁰ En su obra, RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 20-28; expone que desde una perspectiva del análisis de la discrecionalidad, esa estructura lógico-normativa en donde prima, sin lugar a duda la “ponderación”, y que puede comprender por ejemplo, el supuesto de la toma de decisión del trazado de una carretera, la norma obliga a la Administración a tomar una solución que optimice y mantenga el equilibrio necesario entre los principios de “protección del medio ambiente” y de “protección de la seguridad vial”.

³¹ Vid., PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho administrativo*. 8ª edición, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2016, págs. 306-307.

Se tiene que concluir este apartado planteando que aunque existe una tendencia a la progresiva desmaterialización de la dirección normativa de la Administración Pública, una evolución paulatina en convertir los programas condicionales en finales, la actividad administrativa, y sobre todo dicha tarea en materia sancionadora de tráfico y circulación vial, está dirigida por programas condicionales ya que la norma que la regula mantiene la conocida estructura lógica: “si se da este supuesto de hecho procede aplicar esta o estas consecuencias jurídicas”, y por tanto, se impone y domina la “subsunción”.

Sección 3.- Del hecho bruto al hecho neto

El sometimiento por parte de la Administración a la ley y al Derecho³² significa que cuando la norma vincula una consecuencia jurídica a la realización de un supuesto de hecho, dicha consecuencia jurídica solo va a ser aplicada si racionalmente puede aceptarse que son verdaderos los hechos de la realidad, “hecho neto”, que van a subsumirse en el enunciado perteneciente al mundo de lo deóntico en el que consiste el supuesto normativo, “hecho bruto”.

Metodológicamente es fundamental que el “hecho neto”, el relato fáctico extraído de la realidad para describir el problema sobre el que hay que decidir con los criterios contenidos en la norma jurídico-administrativa, sea, sobre todo, eso: un relato fáctico, de hechos empíricos. El lenguaje utilizado para formular ese relato no debe estar “contaminado normativamente”. No cabe, por ejemplo, decir en un expediente sancionador en materia de tráfico que un conductor hizo una “maniobra peligrosa” para tomar una salida de una autopista y fundar en ese relato la sanción. El relato fáctico no debe utilizar los conceptos de los que se vale la norma. Para describir la maniobra deberá decirse, por ejemplo, que el conductor para salir de la autopista “atravesó lateralmente tres de sus carriles hacía la derecha en menos de cincuenta metros de recorrido longitudinal”.

La norma dirige la actividad administrativa de fijación de los hechos, porque identifica qué datos del “hecho bruto” son relevantes para la formulación del “hecho neto” y cuáles de aquellos se puede prescindir. Si la Administración aplica el supuesto de hecho de una regla, en los elementos que los componen encuentra el órgano administrativo la guía con la que trabajará la información relativa al hecho bruto y seleccionará los datos que le interesan para formular el enunciado fáctico que se compara con ese supuesto de hecho en un juicio que funciona como premisa menor del denominado silogismo de subsunción. Si el órgano administrativo ha de decidir ponderando entre normas con estructura de principios, es el contenido de cada uno de ellos el que da relevancia a determinados datos del hecho bruto y se la quita a otros.

La actividad administrativa por la que se selecciona, de entre el potencialmente ilimitado cúmulo de circunstancias con que puede describirse la realizada, “hecho bruto”, el concreto relato fáctico relevante “hecho neto” que se utilizará para adoptar la decisión administrativa constituye una tarea que también está dirigida normativamente. Por ejemplo, del acontecimiento real de que un joven médico conducía un SEAT Ibiza negro por una autovía rodeada de bosque en un día soleado a 150 kilómetros por hora, a la Administración, para aplicar la sanción que se impone a quien conduce a más de 120 kilómetros por hora, solo le interesa la identidad del conductor y la velocidad a la que lleva el coche por la autovía, y por tanto resulta absolutamente irrelevante la profesión del conductor, el color del coche, si era un bosque o un páramo y si el día estaba soleado o nublado.

³² Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 33-42.

Por tanto, en consonancia con el objeto concreto de nuestra investigación y el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, cuando la decisión que debe adoptar el órgano administrativo competente está programada por una regla, los elementos de su supuesto de hecho centran la atención sobre lo que de la realidad es relevante para la decisión y dirigen la tarea de convertir el “hecho bruto” en “hecho neto”. Como se ha visto en el ejemplo anterior, la norma actúa así, como “filtro” que deja pasar al proceso decisorio de la Administración solo la parte de la realidad que interesa.

Sección 4.- Estándar general de probabilidad preponderante

Si en el proceso “verdadero” significa “probado”, es decir, “confirmado por las pruebas”, queda aún el problema de establecer cuándo es posible decir que una proposición factual se considera probada en base a las pruebas que la confirman. El problema se plantea en cuanto puede ocurrir, en primer lugar, que las pruebas adquiridas en el juicio o en el procedimiento administrativo sancionador, no permitan extraer ninguna conclusión significativa sobre la verdad o falsedad de una proposición factual; en segundo lugar, que las pruebas adquiridas en el procedimiento en realidad confirmen la falsedad de tal proposición; o en tercer lugar, que las pruebas confirmen la verdad de la proposición, pero en un grado limitado, no suficiente para que se pueda concluir que se trata de una aceptable aproximación a su verdad. Es entonces necesario acudir a criterios o estándares en función de los cuales se pueda decir que el grado de confirmación probatoria de una proposición es tal como para justificar la conclusión según la cual puede considerarse probada, y por tanto, verdadera³³.

Es frecuente que el legislador adopte decisiones normativas relativas a la especial protección de determinados fines, intereses o grupos de personas, que son favorecidos de formas diversas por el Derecho. Teniendo en cuenta esa finalidad protectora, la actividad administrativa se dirige a fijar los hechos que han de ser tenidos en cuenta para adoptar una decisión acorde con estos hechos. El relato fáctico en el que consiste el hecho neto descansa sobre un juicio de aceptabilidad derivado de la probabilidad de que esa hipótesis fáctica se corresponda con la realidad. Se acepta una hipótesis fáctica como fundamento de una decisión porque se supera un estándar de probabilidad que permite al órgano administrativo tenerlo como cierto, aunque realmente no lo fuera. Ese juicio de aceptabilidad de un relato fáctico se realiza comúnmente conforme a las reglas de la lógica inductiva. El estándar de certidumbre sobre los hechos que, con carácter general mejor se corresponde con la racionalidad exigida por el Estado de Derecho es el de la “probabilidad prevalente o preponderante”, más del 50 %, según el cual la verdadera existencia de un hecho resulta aceptable cuando es más probable que cualquier de la hipótesis rivales³⁴.

Los procedimientos administrativos están sujetos a estándares probabilísticos de certeza en las pruebas aportadas y que varían según los intereses que quiera proteger el ordenamiento jurídico. Convencionalmente podemos identificar la probabilidad muy alta con el 90 %, la alta, con el 75 %, la media con el 50 %, la baja con el 25 % y la muy baja con el 10 %³⁵.

³³ Cfr., TARUFFO, M., *La Verdad en el Proceso*, Revista Derecho & Sociedad. Asociación civil. Núm. 40. 2012, págs. 246-247.

³⁴ Cit. MEDINA ALCOZ, L., *Los hechos en el derecho administrativo. Una aproximación*, REDA. Núm.177. 2016, págs. 18-19.

³⁵ Vid., GASCÓN ABELLÁN, M., *Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos*, Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, 2005, págs. 128-129.

El estándar de probabilidad simplemente preponderante, es insuficiente para determinados procesos, como la presunción de inocencia en vía penal, ya que se exige un grado de certeza mayor, es un estándar probabilístico más exigente de que la probabilidad de que el hecho neto que se imputa sea cierto, más del 80 %. En nuestro Estado de Derecho, hay un amplio consenso relativo a que la sociedad está dispuesta a asumir determinados errores y disfunciones, y es mejor que haya culpables en libertad que inocentes en prisión.

En el ámbito del Derecho Administrativo, por ejemplo, con la protección del medio ambiente, se admite un estándar “suave”, menos del 50 %, sobre el 30 %, para que la Administración pueda considerar acreditado el relato fáctico según el cual un operador privado ha sido causante de un daño medioambiental, y pueda vincular a ese hecho neto la consecuencia jurídica de la obligación de reparar aquellos daños. Y en sentido inverso, el principio de precaución conlleva la utilización de un estándar probabilístico “exigente” que obliga a quien solicita una autorización para llevar a cabo una actividad económica con consecuencias medioambientales no del todo previsible a acreditar con un alto grado de certidumbre la ausencia de peligros.

La imposición de un estándar suave de probabilidad preponderante o exigente, o de presunciones o inversiones en la carga de la prueba, dirige normativamente la actividad administrativa de fijar los hechos relevantes para tomar una decisión. Del hecho bruto, pues, se llega seguramente a un hecho neto distinto en función de cuál sea el grado de certeza que para el relato fáctico exija una norma.

Para el cálculo de la probabilidad se pueden aportar unas normas básicas, reglas de lógica inductiva, perteneciente a la epistemología general, que se transforman en reglas estrictamente jurídicas a través de cada una de las normas del sistema jurídico que imponen su consecuencia jurídica, sólo si un hecho individual puede asignarse a su supuesto de hecho. El grado de probabilidad aumenta o disminuye en función de una serie de factores³⁶:

- La fiabilidad de las reglas o máximas de experiencia manejadas: tanto mayor es la probabilidad de un hecho cuanto más fiables son las leyes o máximas empleadas o, dicho de otro modo, “el grado de probabilidad de una hipótesis es directamente proporcional al fundamento y al grado de probabilidad expresado por las regularidades o máximas de experiencia usadas en la confirmación”.
- La fiabilidad de las informaciones o pruebas utilizadas: tanto mayor es la probabilidad de un hecho cuanto mayor es el grado de fiabilidad o certeza de las pruebas recabadas o, más concretamente, “la probabilidad de una hipótesis es tendencialmente mayor cuando viene confirmada por constataciones (que son el resultado de prueba directa o de observación) o conclusiones (obtenidas por prueba deductiva, como sucede con muchas de las pruebas científicas, por ejemplo el ADN) que cuando viene confirmada por hipótesis (hallada a través de prueba indirecta o inductiva)”.
- La cantidad y variedad de informaciones: un hecho es tanto más verosímil o probable cuanto mayor es el número y la diversidad de los datos que lo sustentan o, lo que es lo mismo, tanto mayor es el grado de probabilidad de una hipótesis cuanto mayor es la cantidad y variedad de pruebas que la confirman.
- El número de pasos deductivos que separan la hipótesis de las pruebas: tanto mayor es la probabilidad de una hipótesis cuanto menor es el número de pasos para inferir o sacar una consecuencia entre tales hipótesis y las pruebas que la confirman o, más claramente, la probabilidad de un hecho “es menor cuanto mayor sea el número de pasos que componen el procedimiento probatorio que conduce a su confirmación”.

³⁶ En tal sentido, y entre otros, MEDINA ALCOZ, L., *Los hechos en el derecho...*, op. cit., págs. 14-15.

- El número de hipótesis alternativas posibles y su grado de probabilidad: tanto mayor es la probabilidad de una hipótesis cuanto menores sean el número y el grado de verosimilitud de los hechos que podrían refutarla.

El procedimiento administrativo catalizador de discrecionalidad no sirve esencialmente para descubrir y determinar la verdad. No es, por tanto, un procedimiento epistémico destinado a probar hechos individuales para subsumirlos en normas. La valoración de la prueba se realizará de forma libre, conjunta y conforme a las reglas de la sana crítica de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 299 y ss. LEC. En el ámbito concreto materia de esta investigación, el Derecho administrativo sancionador, la valoración de la prueba no es discrecionalidad, la ley recoge dos indicaciones específicas cuya valoración está tasada³⁷:

- Por un lado, los hechos declarados probados por resoluciones penales firmes vinculan a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien, de ahí que el órgano administrativo haya de estar a lo resuelto por los Tribunales del orden penal, aunque de lo actuado en el expediente aprecie un resultado diferente, art. 77.4 LPAC.
- Por otro, 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, gozan de valor probatorio, *iuris tantum*, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios ciudadanos, art. 77.5 LPAC. Ahora bien, en cuanto a esta segunda prevención hay que tener en cuenta que la presunción afecta sólo a “los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa” por el funcionario o “a los inmediatamente deducibles de aquéllos”, y no “a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas”

Sección 5.- Principio de oficialidad, grado de certeza y carga material

La actividad de fijación de los hechos en el procedimiento administrativo está determinada por el principio de investigación de oficio, al que corresponde un papel que estructura una metodología específicamente desde el punto de vista jurídico-administrativo³⁸.

La Administración está obligada a obtener toda la información necesaria y suficiente para servir al interés general. Por tanto, metodológicamente hablando, en el concreto procedimiento administrativo sancionador, prima el principio de oficialidad sobre cualquier otro.

La cuestión relativa a la “cantidad” de información con la que se debe trabajar para adoptar una decisión se presenta como especialmente relevante en el caso de las denominadas “decisiones complejas”, decisiones estas caracterizadas por la multiplicidad de intereses que deben ser tenidos en cuenta y que la actividad decisoria no está regulada por programas condicionales, sino por programas finales, que impone a la Administración la obligación de llevar a cabo un juicio de ponderación, como es el caso por ejemplo de las decisiones sobre el planeamiento urbanístico. Sin embargo, en el campo concreto, objeto de esta investigación, en el procedimiento administrativo sancionador relativas al tráfico y a la seguridad vial, las decisiones tomadas no son complejas, sin embargo, la Administración sí necesita una cantidad necesaria de información aportada a través de los documentos que se aportan al expediente

³⁷ Entre otras, STS 216/1996, de 19 de enero - ECLI:ES:TS:1996:216.

³⁸ Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La prueba en el procedimiento administrativo*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2011, págs. 64-72.

administrativo y no sólo se establece importante la cantidad, sino también la calidad de la información necesaria para tomar una decisión.

De todo lo anteriormente expuesto, se puede deducir que el estándar general de certeza para los hechos de los que se derivan la imposición de sanciones administrativas no han de ser el de “más allá de todo duda razonable” de la jurisdicción penal, sino el de la probabilidad preponderante. La finalidad de la norma sancionadora administrativa es preventiva y disuasoria, no retributiva³⁹ o recaudatoria. Si se acepta que se dispare la posibilidad de los falsos negativos, disminuye consecuentemente la capacidad disuasoria de la sanción administrativa y, con ello, la eficacia principal asignada a este tipo de normas, que no pueden ser vistas como “última”, sino como “prima ratio” para garantizar el cumplimiento de obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico administrativo⁴⁰.

El precedente mostrado no excluye que se puede admitir que el estándar propio de la presunción de inocencia penal se aplique para concretas sanciones administrativas. Se podría afirmar que esa garantía procedente del *ius puniendi* penal pueda trasladarse al derecho administrativo, claro está, “con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional” y con la condición de que se trate de una previsión que “resulte compatible con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador”⁴¹.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo sancionador, objeto de la Tesis, la regulación de los grados de certidumbre necesarios para considerar como verdaderos unos hechos, sitúan las reglas relativas a la carga material u objetiva, de la prueba que se refieren, a que quién asume el riesgo de que el relato fáctico que se invoca no alcance el estándar de probabilidad establecido en cada caso. En principio la carga material de la prueba pesa sobre quien pretende que esos hechos se consideren subsumibles bajo el supuesto de hecho de la norma, para que se le vincule la consecuencia jurídica que le interesa por serle beneficiosa, y es lógico, que la carga material de la prueba recaiga sobre el solicitante de actos favorables y sobre la Administración en los desfavorables. Nada tiene que ver con una presunción legal, el valor probatorio, que la ley atribuye a los hechos constatados por funcionarios que se formalicen adecuadamente en el procedimiento administrativo sancionado en materia de tráfico. Como conclusión, este valor probatorio no se refiere más que a una “máxima de experiencia” que, conforme a las reglas de la sana crítica, se considera que tiene más fuerza de convicción y, es más verosímil con carácter general el testimonio del agente de la autoridad que no tiene un interés personal en el asunto y que ha presenciado unos determinados hechos, que el de quien tiene el obvio interés de evitar ser sancionado⁴².

Sección 6.- La verdad en el procedimiento administrativo

El término “*verifobia*”, bastante difundido entre juristas en general, y entre procesalistas en particular⁴³, muestra una actitud escéptica respecto del problema universal de la verdad y en

³⁹ Cfr. LETELIER WARTENBERG, R., *El precio del status quo. Sobre la prueba de los hechos en las sanciones administrativas*, STEM, mayo 2015, págs. 12-13.

⁴⁰ Vid. RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2015, pág. 47.

⁴¹ Entre otras, STC 2/2003, de 16 de enero - ECLI:ES:TC:2003:2 (FJ 8).

⁴² Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op.cit., págs. 427-434.

⁴³ Cfr., CAVALLONE, B., *In difesa della verifobia (considerazioni amichevolmente polemiche su un libro recente di Michele Taruffo)*. Rivista di diritto processuale, Vol. 65, Núm. 1, 2010, págs. 1 y ss.

concreto respecto de la posibilidad de que la búsqueda y la determinación de la verdad de los hechos en el proceso pueda tener sentido.

Esta argumentación, en definitiva, niega por razones ideológicas la posibilidad de que en un procedimiento administrativo sancionador se determine la verdad, o bien que no se niega en abstracto tal posibilidad teórica, pero excluye la posibilidad práctica de conseguirla o, en todo caso, se podría afirmar que no vale la pena gastar tiempo y dinero, dado que la verdad no le interesa a nadie⁴⁴.

Es importante hacer una pequeña referencia a la relación que existe entre el poder y la verdad, ya que este nexo se puede considerar como un vínculo de exclusión. El poder es la razón que observa, que controla, que domina, que instrumentaliza al ciudadano, que desarrolla las ciencias humanas para conocer al ser humano con el objetivo de controlarlo y dominarlo. El poder tiene la potestad de imponer la verdad. Por ejemplo el poder que tienen los medios de comunicación, le permite moldear las conciencias de los sujetos de una sociedad, convierte a las personas en un enorme mundo de receptores de determinada verdad que emite ese mismo poder de comunicación. El poder, por tanto, es el que crea la verdad, aunque se puede afirmar que la verdad absoluta no existe, lo que existe es la interpretación de la verdad. La información que ese poder difunde, por medio de una comunicación repetitiva y constante, termina por hacer creer a la ciudadanía una determinada “verdad”⁴⁵. En definitiva, se puede afirmar la conocida cita: “una mentira repetida mil veces se convierte en una realidad”⁴⁶.

La teoría de que “no existen hechos, existen interpretaciones”⁴⁷ adquiere una gran importancia porque si se admite que la realidad o la verdad no existen, hay que admitir también que no puede haber ningún conocimiento veraz de ella, dado que cualquier interpretación, entre las infinitas interpretaciones posible, sería aceptable y como consecuencia, ninguna podría definirse como verdadera. Si esto fuera así, no tendría ningún sentido discutir sobre la “verdad” en este trabajo de investigación y en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico concretamente.

Se puede hacer mención también a otras concepciones “*verifóbicas*” de diferentes procesos en los cuales se excluye que la verdad pueda colocarse entre los fines al que debería estar orientado. Simplificando un panorama complejo, se pueden reconducir estas concepciones sustancialmente a dos modelos:

- El primero está representado por la teoría estándar del proceso “adversarial” que está presente en el proceso civil y penal de los Estados Unidos. Esta teoría concibe al proceso nada más que como una competición, y al final alguno de los combatientes ganará. Como consecuencia, si la decisión corresponde o no a la verdad de los hechos es del todo punto de vista irrelevante.
- El segundo modelo incluye resumidamente varias perspectivas, que consideran el proceso como una suerte de espectáculo teatral convertido en una liturgia procedimental, o simplemente como un ritual jurídico. Lo que realmente se legitima es

⁴⁴ Cfr., TARUFFO, M., *Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*, (trad. de Daniela Accatino Scaglioti), Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010, págs. 99 y ss.

⁴⁵ Vid., FOUCAULT, M., *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*, Madrid, Ed. SIGLO XXI, 1997.

⁴⁶ Cita atribuida a Joseph GOEBBELS (29 de octubre de 1897-de mayo de 1945) ministro encargado de la propaganda del gobierno de Adolf HITLER en la Alemania nazi.

⁴⁷ Vid., NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm, *Fragments póstumos IV*. (Traducción Juan Luis Vermal y Joan. B. Llinares). Ed. Tecnos. Madrid, 2008.

el procedimiento, y no la decisión final tomada. De ello deriva que la verdad de la determinación de los hechos sobre los que se basa la decisión es también, como en caso anterior, absolutamente irrelevante.

Sin embargo, en mi opinión, las cosas no son así y existe la posibilidad de definir la función del proceso y su finalidad. Tal posibilidad parte de una adecuada consideración del principio general de legalidad, en el cual se inspiran los sistemas judiciales como el nuestro, y de las consecuencias que aquel implica sobre la Administración. La finalidad principal del procedimiento no puede ser justamente una sentencia o una decisión administrativa que resuelva una controversia violando la ley o aplicando una norma de manera inválida. No solo, pues, tiene sentido hablar de verdad en el contexto del proceso, tiene sentido hablar de ella, en cuanto un proceso sin verdad no haría justicia, sino solo injusticia. Bajo este punto de vista, bien se puede afirmar que la verdad no es importante, es inevitable⁴⁸.

En definitiva, la exclusión de las concepciones “coherentistas” y “consensualistas” de la verdad del ámbito concreto del procedimiento, dentro del Derecho Administrativo sancionador, constituye una buena razón para adoptar una concepción “realista” de la verdad como correspondencia de las proposiciones a los hechos concretos de los cuales se tratan. Por tanto, de este modo, queda justificado que la búsqueda de la verdad tenga sentido respecto a los hechos y las pruebas que se aportan en el procedimiento administrativo sancionador, pero es preciso considerar que el resultado obtenido se logra a través del empleo de métodos lógicos y epistemológicamente válidos⁴⁹.

Sección 7.- Tratamiento de los hechos en el procedimiento administrativo

Se puede criticar una de las afirmaciones más conocidas, y antiguas, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al tratamiento de los hechos en el proceso de aplicación del Derecho: “es claro que unos mismo hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos”⁵⁰.

En mi opinión, que es exactamente la contraria, se puede considerar como correcta que unos mismos hechos sí pueden existir y dejar de existir en diferentes procesos o procedimientos de aplicación del Derecho, por ejemplo, si las reglas relativas a los grados de certidumbre exigidos al relato fáctico es distinto en uno y en otro proceso. Así sucedería, por ejemplo cuando alguien es absuelto del delito de homicidio en un proceso penal, pero no en un juicio civil por daños, ya que los herederos de la víctima obtienen una indemnización de quien en el juicio penal fue absuelto. Es decir, en este caso los hechos son los mismos y lo que cambia son las consecuencias jurídicas.

De la misma forma ocurre en el Derecho Administrativo sancionador, el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, se rige por un determinado grado en el estándar de la probabilidad preponderante, art. 77.4 LPAC, mientras que en el procedimiento penal este estándar es mucho mayor. Esto es independiente de la vinculación de la Administración sancionadora al respecto al relato fáctico declarado probado por resolución judicial penal firme, ya que rige la regla de preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora, en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan

⁴⁸ Cfr., TARUFFO, M., *La Verdad en el Proceso...*, op.cit., págs. 240-241.

⁴⁹ *Ibíd.*, págs. 241-243.

⁵⁰ Entre otras, STC 77/1983, de 3 de octubre - ECLI:ES:TC:1983:77 (FJ 4).

ser, no solo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito según el Código Penal.

En conclusión, estimo que lo que aquí palpita en el fondo es una concepción de lo que realmente supone adoptar decisiones aplicando el Derecho. Cualquier órgano público que aplica una norma tiene que hacer antes un juicio propio sobre la fijación de los hechos; ninguno de esos órganos puede concebirse solo cómo intérprete de la norma para aplicarla a un relato fáctico que se tuviera que aceptar automática y acríticamente. Sin embargo, lo que debe hacer, y es preceptivo por parte de cualquier Administración, es explicar el motivo y en definitiva motivar dicha decisión o resolución, por la que llega a un determinado relato fáctico que se separa del que en el mismo caso, ha sido utilizado por otra Administración para adoptar una decisión distinta⁵¹.

Capítulo 2.-Aplicación de la norma en el procedimiento administrativo y la decisión administrativa

Sección 1.- Metodología específica jurídico-administrativa

A una metodología específicamente jurídico-administrativa no le es posible importar, sin más, la doctrina clásica sobre la interpretación de las normas elaborada fundamentalmente con la vista puesta en el modelo del órgano judicial que aplica el Derecho civil o penal, y poner al órgano administrativo encargado de resolver en el puesto que en las metodologías del Derecho tradicionales ocupa el juez.

Aquí se dirige la mirada hacia la norma bajo la que los hechos relevantes deben ser subsumidos para la toma de decisión. Así por ejemplo, en el Derecho civil, los estudios metodológicos tradicionales aplican los preceptos del CC y la interpretación de la norma también contenida en el mismo cuerpo legal. Mientras que en el Derecho administrativo, no encaja esta interpretación metodológica tradicional de corte judicial. La simplicidad del precepto civil se ve sustituida por una pesada acumulación de normas de rango diverso que se presentan como una cascada de reglas de diversa naturaleza de concreción creciente en sentido descendente⁵².

Respecto al objeto específico de esta investigación y del Derecho administrativo sancionador, la indeterminación semántica no constituye la consciente entrega a la Administración de un poder discrecional para que sea la propia Administración, la que complete y concrete con criterios adicionales los elementos del supuesto de hecho de la norma. Todos los criterios adicionales acreditados en el Derecho administrativo sancionador, se integran directamente en la norma de conducta que dirige la actividad de la Administración. Sin embargo, estos criterios adicionales solo serán de aplicación indirectamente en la norma de control judicial que se utilizará en un eventual proceso contención-administrativo⁵³.

Sección 2.- Aplicación de la norma por parte de la Administración

Se puede considerar interesante y de utilidad explicar de forma breve la construcción de la norma de conducta o la toma de decisión por parte de la Administración en ámbitos en los que la norma del Derecho positivo otorga un poder discrecional a la propia Administración. Para la

⁵¹ Entre otras, STC 34/2003, de 25 de febrero - ECLI:ES:TC:2003:34.

⁵² Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., pág. 59.

⁵³ *Ibíd.*, págs. 57-63.

construcción de la norma de conducta material, la Administración utiliza criterios adicionales para concretar la indeterminación que exista en ese marco y con los que se pueda adoptar una decisión correcta y una resolución adecuada⁵⁴.

Sin embargo, lo anteriormente expuesto no funciona para el Derecho administrativo sancionador en materia de tráfico y seguridad vial y, hay que afirmar que para el objeto concreto de la Tesis es de aplicación la norma por parte del órgano administrativo encargado de resolver, a través de la subsunción como el proceso lógico de realización de un silogismo. Se pueden destacar los siguientes elementos de la norma aplicable al hecho concreto: la premisa mayor, es decir, si se da este supuesto de hecho procede esta consecuencia jurídica; la premisa menor, es decir, la constatación de que en el caso real se cumplen los términos del supuesto de hecho de la norma, y por último la conclusión de dicho silogismo, es decir, la decisión de que al caso real se vincule la consecuencia jurídica de la norma⁵⁵.

Sección 3.- Otros criterios adicionales de interpretación de la norma en una metodología específica jurídico-administrativa

En esta sección se realiza un breve recorrido de otros criterios adicionales de interpretación normativa en una metodología específica jurídico-administrativa. Si bien, como ya se ha dicho en el ámbito concreto de la tramitación de expedientes administrativos sancionadores en materia de tráfico, objeto de esta investigación, se utilizará una metodología aplicativa basada en programas condicionales, si creo necesario y útil hacer mención de forma concisa a estos otros criterios utilizados por parte de la Administración que sirven para interpretar la norma cuando ésta no refleja claramente el sentido de su aplicación en un determinado procedimiento administrativo sancionador.

3.1.- Criterios tradicionales de interpretación jurídica

En principio, cualquier norma, en la medida en que lo permita su texto, debe ser interpretada de una forma que la haga compatible con normas dotadas de supremacía jerárquica o de primacía aplicativa⁵⁶. Con esto, lo que se quiere destacar es que, si el margen semántico del texto de la norma permite alguna forma de interpretación que evite la contrariedad, este sentido hermenéutico debe ser de acuerdo con el imperativo lógico de unidad y jerarquía. En todos estos supuestos de interpretación conforme al criterio adicional, que el órgano administrativo en el procedimiento administrativo sancionador ha de añadir al texto normativo en su proceso de construcción de la norma de conducta, el criterio debe excluir cualquier margen de indeterminación, ya porque sea incompatible con los imperativos de la norma de referencia o porque haga aplicable del precepto interpretado solo la parte compatible. Desde otro punto de vista, la construcción de la norma de conducta supone conocer los precedentes en el ámbito del Derecho administrativo para volver a adoptar una decisión en el presente. Aquí existen dos procesos intelectuales, por un lado es necesario realizar un juicio sobre la igualdad de los casos fácticos en cuestión, deben ser iguales en lo relevante; y por otro, consiste en la extracción de la

⁵⁴ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 63-69.

⁵⁵ Vid., GALLEGO ANABITARTE, A., MÉNDEZ REXACH, Á., CHINCHILLA PEINADO, J. A., MARCOS FERNÁNDEZ, A. de, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2011, pág. 59.

⁵⁶ Terminología de la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004 (sobre el tratado por el que se establece una Constitución para Europa), de 13 de diciembre, FJ 4, citado por RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2015, pág. 76.

decisión del pasado del criterio adicional con el que se concretó el precepto normativo aplicable⁵⁷.

3.2.- Criterios en el marco de la Unión Europea

La obligación que recae sobre los órganos administrativos de interpretar el Derecho administrativo nacional conforme al Derecho europeo se deduce fácilmente del principio de cooperación leal establecido en el art. 4.3 TUE: entre las medidas que deben adoptar los órganos administrativos del Estado se cuenta indudablemente la de evitar la aplicación de la norma nacional en lo que dentro de su margen de indeterminación sea contrario al Derecho de la Unión. Se ha producido una enorme desconcentración del poder de enjuiciar y dejar de aplicar normas del Derecho interno de cualquier rango. Existe la obligación de interpretar el Derecho interno conforme a la letra y la finalidad de las directivas europeas. En el supuesto de adaptación tardía del ordenamiento jurídico del Estado miembro a una directiva todos los órganos aplicativos del Derecho, están obligados, a partir de la expiración del plazo de adaptación, a interpretar su Derecho interno en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate con objeto de alcanzar los resultados que esta persigue, dando prioridad a la interpretación de las normas nacionales que mejor se ajuste a dicha finalidad, para llegar así a una solución compatible con las disposiciones de la directiva de la Unión Europea.

Desde la perspectiva metodológica puede distinguirse entre el efecto directo de las directivas y la interpretación del Derecho interno conforme a la directiva. Mientras que en el primer caso el órgano administrativo vincula a un supuesto de hecho del Derecho de la Unión directamente una consecuencia jurídica prevista en la directiva, en el segundo la consecuencia jurídica se extrae de un marco normativo de Derecho interno susceptible de proporcionarla para ese supuesto de hecho si es objeto de una interpretación conforme a criterios adicionales que consigan esa finalidad. Para los órganos administrativos españoles, la interpretación del Derecho interno conforme al Derecho internacional, al menos, conforme a los tratados internacionales válidamente celebrados, es una exigencia derivada del art. 96.1 CE. Esos tratados forman parte del ordenamiento jurídico interno una vez publicados oficialmente, art. 96.1 CE, primera frase, y no pueden ser modificados por la ley española, art. 96.1 CE segunda frase, porque tienen fuerza pasiva y primacía aplicativa frente a todas las normas internas inferiores a la Constitución.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, todos los órganos de la Administración están facultados y obligados a interpretar los tratados internacionales, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 35 LTAI que, por su parte remite también a los arts. 31 a 33 CVDT. En el ámbito en el que un órgano administrativo no actúe en aplicación del Derecho de la Unión la norma más relevante sobre la interpretación de los derechos fundamentales es el art. 10.2 CE que establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la DUDH y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Y a colación de este precepto se interpreta que: “los tratados y acuerdos internacionales a los que se remite el art. 10.2 CE constituyen valiosos criterios hermenéuticos del sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce, de suerte que habrán de tomarse en consideración para

⁵⁷ Cfr., DIEZ SASTRE, S., *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2008, págs. 312-317.

corroborar el sentido y alcance del específico derecho fundamental que (...) ha reconocido nuestra Constitución”⁵⁸.

3.3.- Criterios de *soft law* y *hard law*

Las normas jurídico-administrativas otorgan en muchas ocasiones al órgano administrativo poderes discrecionales para que complete o integre el supuesto de hecho normativo con criterios adicionales “de oportunidad”. Se entrega a la Administración el poder de construir con dichos criterios un programa normativo completo, sin margen de indeterminación. En este apartado se desarrollan dos conceptos antagónicos: el *soft law* o “derecho débil” y el *hard law* o “derecho fuerte”.

El *soft law* se manifiestan claramente en la “construcción de la norma de conducta aplicable por la Administración⁵⁹”, porque su función es, precisamente, la de proporcionar al órgano administrativo que aplica el Derecho criterios adicionales que concreten el supuesto de hecho normativo de forma óptima para prepara la subsunción. Un claro ejemplo de esto, en nuestro ordenamiento jurídico administrativo sancionador en materia de tráfico, es la categoría de las “instrucciones” y “ordenes de servicio”, como es el caso la DGT, a través de las cuales los órganos administrativos superiores pueden dirigir la actividad de los inferiores.

Con carácter general, la infracción de estos criterios del *soft law* no está directamente sancionada con la invalidez de la actuación administrativa que las haya contravenido. Estos criterios pueden integrarse en el supuesto de hecho de otras reglas del ordenamiento jurídico o desencadenar la aplicación de diversos principios de este, es decir, los criterios de *soft law* pueden convertirse en *hard law* a través de su interacción con otras normas del ordenamiento.

Capítulo 3.- La norma de control judicial y la verdad de los hechos en las decisiones judiciales

Sección 1.- Las normas de conducta reguladoras de la actividad administrativa y las normas de control judicial

La discrecionalidad administrativa consiste en la facultad atribuida por la norma a la Administración de completar o integrar el supuesto de hecho normativo imperfecto o, en el caso extremo, de crear un supuesto de hecho normativo inexistente determinante de la aplicación en cada caso de una consecuencia jurídica prevista normativamente. No cabe duda de que esos poderes discrecionales administrativos constituyen ámbitos de decisión autónoma de la Administración que requieren de fuentes de legitimidad distintas de la que procede de la estricta ejecución de la ley parlamentaria, y de forma de control o rendición de cuentas también distintas del que, solo con criterios jurídicos, llevan a cabo los órganos judiciales. Quien no actúa solo conforme a criterios de legalidad no puede tampoco extraer de la ley su única fuente

⁵⁸ DTC 1/2004, de 23 de diciembre, FJ 6, (Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Requerimiento 6603-2004. Formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Primacía del Derecho comunitario y alcance de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Votos particulares).

⁵⁹ Vid., SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El Soft Law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Madrid, Ed. Civitas, 2008, págs. 54 y ss.

de legitimidad, ni puede ser controlado solo con criterios jurídicos⁶⁰. La ley dirige la actividad desarrollada por la Administración Pública: establece límites y atribuye tareas a la actuación administrativa, determina fines para la planificación y estructura procesos decisorios, delimita ámbitos funcionales y diseña los elementos básicos de la organización administrativa. Nada de esto mitiga el imperativo, principio de legalidad, art. 9.3 CE, de que la Administración deber respetar la ley en toda su actuación, primacía de la ley, y de que en mucho ámbitos solo puede actuar sobre la base de una suficientemente densa regulación legal, reserva de ley. Primacía y reserva de ley son las correas de transmisión a través de las cuales se realizan los encargos directivos de la ley parlamentaria a la actuación administrativa⁶¹.

El concepto de “norma de control” es el que identifica los criterios con los que se va a llevar a cabo la tarea de revisar o enjuiciar esa primera decisión administrativa. En un recurso administrativo la norma de control que utiliza el órgano administrativo que lo debe resolver puede comprender criterios de legalidad y de oportunidad. Mientras que en el supuesto de control judicial, la norma de control viene constituida solo por la norma jurídica que otorga la potestad discrecional, completada por lo criterios de legalidad que se requieran, pero ciega, en principio, a los criterios de oportunidad que haya decidido utilizar la Administración. Desde la perspectiva metodológica la distinción es útil para cumplir dos objetivos principales y teóricamente muy relevantes: explicar cómo se lleva a cabo el proceso de completar y concretar la “norma de conducta” con ayuda de la cual se va a adoptar la decisión administrativa, y delimitar el alcance del control judicial, “norma de control”, de la discrecionalidad de la Administración⁶².

Una de las ideas más sencillas que, sin embargo, también más profundamente marcan la singularidad de una metodología del Derecho administrativo, frente a otras metodologías jurídicas, se expresa con la evidencia de que no es lo mismo adoptar una decisión completando la norma que la regula con criterios de diversa naturaleza, que controlar solo jurídicamente la decisión adoptada por otro⁶³. En el Derecho administrativo es el órgano administrativo quien toma la primera decisión, y el órgano judicial, como regla general, a posteriori, solo controla conforme a criterios estrictamente jurídicos la actuación administrativa cuando ésta se impugna.

Es importante distinguir entre la norma de conducta que dirige la actividad administrativa y la norma de control utilizada por el órgano judicial para llevar a cabo su tarea de revisión jurídica de la actividad administrativa⁶⁴. La norma de conducta pretende dirigir eficazmente la actividad administrativa, y la norma de control judicial delimita los criterios jurídicos con los que se llevará a cabo la función de examinar la legalidad de la actuación administrativa impugnada. El art. 48.2 LPAC introduce un claro ejemplo de asimetría entre la norma de conducta y la norma de control, al establecer que “no obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”. Este artículo ordena al órgano judicial que solo anule una actuación en la que haya habido defectos formales si esos defectos son relevantes desde el punto de vista del resultado de dicha actuación: si el vicio formal objetivamente determina que

⁶⁰ Cfr., VELASCO CABALLERO, F., *Derecho público más Derecho privado*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2014, págs. 81-125.

⁶¹ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 19-20.

⁶² *Ibíd.*, op. cit., pág. 20.

⁶³ Vid. VELASCO CABALLERO, F., *Derecho público...*, op.cit., págs. 89-93.

⁶⁴ Sobre la distinción también vid. BACIGALUPO SAGESSE, M., *La discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 61-84.

el acto no pueda cumplir el interés público a cuyo servicio lo puso su regulación legal; o subjetivamente ha determinado la pérdida efectiva de oportunidades de defensa de los interesados, indefensión.

La norma de conducta puede obligar a la Administración a solicitar un informe o un dictamen, a conceder un trámite de audiencia o a abrir una información pública. Pero esa norma de conducta y la norma de control judicial no son simétricas, sino asimétricas. La norma de control solo permite vincular la consecuencia jurídica de la declaración de invalidez a una infracción de la norma de conducta, procedimental, si esta infracción es relevante desde el punto de vista del resultado. La Administración aplica las normas de conducta directamente, los órganos judiciales las aplican indirectamente, en el sentido de que norma de control siempre impone al órgano no judicial realizar un juicio de contraste entre la decisión adoptada por la Administración y la norma de conducta de la que esa decisión es aplicación. La aplicación de la norma de conducta por parte del órgano judicial es siempre indirecta, a través de ese juicio de contraste.

En los supuestos en que la norma contiene un programa completamente definido que vincula un supuesto de hecho con una consecuencia jurídica puede hablarse de simetría entre la norma de conducta dirigida a la Administración y norma de control judicial. Este caso sería muy cercano a la tramitación de expedientes administrativos sancionadores, es decir, al objeto concreto de esta investigación.

Es evidente que en la tramitación de sanciones de tráfico nos encontramos con programas condicionales y con una decisión reglada y, nos apartamos de la discrecionalidad planificadora y de las decisiones dictadas en aplicación de normas que tienen la estructura de reglas y basadas en programas finales, así se ha manifestado la jurisprudencia constitucional⁶⁵ que se refiere al “juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento”. La norma de conducta ya completada con los criterios adicionales encontrados por la Administración se dirige a la obtención de una decisión óptima. La norma de control solo permite al órgano judicial eliminar las decisiones inaceptables⁶⁶. La asimetría entre la norma de conducta y la norma de control en el caso de decisiones discrecionales determina que, con carácter general, el control judicial solo pueda ser negativo⁶⁷.

Sección 2.- Análisis metodológico de la evolución de la norma de control judicial

La norma de control que utilizan los órganos judiciales para examinar la legalidad de la actividad discrecional de la Administración se formula a través de la siguiente regla: si la decisión administrativa “a” puede calificarse inaceptable (inmotivada o irracional en el sentido de la prohibición de la arbitrariedad del art. 9.3 CE) como aplicación de la norma “A” debe declararse la invalidez de aquella. Hay que prestar una atención más detallada a otros “cánones” que, según la jurisprudencia, también pueden determinar que, como resultado del contraste entre la norma que dirige la actividad administrativa y la concreta decisión impugnada, el órgano judicial pueda realizar el juicio de que la decisión es inaceptable.

El órgano judicial siempre puede controlar la fijación de los hechos realizada por la Administración, previa a cualquier correcta subsunción bajo reglas o principios (control de los hechos determinantes); también puede controlarse que, si a lo largo del procedimiento, la

⁶⁵ Entre otras STC 51/2004, de 13 de abril - ECLI:ES:TC:2004:51, FJ 10.

⁶⁶ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 165-177.

⁶⁷ Vid. BACIGALUPO SAGESSE, M., op. cit., págs. 207 y ss.

Administración ya ha adoptado decisiones sobre criterios con los que ejercerá la facultad discrecional, las concretas decisiones finales sean coherentes con aquellos criterios generales; entre los elementos reglados de cualquier actuación administrativa (también discrecional) se encuentra el fin previsto por la norma, por la que siempre es posible el control de la desviación de poder, y, por último cualquier decisión discrecional puede ser contrastada por las exigencias derivadas de los principios generales del Derecho: prohibición de la arbitrariedad y la exigencia de seguridad jurídica, la igualdad, el principio de proporcionalidad, la satisfacción de la función social y del interés público.

La norma de control que constituye el canon de aplicación claramente predominante es el de la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE⁶⁸.

La jurisprudencia⁶⁹ ha establecido el canon de control por parte de los órganos judiciales, cuando dispones que: “el ejercicio del *ius variandi* que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo es materia en la que actúa discrecionalmente, que no arbitrariamente, y siempre con observación de los principios contenidos en el art. 103 CE; de tal suerte que el éxito aleatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en caso concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses general”.

La evolución de la norma de control efectivamente utilizada por los órganos judiciales para examinar las decisiones de la Administración dotadas de discrecionalidad planificadora ha puesto de manifiesto que durante décadas han convivido dos cánones de control muy distintos: la arbitrariedad, art. 9.3 CE, como irrazonabilidad en el resultado de la decisión o como simple ausencia de motivación expresa. Durante los últimos años se han dado los primeros pasos de un específico control de ponderación que impone al juez examinar si la Administración ha identificado adecuadamente los intereses (principios, valores, etc.) en conflicto, para lo que, antes, ha de haber fijado todos los datos relevantes; si ha atribuido a dichos intereses el peso que les corresponde en atención a lo exigido por las circunstancias del caso; y si se han adoptado decisiones de prevalencia convincentes⁷⁰. La evolución del canon de control que la jurisprudencia⁷¹ ha deducido del principio de interdicción de la arbitrariedad, art. 9.3 CE, pasa por darle la vuelta a todos los elementos que se acaban de destacar como característicos del mero control de la racionalidad del resultado de la decisión. Sin embargo, los recursos también se desestiman cuando el órgano judicial sí encuentra en el expediente la motivación que fundamenta la decisión administrativa.

Lo que exige el órgano judicial es la adopción de una decisión que cumpla con la “ley de la ponderación”: cuanto mayor sea el perjuicio causado a uno de los intereses en conflicto, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento de su contrario, y su justificación. El control y la exigencia por el juez de un juicio ponderativo por parte de la Administración para planificar mejorarán la calidad de estas decisiones, que constituyen un punto sensible de la ética pública⁷².

⁶⁸ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Metodología del...*, op. cit., págs. 184-196.

⁶⁹ Entre otras, STS 1066/2007, de 14 de febrero - ECLI:ES:TS:2007:1066.

⁷⁰ Vid., RODRÍGUEZ DE SANTIGO, J.M., *Normas de conducta y...*, op. cit., págs. 40-41.

⁷¹ Entre otras, STS 283/2005, de 25 de enero - ECLI:ES:TS:2005:283.

⁷² Entre otras, STS 3874/2011, de 13 de junio - ECLI:ES:TS:2011:3874.

Sección 3.- La verdad de los hechos en la decisión judicial

Para que una decisión judicial sea justa es necesaria la concurrencia, de forma conjunta, de tres condiciones⁷³:

- La decisión sea resultado de un proceso justo.
- La correcta interpretación y aplicación de la norma asumida como criterio de decisión.
- La determinación verdadera de los hechos por el juez.

Tenemos que hacer una precisión, ya que los hechos son introducidos por las partes en el proceso mediante enunciados descriptivos, constituyendo las denominadas narrativas judiciales. De esta forma, “la alegación de un hecho consiste en la formulación de un enunciado descriptivo de aquel hecho, realizada por una parte en uno de sus actos”⁷⁴, enunciado que “se caracteriza por una pretensión de verdad, porque la parte que alega el hecho lo indica como verdadero”. Por tanto, “cuando se habla de *hechos* no se hace referencia a los hechos en su existencia material y empírica: las narraciones sólo pueden referirse a *enunciados acerca de hechos*”⁷⁵. Y son esos enunciados los que pueden ser verdaderos o falsos, y sólo los hechos son objeto de prueba.

Razones para defender la verdad de los hechos son:

- 1) La verdad es un valor de carácter moral, de modo que “sería inaceptable cualquier sistema moral que de algún modo atribuya legitimación a la falsedad”⁷⁶. Esto nos lleva a la configuración de la verdad como “un requisito esencial de la integridad intelectual del hombre y de la sinceridad y confianza sobre las cuales deberían basarse las relaciones interpersonales”.
- 2) La verdad es un valor de carácter político, propio de la democracia liberal, por cuanto el núcleo del poder político debe ser un “pacto de verdad” con los ciudadanos. La verdad se constituye en un componente esencial de un Estado democrático, porque “para un Estado democrático siempre es incorrecto mentir a sus ciudadanos. Éstos, por otra parte, no estarán en condiciones de formarse opiniones correctas y de ejercer su derecho de crítica si están inmersos en un sistema basado en la mentira y el ocultamiento de la verdad”⁷⁷.
- 3) La verdad es un valor de carácter epistemológico, dado que la teoría del conocimiento debe orientarse a la búsqueda de la verdad. De modo que, en cuanto a la existencia de la verdad, se opta por un realismo crítico, pero incluso prescindiendo de este punto de vista, “es posible suponer la existencia de una verdad racionalmente cognoscible y demostrable”⁷⁸, lo que plantea la concepción epistémica de la verdad.
- 4) La verdad es un valor de carácter jurídico, puesto que “existe una conexión directa, muy elemental, entre la verdad y el derecho, entendida como el hecho de que un sujeto puede tener o no un derecho previsto por la ley, siempre y cuando sea

⁷³ Cfr., UREÑA CARAZO, B., *La verdad de los hechos como “conditio sine qua non” de una decisión judicial justa en el pensamiento de Michele Taruffo*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. XLIX, núm. 146, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo-agosto, 2016, págs. 4-7.

⁷⁴ Vid., TARUFFO, M., *¿Verdad negociada?*, Revista de Derecho, vol. XXI, Núm. 1, julio 2008, pág. 141.

⁷⁵ Vid., TARUFFO, M., *Narrativas judiciales*, Revista de Derecho, vol. XX, Núm. 1, julio 2007, pág. 240.

⁷⁶ Vid., TARUFFO, M., *Verdad, prueba y motivación en la decisión de los hechos*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. (Cuaderno Núm. 20). Coyoacán, México, DF. 2013, págs. 30-47. También en, *Verdad y probabilidad en la prueba de los hechos*, Páginas sobre justicia civil, op. cit., pág. 418.

⁷⁷ Vid., TARUFFO, M., *Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*, (trad. De Daniela Accatino Scaglioti), Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010, págs. 112 y 113.

⁷⁸ *Ibíd.*, pág.95.

verdadero que ese sujeto está en las condiciones de hecho que la ley considera válidas para ese derecho”⁷⁹. Además, en este ámbito, destaca el valor procesal que se le atribuye a la verdad, puesto que la finalidad del procedimiento es la resolución de controversias mediante decisiones justas, justicia que se logra cuando se basa en hechos verdaderos.

Por tanto, podemos afirmar que “no se habla aquí de Verdad Absoluta, dado que la verdad con las iniciales mayúsculas ha quedado patrimonio exclusivo de algunas metafísicas y religiones integristas, sino simplemente de la verdad que puede ser descubierta en el mundo incierto y frágil de las cosas humanas”⁸⁰.

Aún así, si nos referimos a verdad relativa “en el sentido de que el conocimiento de la verdad es relativo al contexto en que aquél sea realizado, al método con el que se desarrolle la investigación y a la cantidad y la calidad de las informaciones de que se disponga y sobre las cuales se funde el conocimiento”⁸¹, entonces, lo que realmente puede calificarse como relativo es el conocimiento de la verdad “en la medida que se basa en las razones que hacen probable que una creencia sea verdadera”, de forma que lo que puede variar es el grado de confirmación atribuible a un enunciado en función de los conocimientos disponibles, pero el enunciado en sí es verdadero o no es verdadero, no admite graduación alguna.

La “Teoría de la correspondencia”, entiende la verdad como correspondencia con la realidad empírica de los hechos, la realidad externa se constituye en el criterio de referencia, lo cual nos lleva a una concepción realista de la verdad como “aproximación de la reconstrucción procesal de los hechos a su realidad empírica o histórica”⁸².

Respecto a la verdad de los hechos y el proceso, el problema fundamental radica en si la búsqueda de la verdad de los hechos puede considerarse como una finalidad del proceso judicial. La función del proceso es la aplicación de la ley, poner en práctica el derecho y garantizar efectivamente los derechos, en cuyo caso la determinación de la verdad de los hechos se configura “como finalidad o valor instrumental, al que se debe tender para acercarse al objetivo principal del proceso, entendido como la formulación de una decisión jurídicamente correcta”⁸³.

En relación a la verdad de los hechos y su proyección en el ámbito probatorio, que se manifiesta especialmente en las diversas concepciones de la función y naturaleza de la prueba en atención a la finalidad fundamental del proceso civil que adoptemos, por una parte, si entendemos que la función del proceso se limita únicamente a la resolución de la controversia jurídica inter partes, y por tanto la calidad de la decisión del juez es irrelevante, siendo indiferente la motivación racional de los hechos que contenga y, en consecuencia, que compruebe la verdad de los mismos, lo cual lleva a la consecuencia de entender la prueba como un medio o instrumento más a disposición únicamente del abogado para lograr la “convicción” del juez sobre la “certeza” de unos hechos. Esto sería una *función retórica*. Por otra parte, si sostenemos, en cambio, que la finalidad del proceso es la consecución de una resolución

⁷⁹ Vid., TARUFFO, M., *Proceso y decisión*. Lecciones mexicanas de derecho procesal, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2012, pág.44.

⁸⁰ Vid., TARUFFO, M., *¿Verdad negociada?*, op. cit., pág. 134.

⁸¹ Vid., TARUFFO, M., *Simplemente la verdad...*, op. cit., pág. 99.

⁸² Vid., TARUFFO, M., *Consideraciones sobre prueba y verdad*, Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, núm. 11, 2002, pág. 532.

⁸³ Cfr., UREÑA CARAZO, B., *La verdad de los hechos...*, op. cit., págs. 14-17.

judicial justa, que implica la verificación de la verdad de los hechos, responde a la concepción racional, de manera que “el proceso sigue siendo un lugar en el que se tiende a establecer cuál es la narración “más verdadera” en cuanto confirmada por las pruebas disponibles, ya que la confirmación probatoria de la verdad de los hechos es la condición fundamental de la justicia de la decisión”⁸⁴. Ésta es la denominada función epistémica de la prueba, que consiste en que ésta “se presenta como el instrumento procesal de que se sirve típicamente el juez para descubrir y conocer la verdad sobre los hechos del pleito”, lo que supone una *función racional*.

Como conclusiones de este apartado, “la verdad de los hechos en la decisión judicial” se pueden aportar las siguientes⁸⁵:

- En primer lugar, la idea relativa a en que, en un Estado constitucional de derecho, en el que rige el principio de legalidad, una buena decisión judicial de un conflicto es aquella que podemos considerar apropiada y justa, para lo cual es absolutamente necesario determinar la verdad o realidad de los hechos del caso a los que se pueda aplicar la norma jurídica apropiada por el juzgador, pues solo así tendríamos una resolución no sólo satisfactoria para ambas partes, en cuanto se resuelve la controversia jurídica suscitada entre ellas, sino también justa.
- En segundo lugar, la verdad en el derecho y, dentro de éste, en el proceso civil, no solamente es algo posible, sino que deviene necesario desde el punto de vista de la justicia, distinguiéndose de otros conceptos afines, como la certeza, la verosimilitud o la probabilidad. La determinación de la verdad de los hechos es un requisito ineludible e imprescindible, aunque no el único, para que podamos hablar de una decisión judicial justa, de ahí que resulte esencial que el juez realice una correcta interpretación de los mismos, que deberá plasmar en la motivación de su decisión. Esto implica que la verdad desempeña un papel fundamental en el ámbito jurídico, en el que debemos seguir, desde una perspectiva epistemológica, una concepción realista de la verdad que adopta una teoría de la verdad como correspondencia con la realidad empírica o histórica de los hechos. Además, se trata de una verdad relativa, en cuanto realidad humana; objetiva, ya que depende de la realidad de los hechos de que se habla y no de la opinión que de los mismos manifiesta el sujeto; razonable, en tanto en cuanto se produce en un contexto de incertidumbre, el proceso, y única, pues no existen diferentes tipos de verdad. Por tanto, la verdad se constituye en el criterio válido para la correcta aplicación de la norma jurídica adecuada al supuesto de hecho planteado.
- En tercer lugar, hemos de tener en cuenta que, para llegar a la verdad de los hechos, introducidos por las partes mediante enunciados descriptivos, el instrumento esencial del que disponen tanto las partes como el juez es la prueba que se practica en el proceso. En decir, el proceso sirve para preparar la decisión final, siendo fundamental la prueba que se practique en el mismo, que adopta entonces una función epistémica, por cuanto se concibe como “un instrumento que proporciona informaciones sobre el contenido de un enunciado y da a conocer la circunstancia de que se ocupa el enunciado, con la consecuencia de que el enunciado mismo podrá ser considerado como verdadero o falso sobre la base de la prueba o de las pruebas que se refieren a él”.
- En cuarto lugar, si entendemos el proceso como un instrumento o mecanismo orientado al logro de una decisión judicial justa y, por tanto, basada inexcusablemente en la verdad de los hechos, de ello se deriva también el papel fundamental que desempeña el juez en la búsqueda de esta verdad, que debe ser necesariamente activo, pues si dejamos

⁸⁴ Vid., TARUFFO, M., *Consideraciones sobre la prueba judicial*, Autor-Editor, 2009, pág. 33.

⁸⁵ Cfr., UREÑA CARAZO, B., *La verdad de los hechos...*, op. cit., págs. 20-25.

el resultado del proceso exclusivamente en manos de los abogados, es más que dudosa la obtención de una decisión justa.

TÍTULO II: LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES

Capítulo 1.- Concepto, naturaleza jurídica y fundamentos de la potestad sancionadora

El motivo que justifica la pervivencia de poderes exorbitantes en beneficio de ciertos sujetos es la necesidad de satisfacer el “interés general”⁸⁶. La existencia de la Administración Pública justifica, precisamente, por la necesidad de encomendarle la satisfacción del interés general⁸⁷. El interés general es una categoría conceptual que no parece posible definir, ya que goza de tal variedad de matices y reverberaciones que resulta imposible perfilar una definición de interés general completamente válida para explicar todo el potencial de esta figura⁸⁸. Caben, por supuesto, las aproximaciones; pero son tan abstractas como el propio concepto de interés general, y no parecen añadir gran precisión al significado intrínseco que la expresión ya tiene por sí sola. En este sentido se puede entender que “los intereses comunes son aquéllos cuya satisfacción es la forma de satisfacer el interés de todos y cada uno de los que componen la sociedad”⁸⁹.

Respecto a la noción de “potestad sancionadora” y aunque sea un tema demasiado recurrente debemos fijar y definir ciertos conceptos claves: “es tarea del investigador, reconducir los temas que estremecen el corazón del hombre, y el tema del “poder”, es sin duda uno de los grandes temas. En la aplicación artesana, concreta y diaria del “poder”, es donde desaparece su esoterismo y su misterio y se hace patente, posiblemente, su funcionalismo verdadero. Así, todo el suculento tema del Estado de Derecho se convierte para los administrativistas en un conjunto de técnicas concretas y particulares”⁹⁰.

Se debe analizar y desgranar la expresión “potestad sancionadora” en las dos palabras que lo componen, “potestad” y “sanción”. En relación a la Administración Pública, entendida ésta en su vertiente subjetiva o como ente público, el término “potestad” significa ámbito de poder que ostenta aquella, dentro de su esfera de competencias propias, haz de facultades que ejercen frente a los sujetos pasivos o destinatarios de la propia actuación administrativa⁹¹, o también podemos definir la “potestad” como un poder abstracto y unilateral susceptible de provocar efectos jurídicos que se reconoce expresamente por el ordenamiento para el cumplimiento de un fin que trasciende del propio de su titular y cuyo ejercicio es obligado por parte de quien la ostenta⁹². Por “sanción” puede entenderse, en un sentido amplio, un mal infligido por el poder del Estado (Administración general, autonómica o local) a un ciudadano como consecuencia de

⁸⁶ Cfr., RIVERO YSERN, E., y RODRÍGUEZ ARANA, J., *Con miras al interés general*, Derecho Público Global-INAP-Bubok Publishing, 2014, págs. 23 y ss.

⁸⁷ Vid., SAINZ MORENO, F., *Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico*, REDA, Núm. 8, octubre-diciembre 1976, págs. 63 y 72.

⁸⁸ Vid., GAMERO CASADO, E., *Desafíos del Derecho Administrativo en un mundo en disrupción*. Galardonado con el Premio “Ángel Olavarría Téllez de Estudios Jurídicos” de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, en su VI edición. Sevilla, 22 de junio de 2015, págs. 15 - 20.

⁸⁹ Entre otras, STC 62/1983, de 11 de julio - ECLI:ES:TC:1983:62.

⁹⁰ Cfr., GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)*, Dialnet. Núm. 38, 1962, págs. 159-208.

⁹¹ Vid., ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., *La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio 2009, pág. 23.

⁹² Cit., GAMERO CASADO, E., *Desafíos del Derecho...* op.cit., pág. 27.

una conducta ilegal. En nuestro ordenamiento, tal como reconoce nuestra Constitución, este mal puede ser impuesto tanto por el poder judicial como por el ejecutivo (Administración Pública), a diferencia del sistema judicialista, fundamentalmente anglosajón que, basado en una estricta aplicación del principio de división de poderes, reserva a los jueces la imposición de toda clase de pena y castigos.

Por tanto, la “potestad sancionadora” es aquella facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la Administración Pública las sanciones consistentes en privación de libertad⁹³. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tiene “como objetivo la verificación y represión de actuaciones y omisiones que contravienen la legalidad jurídico-administrativa. La finalidad de todo sistema sancionador en el ámbito de la Administración Pública es garantizar el cumplimiento efectivo del orden jurídico vigente, impidiendo que se consoliden situaciones de antijuridicidad e imponiendo sanciones a los responsables de los ilícitos administrativos. Se trata de un tipo de potestad pública regida por principios muy similares a los del orden jurisdiccional penal, tanto en lo que hace a las garantías materiales como procedimentales”⁹⁴.

Respecto a la naturaleza jurídica, se puede afirmar que “la potestad sancionadora de la Administración Pública se justifica principalmente en razones pragmáticas, puesto que es menester reconocer a la administración facultades coercitivas en orden a cautelar el cumplimiento de las normas legales”⁹⁵. Desde la perspectiva de un sistema constitucional, caracterizado por una rígida división de poderes, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría nunca estar en manos de la Administración. Así sucedió históricamente en la mayor parte de los estados europeos durante el siglo XIX con la transformación del Estado Absoluto al Estado Liberal, en los que por influencia del nuevo orden institucional instaurado por la Revolución Francesa, se produjo “la progresiva abolición del poder sancionador general de la Administración Pública mediante la judicialización de los ilícitos de policía”, lo que supuso el traslado de los ilícitos administrativos a la competencia del juez penal. Esto fue evolucionando, y en la actualidad, a excepción de Inglaterra, en la mayor parte de los ordenamientos europeos (Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Portugal y Suiza) la Administración Pública, salvando los matices de rigor, ostentan intensas potestades sancionadoras⁹⁶. En España, la tesis dominante a nivel doctrinal⁹⁷ y que ha sido confirmada por la jurisprudencia constitucional⁹⁸, sostiene que tanto la potestad punitiva penal como la sancionadora administrativa son manifestación de un mismo y único “*ius puniendi*” del Estado,

⁹³ Enciclopedia Jurídica.

⁹⁴ Cit., MANTECA VALDELANDE, V., *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (I)*. Actualidad Administrativa, Núm. 10, Sección Práctica Profesional, Quincena del 16 al 31, Madrid, Ed. LA LEY. Mayo. 2012. Tomo 2, pág. 1325.

⁹⁵ Cfr., DANÓS ORDÓÑEZ, J., *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. Revista de la Asociación Ius et Veritas, Núm. 10. 1995, págs. 150-151.

⁹⁶ Cit., LOZANO CUTANDA, B., *Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: despenalización y garantía*, RAP. Núm. 121, 1990, pág. 393.

⁹⁷ Cfr., MESTRE DELGADO, J. F., *La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Madrid, Ed. Civitas. Vol.III. 1991, pág. 2.497.

⁹⁸ Entre otras, la STC 18/1981, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:1981:18. También se manifiestan en el mismo sentido las SsTC 18/1987, de 16 de febrero - ECLI:ES:TC:1984:18, 22/1990, de 15 de febrero - ECLI:ES:TC:1990:22 y 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246.

que “se articula en dos grandes brazos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador”. Por esas consideraciones el TC ha declarado que “un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”.

La elección entre una u otra medida represiva corresponde al legislador, puesto que casi no existen materias que estén constitucionalmente reservadas a una protección de tipo jurídico-penal. La selección entre sanción penal o administrativa dependerá de la entidad y trascendencia ético-social de la conducta ilícita que se pretenda castigar, de tal modo que por regla general se considera que las contravenciones menores, o “ilícitos bagatela”, como los denomina la doctrina europea, deben ser objeto de punición mediante sanciones administrativas. El problema no radica, por consiguiente, en el reconocimiento de la potestad sancionadora a los entes locales, entendida como ejercicio de un poder para castigar conductas ilícitas, ya que la doctrina y la jurisprudencia coinciden en afirmar la existencia de éste de forma unánime, sino que el núcleo del conflicto consiste en, primero, si la Administración local puede definir las conductas consideradas como infracción, así como si resulta también competente para establecer las consecuencias negativas de tales comportamientos (sanciones), y segundo, en su caso, los límites dentro de los cuales debe desempeñar esta tarea de definición⁹⁹.

Respecto a otras figuras e instituciones afines, la “potestad sancionadora” se debe diferenciar de¹⁰⁰:

- La “potestad reparatoria”, como remoción de los efectos causados por la conducta infractora se puede considerar como una figura análoga, ya que en rigor, no entra en el ámbito de la potestad sancionadora, sino en el de la potestad que podemos denominar de reparación. Es por esta razón que la aplicación de una medida dirigida a la reparación de los efectos derivados de una infracción, es totalmente compatible con la represión de la propia infracción, sin que en este caso haya vulneración del principio *non bis in idem*.
- La “legalización” de situaciones fácticas irregulares derivadas de infracciones, por ejemplo y sobre todo en el ámbito urbanístico municipal. Su régimen jurídico, procedimiento y finalidades son diferentes a los de la potestad sancionadora propiamente dicha, siendo más próxima a la figura que hemos visto, potestad de reparación, de la que pueden ser consideradas como un subgrupo. También la protección de la legalidad urbanística mediante actuaciones de la Administración municipal se puede plasmar en: órdenes de demolición, órdenes de derribo y otras que persiguen restaurar la situación existente con anterioridad a la infracción.
- La “potestad disciplinaria”, entendida como aquella que se ejerce sobre particulares sometidos a situaciones de vinculación especial con la Administración (funcionarios, reclusos, deportistas federados, etc.). Se fundamenta en la relación jerarquía, siendo el bien jurídico protegido el cumplimiento, por parte de estos particulares cualificados, del régimen específico de deberes al que se someten. La potestad disciplinaria es compatible con la potestad sancionadora y, en su caso, con la potestad reparatoria.
- La “multa coercitiva” que es plenamente diferente de la multa sancionadora y por tanto compatible con ella. Con carácter general, “las multas coercitivas son una medida de coerción o constreñimiento económico que se impone, previo requerimiento, y se reiteran periódicamente, con la finalidad de vencer la resistencia del destinatario del acto a cumplir una decisión administrativa. En definitiva, se trata de obtener la acomodación de un comportamiento optativo del destinatario del acto a lo dispuesto en

⁹⁹ Vid., ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., *La potestad sancionadora de...*, op.cit., pág. 25.

¹⁰⁰ Cit., MANTECA VALDELANDE, V., *La potestad sancionadora...*, op.cit., pág. 1.325.

la decisión administrativa previa”¹⁰¹. Son manifestaciones de esta figura: el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria y la compulsión sobre las personas¹⁰².

- El establecimiento de “recargos” existentes, sobre todo en el ámbito tributario y de la recaudación de deudas administrativas, para disuadir del cumplimiento impuntual de las obligaciones fiscales. No obstante, la naturaleza de los recargos se ha considerado diferente en función de su cuantía, entendiéndose que alcanzan relevancia sancionadora cuando su importe llega al mínimo fijado para las sanciones proporcionales por infracciones consistentes en falta de ingreso.
- También carecen de relevancia punitiva los “intereses de demora”. En relación con la vía administrativa tributaria, los intereses de demora integran la responsabilidad civil derivada del delito y por esta razón solo se girarán en caso de que la sentencia condenatoria penal así lo establece, exigiéndose por el procedimiento de apremio administrativo, sin que la Administración tributaria pueda liquidarlos en otro caso. El interés de demora o moratorio precisa petición expresa de parte y no se reconoce de oficio¹⁰³.
- El contenido de “acuerdos o resoluciones de la Administración” que toman como causa una sanción anteriormente impuesta y constituyen una consecuencia de dicha sanción, sin que en sí mismos, supongan represión alguna, sino que son una consecuencia necesaria de la sanción previamente impuesta.
- La “caducidad de los títulos de concesión”, la “revocación de las autorizaciones” o “la caducidad de las licencias”. Aunque su denominación como caducidad-sanción, en el caso de las concesiones o revocación-sanción en el de las licencias urbanísticas o de sanciones rescisorias, pueda resultar engañosa, no se trata de sanciones sino de la consecuencia del incumplimiento, por el concesionario o adjudicatario de la licencia, de los términos de la concesión o autorización. Por ello, no están sometidos al imperativo del principio de legalidad, ni a la prohibición del *bis in idem* cuando concurren con sanciones en sentido estricto.
- La imposición de “multas contractuales” o el “resarcimiento” de daños causados por incumplimientos del contratista en contratos de las administraciones públicas.
- La “potestad administrativa revisora”, en vía de recurso, de las sanciones impuestas en el procedimiento sancionador.
- La “expropiación-sanción”, figura ésta que no tiene contenido propiamente sancionador, por lo que no exige la previa tramitación de un expediente sancionador. A pesar de su denominación, no estamos ante sanciones, en sentido estricto, sino ante instrumentos de compulsión pública para el cumplimiento de la función social de la propiedad que proclama el art. 33 CE.
- La “reclamación de reintegro del importe de subvenciones” en los casos de incumplimiento de la finalidad o los requisitos que correspondan, por parte del beneficiario.

Respecto a los fundamentos constitucionales, nuestra Constitución reconoce la potestad sancionadora de la Administración Pública en el art. 25 CE, al establecer el principio de legalidad en materia punitiva, que se refiere tanto a la materia penal como a la administrativa y afirma en su apartado 1 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”, y especifica en el apartado 3

¹⁰¹ STC 238/1988, de 14 de diciembre - ECLI:ES:TC:1988:238.

¹⁰² Entre otras, la STS 941/2018, de 5 de junio de 2018 - ECLI:ES:TS:2018:941.

¹⁰³ Entre otras, la STS 3965/2018, de 18 de julio de 2018 - ECLI:ES:TS:2018:3965.

que “la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad, lo que a sensu contrario significa que si puede imponer otro tipo de sanciones”. De forma particular y con referencia al medio ambiente, en el art. 45.3 CE prevé “para quienes violen lo dispuesto en la legislación respectiva y en los términos que la ley fije, sanciones penales o, en su caso, administrativas”.

Consecuentemente con estos preceptos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰⁴ ha confirmado la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración en diversos pronunciamientos, en la que se puede encontrar incluso el fundamento mismo de la potestad sancionadora, “no cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados”. Con el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración, nuestra Constitución se inscribe en el sistema que rige hoy en la Europa continental (con la particularidad de Francia que cuenta con tribunales específicos para las sanciones administrativas) y que obedece fundamentalmente a razones organizativas y funcionales que difícilmente pueden solucionarse con otras alternativas¹⁰⁵.

También se puede señalar que la coexistencia del poder punitivo judicial con la potestad sancionadora de la Administración, como manifestaciones del “*ius puniendi*” del Estado, no significa en modo alguno equivalencia entre ellas. Y así, se señala como primera diferencia, que la Constitución veta a la Administración, y reserva por tanto al poder judicial, la posibilidad de imponer penas privativas de libertad, como ya se ha visto, y como segunda que, mientras que el art. 25.2 CE atribuye a las penas la finalidad de “reeducación y reinserción social”, las sanciones administrativas buscan una finalidad “represiva más pragmática de restablecer el orden jurídico infringido”. La exigencia de la legalidad de las infracciones, si bien aparece recogida como uno de los derechos fundamentales en la Constitución, no comporta que, en el concreto caso de las infracciones administrativas quede reservado a las Leyes Orgánicas. Las características fundamentales de esta potestad administrativa, que consagra la Constitución son las siguientes¹⁰⁶:

- a) La potestad administrativa sancionadora es una potestad pública vinculada con la ley, de manera que no es posible imponer sanciones sin que haya una regulación legal previa que tipifique tanto las infracciones como las sanciones.
- b) La Administración Pública tiene la facultad no solo de aplicar las normas sancionadoras existentes; sino además, innovar y regular el régimen jurídico administrativo sancionador en la medida en que nuestro ordenamiento se reconoce a los reglamentos administrativos cierto margen de actuación en materia sancionadora.
- c) Es una potestad pública subordinada a la actuación judicial, lo cual supone, la imposibilidad de que los órganos de la Administración Pública lleven a cabo actuaciones sancionadoras en supuestos en que los hechos puedan ser constitutivos de

¹⁰⁴ Entre otras, STC 77/1983, de 3 de octubre - ECLI:ES:TC:1983:77.

¹⁰⁵ PAREJO ALFONSO, L., *Derecho administrativo*. Barcelona, Ed. Ariel, 1ª edición, noviembre 2003, pág. 491.

¹⁰⁶ Cit., MANTECA VALDELANDE, V., *La potestad sancionadora...*, op.cit., pág. 1325.

- delito o falta tipificados en el Código Penal o en leyes penales especiales, en tanto la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.
- d) Si en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora influye de modo directo sobre los derechos y libertades fundamentales de los administrados, se ha de respetar escrupulosamente el conjunto de derechos reconocidos en la propia Constitución.
 - e) Por último, se trata de una potestad que, para su ejercicio, debe discurrir por un cauce concreto establecido con anterioridad a la comisión de la infracción y que se regula por medio del procedimiento sancionador, dado que la garantía procedimental es sumamente fundamental en el ámbito punitivo y de vital importancia para la posible indefensión del presunto infractor.

En todo caso, las consecuencias de unas y otras infracciones, y aunque sean distintas, como lo es también el órgano administrativo titular de la potestad de sancionadas, no es posible diferenciar por su naturaleza entre ilícitos penales y administrativos. Esto se desprende del art. 45.3 CE, ya que ésta una opción que compete al legislador y, decidirá por uno u otro instrumento de tutela más acorde con el bien jurídico a proteger y, también se establecerán las sanciones penales o administrativas, o bien la obligación de reparar el daño causado.

La histórica discusión sobre la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración Pública y su diferencia cualitativa con la punitiva penal, carece hoy de mayor interés tras el reconocimiento constitucional de la cuestión. El estudio y debate se centra pues, más que en discutir estas cuestiones, en los límites y principios que deben enmarcar su ejercicio. No deja de tener cierta reiteración esta exigencia de la legalidad de las infracciones y sanciones administrativas porque, sin dejar de reconocer la condición de derecho fundamental de la legalidad en el constitucionalismo moderno para el ámbito del derecho punitivo, es evidente que la potestad sancionadora, como cualquier otra potestad administrativa, ya está sujeta al principio de legalidad. La Administración Pública sólo puede actuar respecto aquella potestad que la propia norma le reconoce y sólo cuando la norma lo establezca expresamente. De esa exigencia se deja constancia al máximo nivel normativo cuando se dispone en el art. 103.1 CE, que la Administración “actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”, y la obligación de proceder con “sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Respecto a la LRBRL establece en su art. 2.1 que la legislación de los distintos sectores de la acción pública, estatal o autonómica, según la distribución competencial, debe asegurar esa garantía de autonomía local mediante el derecho a intervenir en aquellos asuntos que afecten directamente a sus intereses. Para dar contenido a esa previsión, la LRBRL establece el contenido mínimo del ámbito de actuación de los municipios, como entidades de máxima proximidad, pero que necesariamente deberá determinarse por medio de una ley. El art. 25 LRBRL establece que, para la gestión de los intereses municipales, promoverá toda clase de actividades, prestará cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y ejercerá una serie de competencias dentro de los términos de la legislación sectorial de ámbito estatal o autonómico dictada con posterioridad o, en su caso, la ya existente, como se señala en su disposición adicional segunda. En ese caso, para conocer la configuración exacta del ámbito de intervención de los municipios, debe tenerse en cuenta el contenido de las leyes sectoriales que desarrollan las competencias propias o atribuidas por delegación, las cuales determinan el bloque competencial de los municipios. Esas materias deben buscarse en la normativa específica que reserva un campo de actuación municipal en defensa de su interés, como ocurre en sectores como la protección de la seguridad

ciudadana, la regulación del tráfico y la seguridad vial, el régimen del suelo, el medio ambiente o la sanidad.

Una vez establecidos los mecanismos que permiten delimitar el ámbito de actuación local, debemos mencionar cuáles son los instrumentos o facultades que disponen para su ejercicio. El artículo 4.1 a) LRBRL confiere a las administraciones locales, entre otros, el ejercicio de la “potestad reglamentaria y de autoorganización”, y por tanto, sancionadora dentro de la esfera municipal de sus competencias. La manifestación normativa que cuenta el municipio para atender a sus asuntos propios viene definida, en el art. 84.1.a) LRBRL. En este precepto se recogen las “ordenanzas municipales” como el instrumento reglamentario propio de los ayuntamientos; al margen quedan los reglamentos para el ejercicio de competencias de autoorganización y, excepcionalmente, los “bandos” de alcaldía. Las competencias municipales deben estar, por tanto, determinadas por las leyes sectoriales, que han de identificar claramente el ámbito de actuación local y establecer las conductas antijurídicas y las sanciones que deriven del incumplimiento de los mandatos previstos. Este esquema se entiende con la referencia del otro principio básico de garantía para el ciudadano, el principio de legalidad, mediante el cual se considera la primacía de la ley y la necesaria vinculación de las ordenanzas a lo previamente regulado por normas con rango legal.

La modificación de la LRBRL se llevó a cabo por medio de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Si bien la potestad sancionadora de las entidades locales se encontraba legalmente reconocida ya desde el ordenamiento decimonónico, sin embargo, la concreción de los límites de dicha potestad, en relación con los poderes normativos locales, ha correspondido al TC¹⁰⁷, que provocó una importante reforma legal sobre su contenido. La exigencia de una reserva de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de ley, y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los municipios no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. Es conveniente puntualizar que no hay correspondencia entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. Se pueden establecer dos exigencias mínimas: por un lado la tipificación de infracciones corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer diferentes tipos de infracciones, Por otro lado, ley reguladora de cada materia debe fijar las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales. A mayor abundamiento la jurisprudencia constitucional¹⁰⁸ destaca que no es posible una competencia exclusiva, como pretende el Estado al invocar el art. 133 C.E., pues resulta obvio que hay otras esferas de interés que reclaman una necesaria posibilidad de emanar, cuando menos, normas de desarrollo o complementarias y no deben considerarse constitucionales los controles genéricos e indeterminados que conducen a una situación de subordinación de las Entidades locales respecto del Estado.

Se produjo una modificación esencial con respecto al nuevo Título XI de la LRBRL: “tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas

¹⁰⁷ Entre otras, la STC 132/2001, de 8 de junio - ECLI:ES:TS:2001:132.

¹⁰⁸ Entre otros, la STC 233/1999, de 13 de diciembre - ECLI:ES:TS:1999:132.

materias”. Y en el IV de la exposición de motivos se señala que: “finalmente, el nuevo Título XI de la LRRL viene a tratar otro aspecto ineludible del régimen jurídico de las entidades locales, al regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias. En efecto, no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (...)”

Sentado lo anterior, la norma procede a abordar, primero los criterios para el ejercicio de la potestad sancionadora, art. 139 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, “los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas”, las cuestiones relacionadas con la clasificación de las infracciones, art. 140 del mismo cuerpo legal, que establece que las infracciones a las ordenanzas locales se clasificarán en muy graves, graves y leves y, por último, con lo que respecta a las sanciones económicas previstas, se establecen los siguientes límites: las infracciones muy graves, hasta 3.000 euros, las infracciones graves, hasta 1.500 euros y, las infracciones leves, hasta 750 euros, art. 141 de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Por tanto, y como conclusión, mediante una interpretación del principio de legalidad modulado por el principio de autonomía local, se permite que los entes locales, con ciertos requisitos, tipificasen infracciones y sanciones en ausencia de norma legal¹⁰⁹.

Respecto a la potestad sancionadora en la LRJSP, el principio de legalidad impregna de manera muy especial el ejercicio de la potestad sancionadora y sin perjuicio de que toda la actuación de la Administración está sujeta al principio de legalidad, se exige en este ámbito un mayor rigor a la hora de delimitar las infracciones y sanciones, dejando poco margen a la indeterminación o la discrecionalidad. Es por ello, que en su art. 25 LRJSP, establece la necesidad de que la Administración sancione cuando así se halle previsto en una norma con rango de Ley, de conformidad con el procedimiento establecido y en el caso de las entidades locales conforme a la LRRL.

Por tanto, se puede asentar la sujeción de la Administración a la Ley en el ámbito administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, como ya se ha apuntado anteriormente: la primera, de orden material, que supone la necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan anticipar, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las sanciones que le son aplicables. Y una segunda garantía, de carácter formal, que requiere que el rango de las normas de las infracciones y reguladora de las sanciones sea una Ley, aunque se admite, como también se ha expuesto anteriormente la colaboración reglamentaria¹¹⁰.

¹⁰⁹ Vid., ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., *La potestad sancionadora de...*, op.cit., págs. 35-36.

¹¹⁰ Cfr., SÁNCHEZ PÉREZ, S., *La potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento para su ejercicio en las leyes 39 y 40/2015, de 1 de Octubre*. Barcelona. Docplayer.es, abril 2017., págs. 2-3.

Por otro lado y de acuerdo con el art. 7 LTSV, la competencia para regular el tráfico en el ámbito local y en las vías urbanas, recae en los municipios. Esta competencia consiste en la “regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración”. También los municipios son competentes en su regulación mediante la correspondiente “ordenanza municipal de circulación”. La competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora se recoge en el art. 84 LTSV y, como establece este artículo, dicha competencia les corresponde “a los respectivos Alcaldes”.

La Administración local es la más cercana a la ciudadanía. La idea de proximidad produce una interrelación constante entre administradores y administrados, que debe aprovecharse para el ejercicio eficaz de las labores de cada día que corresponden al municipio. En ocasiones observamos que, por la cercanía a los problemas locales, los ayuntamientos tratan de regular estos conflictos vecinales apelando a competencias o principios genéricos que habiliten su intervención. Sin embargo, el ámbito de actuación de estas entidades territoriales no puede extenderse a todos los asuntos que tengan alguna relación con este ámbito local, sino que debe estar determinado por el propio ordenamiento jurídico. Los municipios tienen encomendada una función primordial, que es la gestión de sus respectivos intereses desde la doble vertiente representativa y administrativa. Esa gestión de los intereses propios del ámbito municipal descansa sobre el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido. Ese principio de autonomía previsto en los arts. 137 y 140 CE resulta una garantía institucional cuya definición ha sido desarrollada por el TC¹¹¹. La comunidad local tiene el derecho a participar, a través de los órganos propios en el gobierno y en la administración, de cuantos asuntos le incumben, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración, los órganos representativos han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. Igualmente esta noción de autonomía local se recoge en art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, y establece que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Por tanto, el contenido mínimo de esa garantía viene reconocido en la CE pero debe ser desarrollado mediante la legislación básica del Estado sobre el régimen local y mediante la legislación sectorial, en función de la administración materialmente competente, Estado o CCAA.

En resumen, todas estas argumentaciones que pretenden aportar elementos de juicio para una hipotética potestad sancionadora de las ordenanzas sin una vinculación directa a la ley, aunque aportan un sustancioso debate al problema de fondo existente, la falta de previsión legislativa no pueden servir para contradecir el derecho constitucional recogido en el art. 25.1 CE que, si bien con alguna matización, exige la existencia de una ley cierta para que la ciudadanía pueda ser sancionada mediante ordenanzas municipales. En todo caso, la autonomía local no debe servir en ningún caso para alterar el contenido mínimo de los derechos fundamentales de la persona, ni para introducir diferentes “espacios represivos” que vayan en contra de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos¹¹².

¹¹¹ Entre otras, la STC 32/1981, de 28 de julio - ECLI:ES:TC:1981:32.

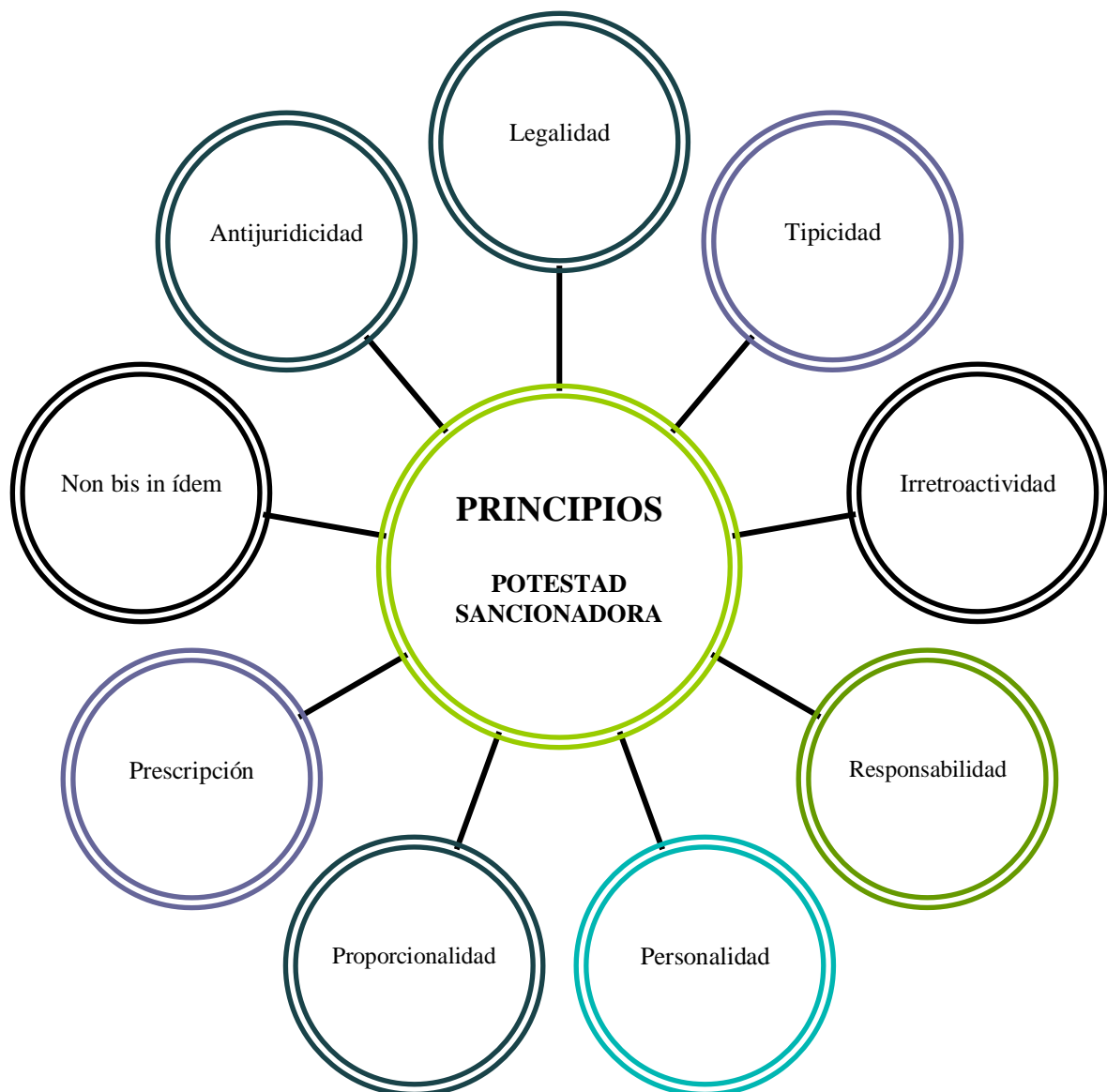
¹¹² Arateko – Defensor del Pueblo del País Vasco. Informe 2001, págs. 482-492

Capítulo 2.- Principios inspiradores de la potestad sancionadora

La Administración Pública está dotada por el ordenamiento jurídico de poderes jurídicos que la habilitan para desarrollar las actuaciones precisas, que inciden en la esfera de los administrados, a fin de satisfacer el interés general.

De forma genérica se realiza un recorrido por los principios que articulan la potestad sancionadora, entendida ésta, como aquella que permite a la Administración Pública imponer sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa.

Gráfico 1.- Principios de la Potestad Sancionadora¹¹³



¹¹³ Gráfico de elaboración propia.

Sección 1.- Legalidad

El art. 25 CE formula el principio de legalidad aplicable tanto a las penas como a las sanciones administrativas, cuando 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”. El art. 25.1 LRJSP, recoge expresamente el principio de legalidad en términos semejantes, “la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley”.

Por tanto, se establece una exigencia de reserva de ley tanto en el orden penal como en el de las sanciones administrativas. En cuanto a la regulación de las infracciones y sanciones administrativas, se traduce por la necesidad de una cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, sin embargo, esta abrigo legal se traduce en que por la ley formal, bastará una descripción genérica de las infracciones administrativas, así como de las sanciones, siendo posible una pormenorización de las mismas mediante los reglamentos administrativos.

En este sentido el art. 27.3 LRJSP establece que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”. Se establece así una relación de estrecha colaboración y subordinación del reglamento, a modo de complemento indispensable sólo a los efectos de especificación o graduación de las infracciones y sanciones diseñadas por la ley. En ningún caso puede un reglamento emanado de la Administración establecer infracciones o sanciones nuevas. El principio de legalidad en este ámbito sancionador, en los términos que se han expuesto, puede cumplimentarse tanto por ley estatal como por ley autonómica respecto a las materias sobre las que tenga competencia. Las exigencias del principio de legalidad alcanzan también a la competencia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que corresponde, como no podía ser de otro modo, a los órganos administrativos que las tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, es decir, a los órganos que tengan dicha atribución¹¹⁴.

La jurisprudencia constitucional¹¹⁵, señala que la ley debe fijar necesariamente los criterios mínimos de antijuridicidad, siendo posible que su plasmación en diferentes tipos de infracción se realice a través de normas municipales. La ley no tipificará sino que lo podrán hacer las ordenanzas municipales según los criterios de orientación que contengan las leyes. No definirán tipos sino criterios que condicionen y orienten la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Similares conclusiones se obtienen en relación con las sanciones, toda vez que la ley ha de establecer qué clase de sanciones se pueden imponer, de forma tal que será la ordenanza la que establezca cuál es posible para cada tipo. Es decir, ante el planteamiento de la posibilidad de que una Administración Pública desarrolle las previsiones de una ley sancionadora, estableciendo a través de una norma de rango reglamentario, determinados tipos infractores y sanciones aparejadas, se habilita esa posibilidad de desarrollo por vía reglamentaria sin necesidad de que exista en la ley una cláusula habilitadora, haciendo,

¹¹⁴ Cfr., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Escuela de Formación e Innovación de la Región de Murcia. Ed. Cívitas. 2015, pág. 7.

¹¹⁵ Entre otras, la mencionada anteriormente STC 132/2001, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:2001:132.

por contra, uso de su propia potestad reglamentaria, si bien no se trataría de un ejercicio independiente de dicha potestad, sino de un desarrollo de las previsiones de la ley que podrá especificar y concretar.

Sección 2.- Tipicidad

La Constitución Española no solo formula el principio de legalidad en el art. 25 CE, sino que también contiene, en ese mismo artículo, el principio de tipicidad. La tipicidad hace referencia a la descripción de la conducta ilícita que ha de figurar en la ley. Por tanto, el principio de tipicidad se entrelaza con el principio capital de legalidad. Este artículo contiene una doble garantía: de legalidad y de tipicidad¹¹⁶. La primera, la legalidad, de orden material y alcance absoluto y, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. La segunda, la tipicidad, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones.

La tipicidad remite a la necesidad de predeterminación normativa, es decir, de una descripción legal, de las conductas ilícitas y de las correspondientes sanciones, y ello se logra con normas jurídicas que nos permitan predecir con gran certeza las conductas que constituyen infracción administrativa y las sanciones aplicables a las mismas. Estas normas definidoras de las infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica, esto es, no podrán aplicarse a casos no comprendidos en ellas aunque exista identidad de razón.

El art. 9.3 CE impone la tipicidad de las infracciones. De acuerdo con esta norma se establece el aforismo *nullum crimen nulla poena sine lege* y, por tanto, las infracciones deben estar debidamente tipificadas y las sanciones previstas en una norma jurídica, debiendo reunir las condiciones de “*lex scripta*”, “*lex previa*” y “*lex certa*”. Los dos primeros requisitos no tienen problema en la práctica. En cambio la tercera exigencia, “*lex certa*”, que implica una determinación suficiente de las conductas tipificadas como infracción y del contenido de las sanciones si que suele plantear problemas. A esta garantía material, denominada garantía de taxatividad o previsibilidad, se la conoce como Principio de Tipicidad.

Este segundo alcance del principio de legalidad es muy problemático, en Derecho Administrativo sancionador más aun que en Derecho Penal. En el ámbito penal se rige una reserva absoluta, garantía formal, de ley orgánica, en cambio en Derecho Administrativo sancionador puede incluso colaborar el propio reglamento. Como hemos dicho anteriormente, la jurisprudencia constitucional¹¹⁷ lo justifica estableciendo que la exigencia de reserva de ley no puede ser tan estricta como en Derecho penal¹¹⁸. Y así lo establece el art. 27.1 LRJSP al disponer que las infracciones tengan que estar previstas en una Ley. No obstante se deja a salvo lo dispuesto para la Administración local en el art. 139 LRBRL, de manera que los “entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos y las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas”.

¹¹⁶ Entre otras, la STC 42/1987, de 7 de abril - ECLI:ES:TC:1987:42.

¹¹⁷ Entre otras, la STC 77/1983, de 3 de octubre - ECLI:ES:TC:1983:77.

¹¹⁸ Cfr., NUÑO JIMÉNEZ, I., *Derecho Administrativo Sancionador...*, op. cit., págs. 8-9.

También remite este principio a la consideración de que las normas que tipifican las infracciones y que regulan las sanciones han de tener rango legal, es decir, que haya una previa y cierta ley, dejando a salvo lo establecido para la Administración Local. Respecto a este principio podemos aplicar igualmente lo establecido en el art. 27.3 LRJSP, que permite introducir a la Administración local especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones. El reglamento aparece como complemento indispensable en la descripción de las conductas, siempre dentro del respeto al principio de tipicidad. Este principio impide utilizar formulas tipificadoras vagas o de una gran amplitud o indeterminación que permitan al órgano sancionador actuar con excesivo arbitrio. Las conductas sancionables deben estar exactamente delimitadas y descritas, lo que también aporta un valor de seguridad jurídica, que la ciudadanía pueda predecir las consecuencias de sus actos¹¹⁹.

Sección 3.- Irretroactividad

El principio de irretroactividad se regula de manera expresa en el art. 9.3 CE, cuando establece que “la Constitución garantiza (...), la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”. Por otro lado a este principio también alude el art. 25 CE cuando determina que “nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa”, y de la misma forma lo contempla el art. 26 LRJSP, ya que “serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”.

Este principio de irretroactividad presenta dos aspectos:

- Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables. Es decir, no pueden aplicarse a hechos ocurridos antes de su entrada en vigor.
- Retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables. En cuanto beneficien al presunto infractor, tanto en lo referido a la tipicidad de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

En conclusión, se admite la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras a hechos anteriores cuando favorecen al infractor, por ejemplo sancionando con una cuantía menor a la que estaba fijada en la norma cuando se cometieron los hechos sancionables, incluso cuando ya la sanción ha sido impuesta, pero no cumplida, antes de la entrada en vigor de la norma que la fija en cuantía inferior¹²⁰.

Sección 4.- Responsabilidad o culpabilidad

Este principio nos remite al aspecto subjetivo de la conducta constitutiva de infracción, al exigir aquellos elementos subjetivos que fundamentan un juicio de reprochabilidad o de culpabilidad sobre el responsable de la conducta. Es requisito esencial, y así lo viene recogiendo la jurisprudencia constitucional¹²¹, que concurra el elemento subjetivo de la

¹¹⁹ Cfr., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la...*, op. cit., págs. 8-9.

¹²⁰ *Ibíd.*, pág. 10.

¹²¹ Entre otras, la STC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76, sobre la Ley 10/1985, de 26 de abril, de reforma de la Ley general tributaria, en los aspectos relativos a las infracciones y sanciones tributarias, donde el alto tribunal no vacila a la hora de fijar el elemento de culpabilidad como elemento indispensable para la comisión y sanción de una infracción: “pero ello no puede llevar a la errónea conclusión de que se haya suprimido en la

culpabilidad, sea a título de dolo, intencionalidad, o de culpa entendida como negligencia o imprudencia.

El principio de culpabilidad, a título de simple inobservancia, se recoge, en el art. 28.1 LRJSP, al referirse de manera expresa a la voluntariedad o a la intencionalidad del responsable de los hechos constitutivos de la infracción, utilizando para ello los términos “dolo y culpa”. Lo que no cabe, ni es admisible, es sancionar sin que concurra en el infractor ninguna culpabilidad, por simple responsabilidad objetiva, por ello aun en el caso de simple inobservancia debe concurrir un elemento de culpabilidad y reproche. En este artículo la Ley se ha introducido otra novedad respecto a este principio cardinal del derecho administrativo sancionador, como es que también “podrán ser sancionados (...) los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, cuando una Ley les haya reconocido capacidad de obrar”.

Otra cuestión que se debe abordar en el ámbito de este principio de responsabilidad o culpabilidad es el del carácter personal de la sanción. Así la regla general es que la sanción sólo debe recaer sobre el autor de la conducta sancionable, aunque esta regla tiene excepciones en concretos ámbitos del derecho administrativo. Por ello nada impide, siempre que haya una previsión legal, que se considere responsable de la infracción no al autor material de la misma, sino a un tercero como único responsable, como así se recoge, por ejemplo en el art. 82 LTSV, donde establece que “la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción, no obstante...” De la misma forma ocurre también, como se verá posteriormente, con el controvertido art. 11 LTSV.

Como prescribe el art. 28.2 LRJSP, la responsabilidad civil derivada del ilícito administrativo, será compatible, con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada. Junto a la responsabilidad administrativa personal que se concreta en la sanción, existe una responsabilidad civil reparadora e indemnizatoria. En este caso la reparación y la indemnización son determinadas por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá al apremio sobre el patrimonio. La responsabilidad solidaria y subsidiaria, específicamente se establece cuando el cumplimiento de una obligación corresponda a varias personas conjuntamente, como así lo establece el apartado 3 del mismo art. 28 LRJSP. Igualmente, y como determina el apartado 4 del art. 28 LRJSP, la responsabilidad derivada de la infracción administrativa puede extenderse a aquellas personas que deben garantizar que otros no van a cometer las infracciones, ya que deberán responder las personas del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculada.

Este es el caso de infracciones de tráfico cometidas por un menor de edad donde responden solidariamente con el menor de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, ya que incumplen la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores, art. 82 LTSV¹²².

No obstante, existen causas que exculpan tal responsabilidad a los infractores, como ocurre en Derecho Penal, art. 14 CP. No cabe imponer una sanción cuando concurra alguna causa de

configuración del ilícito tributario el elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa”.

¹²² Vid., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la...*, op. cit., págs. 11-12.

inimputabilidad como puede ser la fuerza mayor, el caso fortuito, el estado de necesidad o la obediencia debida. También el error de hecho invencible¹²³, que se basa en una interpretación razonable pero errónea del precepto infringido: “error invencible es aquel que el sujeto no habría superado aunque hubiere actuado con toda la diligencia que le es exigible. En este caso se exime de responsabilidad al sujeto, mientras que si el error es vencible actúa de circunstancia atenuante”. La aplicación, de tales eximentes de la responsabilidad, debe ser apreciada a tenor de las circunstancias de cada caso y teniendo en cuenta el principio de buena fe.

Sección 5.- Personalidad

Se aborda el importante problema que plantea el principio de la personalidad en relación con el principio de la responsabilidad o culpabilidad, es decir, la responsabilidad de personas físicas y jurídicas. El clásico, aunque desfasado en la actualidad, principio del Derecho Penal, de que sólo las personas físicas pueden delinquir, “*societas delinquere non potest*”, en aplicación del principio de culpabilidad y de personalidad, no rige en el Derecho Administrativo, donde, tras las dudas surgidas después de la promulgación de la CE, el TC¹²⁴ avaló esta posibilidad en repetidas veces y se afirma que “aun carentes de capacidad volitiva sí que por el contrario pueden infringir las normas”. Esta situación se encuentra recogida en el art. 28 LRJSP.

Es evidente que las personas jurídicas actúan en la realidad a través de personas físicas, por lo que la cuestión habrá de centrarse en torno a cuándo es posible la traslación de responsabilidad de éstas a aquéllas. Así, por ejemplo, parece claro que en los supuestos de comisión de infracciones por los representantes legales de una persona jurídica no habrá impedimento en aquella traslación, ya que a ellas se imputa, en lo bueno y en lo malo, la gestión de sus representantes. Es precisamente a través de estos representantes legales como se exterioriza la voluntad de la persona jurídica. En el caso de personas dependientes de la persona jurídica, tales como empleados o representantes voluntarios, la cuestión es distinta. Ciertamente, no existe una actuación necesaria por parte de estas personas físicas, pero si la trasgresión de la norma se realiza por éstas en tanto en cuanto actúan por cuenta de aquélla, no cabe duda que si la obligación le incumbía a la persona jurídica existe un incumplimiento tipificado que debe ser sancionado. La obligación incumbe a la persona jurídica que no le atendió debidamente a través de una persona física de ella dependiente y por cuya cuenta actuaba¹²⁵.

Sección 6.- Proporcionalidad

Este principio se observa claramente en la determinación de la cuantía de las sanciones pecuniarias. Así la sanción ha de fijarse atendiendo a la entidad o gravedad de la infracción cometida. Se expresa así una proporcionalidad entre los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad que se ha de exigir por los mismos. De la misma forma, en la imposición de sanciones, al determinar la cuantía aplicada en función de las circunstancias objetivas y

¹²³ Cfr., GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, E., *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid, Ed. Tecnos, 13ª edición. 2016, pág. 833.

¹²⁴ Entre otras, la STC 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246: “esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos”.

¹²⁵ Vid., CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., *Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística*. Fundación Democracia y Gobierno Local y el Consejo General del Poder Judicial. Curso de Urbanismo celebrado en Granada los días 18, 19 y 20 de octubre de 2006, págs. 287-289.

subjetivas que concurren en el hecho concreto, por ello se establecen unos criterios de graduación de la sanción a imponer.

Estos criterios de graduación, que recoge el art. 29.3 LRJSP, son por ejemplo el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora, la naturaleza de los perjuicios causados y reincidencia, o también la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa y, permiten adecuar la concreta sanción que se impone a la gravedad del hecho cometido.

Una precisión de esa proporcionalidad la encontramos en el sentido de que podemos afirmar que “privar de libertad” por la comisión de una mera infracción administrativa es desproporcionado, como establece el apartado 1 del art. 29 LRJSP. Otra concreción de este principio la encontramos en el apartado 2 del mismo artículo, en la regla que establece que la sanción debe “prever que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa”. Se trata de evitar las llamadas sanciones rentables, aquellas en que la multa es inferior al beneficio obtenido por infringir la norma, amoldando la cuantía de la sanción al beneficio derivado de la comisión de la infracción.

Como regla general para mejor determinar la proporcionalidad, recogida en el art. 29.4 LRJSP, “el órgano competente para resolver pueda imponer la sanción en el grado inferior” para así encontrar justificadamente la debida adecuación entre la sanción y la gravedad del hecho y las circunstancias concurrentes. La última regla a tener en cuenta para evitar sanciones desproporcionadas¹²⁶ son las que se “deriven de la comisión de otra u otras sanciones”, y “las infracciones continuadas”, como así se refleja en los apartados 5 y 6 del mismo art. 29 LRJSP.

Sección 7.- Prescripción

Este principio permite la extinción de las infracciones y sanciones administrativas por el mero transcurso del tiempo. Estamos ante una manifestación del principio más general de la seguridad jurídica. En principio habrá que acudir a la concreta ley sectorial para determinar el tiempo de prescripción de las correspondientes infracciones y sanciones. Si estas leyes no fijan plazos de prescripción entonces debemos considerar los que con carácter general establece LRJSP, recogido en su art. 30.1.

¹²⁶ Cfr., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la...*, op. cit., pág. 13.

CUADRO 1.- PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES¹²⁷

PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES	
INFRACCIÓN	PRESCRIPCIÓN
Leve	6 meses
Grave	2 años
Muy grave	3 años

CUADRO 2.- PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES¹²⁸

PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES	
SANCIÓN	PRESCRIPCIÓN
Leve	1 año
Grave	2 años
Muy grave	3 años

En el caso de las infracciones, y en cuanto al cómputo de los plazos, el apartado 2 del art. 30 LRJSP establece que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora, pero hay que tener en cuenta que ese cómputo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador.

Por último, y como dispone el art. 30.3 LRJSP, en el caso de las sanciones, “el plazo de prescripción, empieza a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla”. Este cómputo se interrumpe por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución. Y por último, “en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”¹²⁹.

Sección 8.- Concurrencia de sanciones: “non bis in ídem”

El principio general del Derecho conocido como “non bis in ídem” supone que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie la existencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Pero no solo el art. 25.1 CE resguarda el principio “non bis in ídem”, como establece la jurisprudencia¹³⁰, también se deriva del art. 10.2 CE al encontrarse recogida en los textos internacionales sobre Derechos Humanos, o asimismo se desprende del art. 9.3 CE relativo a la

¹²⁷ Cuadro de elaboración propia en base a lo establecido en la LRJSP.

¹²⁸ Cuadro de elaboración propia en base a lo establecido en la LRJSP.

¹²⁹ Vid., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la...*, op. cit., págs. 14-15.

¹³⁰ Entre otras, la STS 10607/1987, de 6 de mayo - ECLI:ES:TS:1987:10607.

seguridad jurídica, o incluso del principio de proporcionalidad. Este principio también podría encuadrarse dentro del art. 24.2 CE dado que reconoce el derecho a no ser enjuiciado penalmente más de una vez por unos mismos hechos.

El principio de concurrencia de sanciones establece en el art. 31.1 LRJSP que “no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. En su apartado 2, se establece una regla, que más bien está relacionada con el principio de proporcionalidad, a tener en cuenta en el caso de que la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento. En este supuesto dispone el apartado citado que “el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción”.

De este principio también se desprende que las autoridades administrativas no pueden sancionar unos hechos que un Tribunal penal haya declarado inexistentes o no probados, así se desprende del art. 77.4 LPAC, ya que “en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”. Por tanto y como conclusión existe una clara preferencia por la jurisdicción penal¹³¹.

Sección 9.- Antijuridicidad

Todas las conductas tipificadas como infracciones deben ser siempre antijurídicas, esto es, contrarias al ordenamiento jurídico. Sin embargo, no todas las conductas antijurídicas están tipificadas, solo una parte de esas conductas antijurídicas han sido tipificadas en las disposiciones legales, por ello se parte de la presunción de que todas aquellas conductas típicas son también antijurídicas. No obstante, esta conclusión presenta algunas excepciones como puede ser la legítima defensa y el estado de necesidad justificante en el Código Penal. En estas ocasiones la conducta típica y antijurídica, en un primer momento, estará justificada, y por este motivo no será antijurídica.

El art. 20.4 CP establece que está exento de responsabilidad criminal, el que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurren los siguientes requisitos: en primer lugar, la agresión ilegítima, en caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes y, en caso de defensa de la morada o sus dependencias, la entrada indebida en aquélla o éstas. En segundo lugar, la necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla. Y en tercer lugar, la falta de provocación suficiente por parte del defensor.

Un peculiar caso es cuando una conducta que aparentemente se ajusta a la acción u omisión tipificada en la normativa no es considerada como antijurídica dado que constituye el ejercicio legítimo de un derecho fundamental y por ende no puede ser objeto de sanción¹³². Es decir, si el poder público prescinde de la circunstancia de que está en juego un derecho fundamental y se incluyen entre los supuestos sancionables conductas que inequívocamente han de ser

¹³¹ Vid., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la...*, op. cit., págs. 16.

¹³² Entre otras, la STC 185/2003, de 27 de octubre - ECLI:ES:TC:2003:183. También entre otras, la STC 124/2005, de 23 de mayo - ECLI:ES:TC:2005:124.

calificadas como pertenecientes al ámbito objetivo de ejercicio del mismo, se vulnera este derecho, pues aunque la subsunción de los hechos en la norma fuera posible conforme a su tenor literal, los hechos probados no pueden ser a un mismo tiempo valorados como actos de ejercicio de un derecho fundamental y como conductas constitutivas de una infracción¹³³. Como ejemplo, la negativa a autoinculparse no puede ser considerada como una infracción de falta de colaboración con la propia Administración. En este mismo sentido, tampoco se ha de sancionar la conducta de un particular que no permite el acceso a su domicilio sin autorización judicial, dado que solo está ejerciendo su derecho a la inviolabilidad del domicilio¹³⁴.

¹³³ Vid., NUÑO JIMÉNEZ, I., *Derecho Administrativo Sancionador...*, op. cit., págs. 29-30.

¹³⁴ Entre otras, la STSJ 4971/2011 de Madrid, de 31 de marzo - ECLI:ES:TSJM:2011:4971.

PARTE SEGUNDA

ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y DE LA LEY DEL TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS Y SEGURIDAD VIAL

PARTE SEGUNDA

ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y DE LA LEY DEL TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS Y SEGURIDAD VIAL

TÍTULO I: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEY SOBRE EL TRÁFICO

Capítulo 1.- Breve referencia histórica del fenómeno del tráfico

El *tráfico* constituye un fenómeno social, histórico, económico y jurídico, en el que se encuentra inmersa toda la sociedad y que considerado como circulación o desplazamiento de personas, es un fenómeno unido a la existencia del hombre¹³⁵.

Los poderes públicos, desde la antigüedad, han tratado de ordenar y regular las necesidades de desplazamiento del ser humano, tratando de tutelar distintos intereses implícitos en este fenómeno e intentando dar solución a los diferentes problemas que surgen del mismo.

Haciendo un breve repaso histórico, podemos decir que desde el Imperio Romano, ya se encuentran abundantes disposiciones sobre tráfico y circulación por vías terrestres. Las leyes romanas pueden suponer el primer punto de inflexión; era necesario regular el tráfico para favorecer la consecución de diversos objetivos: políticos, militares, económicos, sociales y culturales. Las autoridades romanas intervinieron en el tráfico: dictando normas para la conservación de las vías, regulando el tránsito por las calzadas y preocupándose de su seguridad, ordenando el tráfico y desarrollando una incipiente señalización en los núcleos urbanos, y calificando determinadas vías como públicas, distinguiéndolas de las privadas y de las vecinales. A los ediles les correspondían la tutela y vigilancia de las vías públicas como máximos responsables de la policía y del orden público, y en el ejercicio de sus funciones podían imponer sanciones, así como establecer limitaciones de circulación por problemas de seguridad y congestión, e incluso, se llegó a prohibir la circulación de vehículos destinados al transporte de personas.

Sin embargo, en la Edad Media la situación cambia radicalmente. Los núcleos urbanos decaen y se produce la emigración al campo. Las grandes explotaciones agrícolas se hacen autosuficientes y decrece el tráfico comercial. Se fragmenta el poder y se reducen al mínimo las funciones consideradas como públicas. En esta época, los caminos son unos de los pocos sectores en los que intervienen las autoridades públicas¹³⁶.

- Construyendo y manteniendo los caminos.- Funciones que son responsabilidad de los monarcas, era una de sus potestades o regalías, aunque a causa de la debilidad de su poder y de su falta de estructura organizativa tendrán que delegar esta potestad en los pueblos. Tanto en las Partidas, como en el Ordenamiento de Alcalá, aparece la obligación de los vecinos de colaborar en la construcción y conservación de las vías públicas.

¹³⁵ Las breves referencias históricas has sido obtenidas de la Jefatura Central de Tráfico. *Origen, evolución y situación actual*, págs. 1-2.

¹³⁶ El periodo de la Edad Media, también aparecen perfectamente descritos en la misma obra, op. cit., de la Jefatura Central de Tráfico, págs. 2-3.

- Calificando el camino como bien de dominio público.- En él existe libertad de circulación, pero su uso no es gratuito, ya que está sometido a un impuesto (portazgo) que cobra el propio monarca, los nobles o los Concejos provistos de la autorización real. La preocupación por la protección, no sólo de la vía, sino también de los usuarios de la misma, se convierte en una de las funciones principales del poder público, constituyendo título de intervención que explica la presencia y potestades de la Administración. La defensa del camino es una función primordial del poder público. El quebrantamiento del camino era una infracción independiente del delito de resultado (robo, lesiones, etc.) y le correspondía, en principio, una multa.
- Dictando normativas para mantener libres y seguros los caminos.- El Fuero Juzgo, traducción al romance del *Liber Iudiciorum* de *Recesvinto*, (promulgado por Alfonso XI en el 1548) y de la Nueva Recopilación a la Novísima Recopilación, imponiendo sanciones a los infractores de estas normas, siendo el producto de las multas para el Rey. El Fuero Real de Alfonso X y las Partidas también se preocupan de garantizar la libre circulación de los caminos, protegiendo su construcción, conservación y seguridad, tanto de la propia vía como la de sus usuarios. Alfonso X consideraba deber real mandar construir y reparar caminos pero el coste de las obras no recaía sobre el tesoro real, sino sobre los pueblos y sus vecinos.

Durante el periodo de los Reyes Católicos, las autoridades públicas continúan interviniendo en los caminos y en la ordenación de su circulación¹³⁷.

- Construyendo nuevas vías y reparando las existentes.- Aparecen nuevos medios de transporte y aumenta la movilidad al hacer desaparecer las trabas fiscales por el uso del camino, por lo que el comercio aumenta.
- Preocupándose por la seguridad en los caminos.- Los Reyes Católicos instauran la Santa Hermandad, que estaba formada por “cuadrilleros”, se crean cárceles y se instituye una jurisdicción especial.

En el reinado de los Austrias, siglos XVI y XVII, continúa el intervencionismo de las autoridades públicas en los caminos, pero disminuye la preocupación por la construcción y conservación de la red viaria que, junto a su financiación, corresponderá a los Municipios y a los Señoríos locales, bajo la supervisión del poder real a través de los Corregidores. Se dictan nuevas normas, que encontramos de modo disperso en la Novísima Recopilación, que viene a limitar la actividad de los particulares¹³⁸.

- Se somete a licencia real el uso y fabricación de determinados medios de transporte de personas y se exige su inscripción en un registro.
- Se prohíbe la utilización de determinados animales de tiro.
- Se somete a autorización la fabricación, transmisión y uso de vehículos.

En el siglo XVIII, con el advenimiento de la Monarquía absolutista de la dinastía de los Borbones, el fuerte intervencionismo estatal se deja sentir también en el tráfico.

- Aparece una nueva normativa que se ocupa de la seguridad de los transeúntes, de los aparcamientos, de la señalización de los caminos y se limita la velocidad.
- Nace una Administración específica encargada de la gestión de los caminos y de su tránsito. Un Real Decreto de Carlos III, de 1778, así lo establece al decir que tendrá

¹³⁷ El periodo de los Reyes Católicos, también descrito, op. cit., de la Jefatura Central de Tráfico, págs. 2-3.

¹³⁸ Para establecer la evolución sobre las normativas de tráfico de la España de los Austrias, de los siglos XVI y XVII, y la época absolutista de los Borbones del siglo XVIII también se ha hecho uso de la obra, op. cit., de la Jefatura Central de Tráfico, págs. 3-4.

como finalidad “la seguridad y comodidad de los caminos y tránsitos para la fácil comunicación y tráfico de todos mis dominios”.

- Se produce una mejora de los caminos que pasan a llamarse carreteras, dictándose disposiciones para su construcción y conservación, que no siempre se llevaron a cabo.

Las obras en la red viaria no efectuadas en el siglo XVIII son llevadas a cabo en el siglo XIX. En este siglo continúa el intervencionismo de los poderes públicos en las vías¹³⁹:

- Se generaliza la pavimentación de las carreteras.
- Aparece una legislación específica sobre carreteras, que no se ocupa de la circulación sobre las mismas. De ésta se ocupan los Reglamentos de conservación y policía de carreteras, ya que la circulación urbana aparece en las Ordenanzas Municipales.
- En 1897 se dicta la primera disposición de carácter general sobre el tráfico de vehículos de motor. En ella se exige el permiso de circulación y trata el problema del ruido y de los humos causados por el tráfico rodado.

En el siglo XX con la proliferación del vehículo de motor se produce una revolución en el tráfico y surgen numerosos problemas técnicos, económicos y sociales, que son necesarios resolver y que conllevan una creciente intervención de los poderes públicos¹⁴⁰.

- El poder público dicta normas específicas adquiriendo la regulación jurídica del tráfico autonomía propia, desgajándose de los Reglamentos de Policía de las carreteras. Su fundamento ya no es la policía demanial, sino la policía de circulación. Su preocupación, igual que en épocas anteriores, es garantizar la libertad y la seguridad en la circulación.
- Se mejora y transforma la red viaria para adaptarla a las nuevas necesidades.
- Nace una industria nacional del automóvil y, al producirse un crecimiento de nivel de renta, ello repercute en el aumento del número de vehículos en circulación.
- En España, en 1900 se aprueba el Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras del Estado, que puede ser considerado como nuestra primera norma general dictada para regular el fenómeno del tráfico. Este Reglamento limitaba la velocidad de circulación a 28 km/h en carretera y 15 km/h en ciudad y obligaba a matricular los vehículos. Se exige para circular, no solo permiso de circulación del vehículo, sino además, su homologación y el permiso de conducir de su conductor¹⁴¹.
- Se impone la obligación de llevar dos placas de matrícula, reconocimientos periódicos y comunicar reformas de importancia. (Reglamento de 1918¹⁴²).
- Con posterioridad, muchos son los reglamentos aprobados en materia de tráfico pero el que marcó toda la regulación posterior fue el Código de la Circulación, de 25 de septiembre de 1934. Unificó una materia sumamente dispersa en diferentes normativas, y a la vez, se convirtió en una norma longeva, permitiendo la ordenación del tráfico en una época caracterizada por su espectacular crecimiento. Este Código configura la actividad de la Administración desde una vertiente puramente limitativa o policial¹⁴³.

¹³⁹ La evolución de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial en la etapa de finales del siglo XIX y principios y mediados del siglo XX también se recoge en la obra, op. cit., de la Jefatura Central de Tráfico, págs. 4-5.

¹⁴⁰ Sobre los antecedentes históricos resulta fundamental el análisis efectuado sobre el devenir del tráfico como fenómeno “histórico, social, económico y jurídico” de CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*. Ed. Civitas, 2ª edición, 2010, págs. 4-5.

¹⁴¹ El Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras del Estado de 1900 lo recoge en su obra, vid., RUBIO MARTÍN, M., *Circulación y Movilidad...*, op. cit., pág. 3.

¹⁴² El Reglamento de 1918 se recoge en el trabajo, op. cit., de la Jefatura Central de Tráfico, pág. 5.

¹⁴³ Del Reglamento de 1934 hace referencia en su obra, vid., RUBIO MARTÍN, M., *Circulación y Movilidad...*, op. cit., pág. 3.

La Ley 47/1959, de 30 de julio (BOE núm. 182, de 31 de julio), de Circulación Urbana e Interurbana, regula la competencia en materia de vigilancia del tráfico, circulación y transporte por carretera y las facultades para sancionar las infracciones que en la misma materia se cometan. La primera se la encomienda al Ministerio de Gobernación y la segunda a los Gobiernos Civiles. Se crea la Jefatura Central de Tráfico. Esta Ley fue desarrollada por el Decreto 1666/1960, de 21 de julio (BOE núm. 221 de 14 de septiembre) y múltiples normas posteriores. El Real Decreto 246/1968, dictado para reorganizar el Ministerio del Interior, en aplicación de una nueva reorganización de la Administración Civil del Estado, que tuvo lugar mediante el Decreto 2764/1967, situó al Organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, bajo la dependencia de la Dirección general de Tráfico, que se creaba en el seno de dicho Ministerio. En consecuencia, tanto los medios materiales como personales, también los de los servicios periféricos, pertenecen al organismo autónomo, con la excepción del Director General de Tráfico. Es decir, la Dirección General de Tráfico es una de las Direcciones Generales del Ministerio del Interior, que carece de estructura organizativa propia, y que funciona con la estructura organizativa del Organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico¹⁴⁴.

Esta Ley, supone la creación de la Dirección General de Tráfico y de nuevo una importante reasignación de competencias en dicha materia. En su art. 3, la ley atribuye al Ministerio de la Gobernación distintas competencias mediante los servicios y mandos de las Direcciones Generales de Seguridad y Guardia Civil y de los Gobiernos Civiles, constituyéndose, como órgano de dirección inmediata, ordenación y coordinación, la Jefatura Central de Tráfico. Por ello, desde 1959 hasta hoy, la Guardia Civil desempeña la vigilancia del tráfico, declarándose a extinguir la especialidad de Policía de Tráfico, cuyo personal pasaría a prestar los servicios propios del cuerpo de Policía Armada.

Capítulo 2.- Análisis legislativo del tráfico y la circulación de vehículos tras las Constitución

Sección 1.- El fenómeno del tráfico en el texto constitucional

La Constitución de 1978 constituye uno de los acontecimientos clave a tener en cuenta, dado que en el artículo 149.1.21 atribuye al Estado las competencias en materia de “tráfico”, y “circulación de vehículos a motor”, con carácter de exclusividad. La causa de esta atribución competencial se debe a la característica suprarregional del fenómeno del tráfico, que requiere una regulación uniforme y unas condiciones idénticas de seguridad de los peatones, pasajeros, conductores, y en general, de todos los afectados por la circulación. No obstante, dada la distribución territorial del Estado, se ha estimado conveniente la transferencia de la competencia de ejecución en materia sancionadora y de vigilancia de la vía, a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña.

Una segunda reflexión debe recaer en la forma en la que esa alusión aparece redactada en el texto constitucional. En los términos que, formalmente, son empleados en la Constitución: “tráfico y circulación de vehículos”, sin el menor rastro de referencia alguna a la “seguridad vial”.

¹⁴⁴ En el trabajo de la Jefatura Central de Tráfico, op. cit., no sólo se trata del origen y evolución de la legislación, sino también de la Dirección General de Tráfico (DGT), su creación, desarrollo y su situación actual, págs. 6-12.

Es cierto, que la referencia constitucional al tráfico, lo es de manera incidental al realizarse en el marco del reparto de competencias, pero aún así, la forma en la que se realiza es regresiva en cuanto al concepto que parecía haberse alcanzado o, en todo caso, meramente continuista de la visión que 44 años atrás se había realizado, en tiempos de la II República al redactarse y promulgarse el Código de la Circulación de 1934. En todo caso, la Constitución ni incorpora expresamente la idea central de la seguridad vial a la referencia que realiza del tráfico y circulación de vehículos, ni hace un tratamiento diferenciado (al igual que sucede con la inmensa mayoría de sectores o actividades), ni asocia, de manera expresa, efectiva y concreta el fenómeno del tráfico y la seguridad vial a derechos subjetivos de forma concreta.

El tráfico, como actividad, es soporte del derecho a circular por el territorio nacional reconocido en el art. 19 CE. El tráfico, como manifestación de la seguridad vial y de la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial, como corolario inexcusable de la competencia exclusiva que otorga al Estado, en materia de tráfico y de circulación de vehículos a motor, el artículo 149.1.21ª CE, se ha transformado en una de las expresiones más genuinas del ejercicio de la libertad de circulación, lo que enlaza con el derecho a la seguridad establecido en el art. 17.1 CE.

Por último, el régimen sancionador en este ámbito de actividad y el procedimiento instaurado al efecto para la imposición de las consecuencias asociadas a las transgresiones a las normas establecidas, tiene que cumplir con los parámetros impuestos por los arts. 24 y 25 CE¹⁴⁵.

Sección 2.- El Código de Circulación tras la promulgación de la Constitución

Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.- De todas las opciones que en nuestro sistema jurídico permiten cumplir con la reserva de Ley, que es necesaria para llevar a efecto la regulación del tráfico y la seguridad vial, el legislador opta por el empleo de la delegación legislativa prevista en el art. 82 CE para la formación del oportuno texto articulado, lo que requiere que se otorgue la correspondiente delegación en la Ley de Bases¹⁴⁶.

Y eso fue lo que se hizo las Cortes Generales autorizando al Gobierno para que, a propuesta del Ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado, aprobara en el plazo de un año, el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con sujeción a los principios y criterios que resultaban de las Bases que se aprobaban y que integraban la anteriormente mencionada, Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Solo caben palabras de felicitación en este excelso trabajo de FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico y Seguridad*, págs. 19 – 197. Aquí encontramos, no sólo las claves de la evolución de la normativa que tiene algún nexo común con el tráfico, sino también la regulación del procedimiento sancionador en materia de tráfico.

¹⁴⁶ Aparecen referencia al sistema elegido para cumplir con la reserva de ley, FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador...*, op. cit., pág. 39.

¹⁴⁷ Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de julio de 1989. En el Boletín Oficial del Estado de 28 de marzo de 1990 se publicó una corrección de errores en la que se señala que advertido error en el texto publicado se procede a subsanarlo, error que consiste en que en la base octava, número 1, párrafo segundo, séptima línea, donde dice “... paradas y estacionamientos en lugares peligrosos que obstaculicen gravemente el tráfico...” debe decir “... paradas y estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculicen gravemente el tráfico...”, redacción, esta última, que efectivamente se corresponde con la aprobada por el pleno del Congreso de los Diputados.

Se cumplían todos los requisitos establecidos en el art. 82 CE para que se llevara a cabo la habilitación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno¹⁴⁸.

- Las Cortes Generales aprobaron (otorgaron) una Ley de Bases (la Ley 18/1989, de 25 de julio).
- No se trataba de desarrollar derechos fundamentales (al no haber conexión ni desarrollo directo de derechos fundamentales).
- La delegación legislativa constaba de manera expresa (“se autoriza al Gobierno para que... apruebe... el Texto Articulado...”).
- Se establecía la materia concreta (“el Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial”).
- Se determinaba un plazo preciso para el ejercicio de la delegación (“para que... apruebe, en el plazo de un año...”).
- Se delimitaban con suficiente precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que habrían de seguirse en su ejercicio (las nueve bases, una disposición transitoria y dos disposiciones adicionales, determinando la primera de esas bases que el objeto es “establecer una regulación legal en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial”).

Indudablemente, el fenómeno del tráfico debía sufrir una profunda reestructuración en los años siguientes, habida cuenta del aumento experimentado por el parque de automóviles. El 2 de marzo de 1990 se publica el Real Decreto Legislativo 339/1990, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que reviste con rango legal las disposiciones en materia de circulación de vehículos, caracterizados por su importancia desde el punto de vista de los derechos individuales (libertad de circulación) y por su complejidad técnica. La Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, abandona la anterior concepción puramente policial de la actuación de la Administración, para pasar a un planteamiento activo de la misma orientada a promover la seguridad de la circulación y la prevención de accidentes, tanto en carretera como en zonas urbanas, al constituir estos accidentes un problema grave e importante, tanto en el plano económico y social como en el de la salud y bienestar público. En su Preámbulo expone que “las innegables secuelas negativas del tráfico tienen su máximo exponente en los accidentes de circulación, que representan un alto coste para la sociedad y vienen a acentuar la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial, como corolario inexcusable de la competencia exclusiva que otorga al Estado, en materia de tráfico y de circulación de vehículos a motor, el artículo 149.1.21, de la Constitución”¹⁴⁹.

De acuerdo con los preceptos de la Ley de Seguridad Vial, el Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico es el máximo garante de la seguridad vial en España. Los esfuerzos realizados tanto en seguridad como en el fomento de la educación vial, son el exponente de la preocupación que la sociedad española siente respecto a un fenómeno tan complejo. La

¹⁴⁸ El artículo único de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establecía que: “*Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado, apruebe, en el plazo de un año, el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con sujeción a los principios y criterios que resultan de las siguientes Bases...*”

¹⁴⁹ El tráfico como fenómeno histórico, pasando desde 1900 hasta la Constitución Española de 1978, RUBIO MARTÍN, M., *Circulación y Movilidad...*, op. cit., págs. 3-4.

Dirección General de Tráfico procura con todos los instrumentos a su alcance, conseguir una circulación segura y fluida que a su vez respete las libertades de las personas¹⁵⁰.

La necesidad de desarrollar un texto articulado que abarca el fenómeno circulatorio en toda su amplitud, hace aconsejable abandonar la hipótesis de elaborar y publicar un solo reglamento, al modo como lo hace el todavía, en parte, vigente código de la circulación y, a la vez, huir del extremo opuesto, de disgregarlo en una multiplicidad de disposiciones que provoquen una verdadera profusión normativa de tipo reglamentario. Por todo ello, se publicó el Reglamento General de Circulación por Real Decreto 13/92 de 17 de enero, siendo el encargado de desarrollar el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Entre otras cuestiones, matiza el ámbito de aplicación de la ley sobre tráfico y las normas a que se deberá someter el tránsito de peatones, vehículos y animales por las vías y terrenos utilizados para la común circulación, desarrollando las normas de la ley a través de seis títulos que actualizan los preceptos del Código de la Circulación, de acuerdo con lo que aconseja la experiencia de su aplicación, incorporan las reglas de la Convención de la circulación vial, abierta a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968 y las del Acuerdo Europeo, complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971, y acomodan la interpretación de los símbolos de señalización a los modelos establecidos por la Convención sobre señalización vial de Viena, el Acuerdo Europeo complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra, de idénticas fechas y el protocolo adicional sobre marcas viarias, abierto también a la firma en Ginebra el 1 de marzo de 1973¹⁵¹.

Han de transcurrir cuatro años¹⁵², desde la entrada en vigor de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, para que se promulgue el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial¹⁵³.

Se trata, sin lugar a dudas, de un dilatado espacio de tiempo, si bien es cierto que en ese período se producen importantes cambios en las normas generales (y básicas) sobre las que se sustenta la regulación del procedimiento sancionador que se había regulado en la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (y que en cierta medida podrían justificar ese retraso), como es la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ – PAC) y del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de Procedimiento sancionador para el ejercicio de la potestad sancionadora.

¹⁵⁰ Vid., sobre la Dirección General de Tráfico, RUBIO MARTÍN, M., *Circulación y Movilidad...*, op. cit., pág. 4.

¹⁵¹ Cit., DOMÍNGUEZ DE LA ROSA, A., *Reglamentos de Circulación, de Conductores, de Vehículos y del Procedimiento Sancionador*. Grupo de Materias Comunes de Movilidad Segura. ESTT - OEP (Temario para las oposiciones a la Escala Superior de Técnicos de Tráfico correspondiente a la Oferta de Empleo Público de la Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior), pág. 3.

¹⁵² La norma en el Reglamento de Procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial de 1994. Cfr. RUBIO MARTÍN, M., *Circulación y Movilidad...*, op. cit., pág. 79.

¹⁵³ Reglamento que, aunque de fecha 25 de febrero de 1994, no fue publicado en el Boletín Oficial del Estado hasta el 21 de abril de 1994 y que, conforme establece la disposición Final Única “*entrará en vigor a los veinte días de su publicación*”, es decir, que el día 11 de mayo de 1994.

De esta forma, la propia norma señala en la introducción que la antecede que “pendiente el desarrollo reglamentario y abierto el período de adecuación, se ha estimado necesario acometer ambas tareas en un mismo texto reglamentario” y, que “según la pauta acostumbrada se transcriben primero los artículos correspondientes del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, haciendo constar, entre paréntesis, el número del artículo del Texto Articulado de dicha Ley, adaptándolos a la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando es necesario, lo que es posible en virtud de la deslegalización operada por esta última Ley, y desarrollándolos a continuación en aquellos aspectos en que se ha estimado era menester la ulterior explicitación y precisión reglamentaria”

Pretende el doble objetivo de adecuarse al nuevo escenario establecido por la LRJ – PAC al tiempo que desarrollar las normas establecidas.

Una vez puesta en circulación la Ley de Tráfico y Seguridad Vial y sus principales reglamentos de desarrollo¹⁵⁴ se procede a realizar una primera revisión de la norma básica del sistema, lo que se realiza por medio de la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo¹⁵⁵.

El principal objeto de la reforma se centra en las actuaciones municipales en materia de tráfico y seguridad vial y sus competencias para sancionar, en especial en el concreto ámbito de la ordenación de la regulación del aparcamiento.

El Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo¹⁵⁶, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores (RCon)¹⁵⁷, supone el desarrollo de las prescripciones de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial sobre las autorizaciones administrativas para conducir, pero además, y en lo que aquí interesa, también contiene la regulación del Registro de Conductores e Infractores¹⁵⁸, lugar en el que el art. 82 LTSV establecía que serían anotadas las sanciones firmes graves y muy graves.

De este modo las referencias a las cuestiones específicas en materia de régimen sancionador se saldan (en el Título IV del Reglamento, bajo la rúbrica “de las infracciones y sanciones”) con un único artículo (el art. 83 RCon) que se limita a establecer que “las infracciones a los

¹⁵⁴ Vid., FUERTES LÓPEZ, F. J., op. cit., pág. 104. De los grandes bloques en los que se podía descomponer la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (circulación, conductores, vehículos y régimen sancionador) ya se habían implementado los desarrollos correspondientes a circulación (Reglamento General de Circulación de 1992), Procedimiento Sancionador (Reglamento de 1994) y se estaba elaborando el correspondiente a conductores (el Reglamento General de Conductores vería la luz en mayo de 1997). Únicamente quedaban pendientes las cuestiones relativas a los vehículos, y no sería hasta finales de 1998 que se promulgase el Reglamento General de Vehículos, norma mucho más técnica, sujeta a continuas modificaciones y dependiente de la normativa de la Unión Europea y su incorporación al derecho interno.

¹⁵⁵ Publicada en el BOE de 25 de marzo de 1997.

¹⁵⁶ Sobre este Reglamento, Cfr., FUERTES LÓPEZ, F. J., op. cit., pág. 108.

¹⁵⁷ Publicada en el BOE de 6 de junio de 1997.

¹⁵⁸ Tal y como advierte en el párrafo segundo del texto que sirve de introducción explicativa al propio Reglamento General de Conductores de 1997 “el objeto del presente Reglamento es desarrollar los artículos 5 b) y h), en lo referente, respectivamente, al canje de permisos de conducción y al registro de conductores e infractores, 59, 60, 63, 64, 65 y 66 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuanto se refieren a las autorizaciones administrativas para conducir, al mismo tiempo que transponer a la normativa española la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 91/439/CEE, de 29 de julio, sobre el permiso de conducción, modificada por las Directivas 94/72/CE, de 19 de diciembre y 96/47/CE, de 23 de julio”.

preceptos del presente Reglamento serán sancionadas de conformidad con lo dispuesto en el art. 67 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo”.

Podemos mencionar varias reformas acometidas¹⁵⁹, por ejemplo por el Real Decreto – Ley 12/1997, de 1 de agosto, es la norma por la que “se añade un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo¹⁶⁰” o por el Real Decreto 116/1998, de 30 de enero¹⁶¹, que supone la modificación del art. 18.1 y la regulación en él contenida sobre prescripción de infracciones.

El Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre¹⁶², por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, no se trata de un desarrollo general o completo de dicho texto, sino de un desarrollo o ejecución parcial, pues se limita a desarrollar y complementar parte del Título I y el Título IV LTSV. Se trata de una norma técnica que se encuentra sometida al Derecho de la Unión Europea en cuanto a que la regulación de las cuestiones relativas a los vehículos conforman uno de los objetivos prioritarios para la armonización de las legislaciones de los Estados respecto a “a la fabricación y uso de vehículos y de sus componentes y piezas, con el fin de lograr su aceptación recíproca entre todos los Estados miembros”¹⁶³.

Un cambio profundo se produce con la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJ – PAC. De todos los cambios que se introducen el realizado en el art. 127 LRJ – PAC tiene un enorme impacto en el procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial puesto que se elimina el inciso final del apartado segundo que prohibía la delegación de la potestad sancionadora en órgano distinto de aquel que la tenía atribuida. Sobre ello, el párrafo primero del apartado de la Exposición de Motivos de la propia Ley 4/1999, de 13 de enero, señala que “en el Título IX, y con el objeto de favorecer la descentralización en aras del principio de eficacia, se suprime la prohibición de la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora”. Sea como fuere, la modificación es trascendente para el procedimiento sancionador previsto en la LTSV.

El Real Decreto 137/2000, de 30 de enero, que modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico y Seguridad Vial¹⁶⁴, es consecuencia de la reforma que, por medio de la Ley 4/1999, de 13 de enero, es efectuada en el LRJ – PAC, eso sí, demorada en el tiempo.

La Ley 19/2001, de 19 de diciembre¹⁶⁵, supone la primera gran modificación de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, ya que se ven afectados cerca de la mitad de los artículos que componen la norma.

La reforma, de tremendo calado en términos cuantitativos, es especialmente profunda en cuanto al régimen sancionador, donde se ven afectados la mayoría de los preceptos de esta parte de la

¹⁵⁹ Vid., FUERTES LÓPEZ, F. J., op. cit., págs. 111-119.

¹⁶⁰ Siendo esta la denominación que recibe la norma al momento de su publicación en el BOE de 16 de agosto de 1997.

¹⁶¹ Publicado en el BOE de 18 de febrero de 1998.

¹⁶² Publicado en el BOE de 26 de enero de 1999.

¹⁶³ Párrafo 3 de la exposición introductoria del propio Reglamento General de Vehículos.

¹⁶⁴ Publicado en el BOE de 18 de febrero de 2000.

¹⁶⁵ Publicada en el BOE de 20 de diciembre de 2001.

LTSV, alcanzado a la regulación de infracciones, de sanciones, de competencias, de las medidas cautelares (tanto la inmovilización como la retirada del vehículo), la responsabilidad y al procedimiento sancionador.

Una de las modificaciones más significativas que la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, produce en la regulación del procedimiento sancionador en materia de tráfico es la referente a la concurrencia de actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales¹⁶⁶ sobre unos mismos hechos. El objeto de la reforma del art. 74 LTSV¹⁶⁷ es establecer la adecuada relación entre las actuaciones administrativas y las penales que, por unos mismos hechos se pudieran llegar a producir y regularlas de la forma más eficiente en relación al principio “non bis in idem”, y que con la manifiesta e indudable preferencia y prioridad de las actuaciones penales sobre las administrativas sancionadoras, no se produzca menoscabo alguno de las garantías que el procedimiento administrativo sancionador tiene la obligación de cumplir.

Posteriormente el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, realiza una modificación de la ley para adaptarla a los cambios realizados en la reforma de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre. Destaca la modificación realizada para implementar la nueva Ley de Seguridad Vial 19/2001 por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre. Otra modificación importante fue la realizada por el Real Decreto 965/2006, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.

El Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo de lo establecido en la Ley de Seguridad Vial, entró en vigor el 23 de enero de 2004.

La magnitud de las reformas que ha sido necesario realizar al antiguo Reglamento General de Circulación, que data de 1992, ha aconsejado la promulgación de uno nuevo, en el que además se refundan las modificaciones normativas que posteriormente se han venido sucediendo. Por ejemplo, el Real Decreto 1333/1994, de 20 de junio, y el Real Decreto 2282/1998, de 23 de octubre, que modificó el Reglamento General de Circulación en materia de alcoholemia¹⁶⁸. La

¹⁶⁶ Vid., NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pág. 611.

¹⁶⁷ Cfr., CASADO CADARSO, M.T., y VILA MUNTAL, M. À., *Denuncia electrónica*. Fundación Dialnet, 2010, págs. 469-488.

¹⁶⁸ Las tasas de alcohol en sangre inicialmente establecidas en el art. 20.1 RGC/1992 eran, de manera general, la de 0,8 gramos por 1.000 cm³, con unas determinaciones específicas que eran una tasa de 0,5 gramos por 1.000 cm³ para los conductores de vehículos destinados al transporte de mercancías con un peso máximo autorizado superior a 3.500 kilogramos y de 0,8 gramos por 1.000 cm³ para los conductores de vehículos destinados al transporte de viajeros de más de nueve plazas, o de servicio público, al escolar y de menores, al de mercancías peligrosas o de vehículos de servicio de urgencia o transportes especiales. Por medio del RD 1333/1994, de 20 de junio, se modificó el art. 20.1 RGC/1992 pero no tanto en cuanto al nivel de la tasa permitida como en cuanto a que esa referencia podía serlo a una tasa de alcohol en sangre y, además, a una tasa de alcohol en aire espirado, por lo que se modificó la rúbrica del artículo que pasaba a ser la de “tasas de alcohol en sangre y aire espirado”. Estas últimas se correspondían, exactamente, con la mitad del valor establecido para aquellas, de manera que las tasas quedaban fijadas, para los mismos casos que en la redacción originaria en “una tasa de alcohol en sangre superior a 0,8 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,4 miligramos por litro”, “una tasa de alcohol en sangre superior a 0,5 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,25 miligramos por litro” y “una tasa de alcohol en sangre superior a 0,3 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,15 miligramos por litro”. El RD 2282/1998, de 23 de octubre, dio nueva redacción al art. 20.1 RGC/1992 modificando, por su reducción, tanto los valores de esas tasas como los supuestos. La regla general era la prohibición de conducir con una tasa de alcohol en sangre “superior a 0,5 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,25 miligramos por litro”. Al lado de esta norma se establecían dos supuestos especiales. En el primero de ellos se refundían los relativos a los conductores de vehículos de transporte, ya fueran

Ley 19/2001 de reforma del Texto Articulado de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, introdujo nuevas normas en materia de ciclismo, nuevas infracciones y varió la calificación de otras como es el caso del uso de dispositivos de telefonía móvil la circulación en sentido contrario.

También modernizó otros preceptos en armonía con una nueva concepción de la gestión del tráfico que hoy dispone de medios técnicos de regulación de la circulación que la norma ha de hacer plenamente operativos. Aspectos más importantes que regula el Reglamento de Circulación¹⁶⁹: ámbito de aplicación de la normativa de tráfico, normas generales de comportamiento de los diferentes usuarios de las vías, la carga de vehículos y del transporte de personas y mercancías o cosas, normas generales de los conductores (visibilidad), normas sobre estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas, sentido de la circulación, utilización de los carriles y arcenes, supuestos especiales del sentido de circulación y de la utilización de calzadas, carriles y arcenes, refugios, isletas o dispositivos de guía o análogos, división de las vías en calzadas, límites de velocidad, reducción de velocidad y distancias entre vehículos, competiciones (pruebas deportivas, marchas ciclistas y otros eventos, la prioridad de paso y su normativa (tramos en obras, estrechamientos y tramos de gran pendiente, normas de comportamiento de los conductores respecto a los ciclistas, peatones y animales, vehículos en servicios de urgencia, vehículos y transportes especiales, incorporación a la circulación, cambios de dirección y de sentido, y marcha atrás, adelantamiento y circulación paralela (supuestos excepcionales de ocupación del sentido contrario), parada y estacionamiento, cruce de pasos a nivel, puentes móviles y túneles, utilización del alumbrado, advertencias de los conductores, puertas y apagado de motor, uso de cinturón, casco y restantes elementos de seguridad, tiempos de conducción y descanso, comportamiento y normas referentes a peatones, circulación de animales, prioridad entre señales y formato de las señales. responsabilidad de la señalización en las vías y, tipos y significados de las señales de circulación y marcas viales.

El año 2003 se cierra con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social¹⁷⁰, disposición con la que, y mediante la aprobación de diversas medidas normativas, se pretende una mejor y más eficaz ejecución del programa del Gobierno y de los objetivos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, que en lo concerniente a gestión en materia de tráfico y seguridad vial supone la modificación de la Ley de Tráfico y seguridad Vial. Las modificaciones realizadas suponen, en lo que aquí interesa: imposibilidad de obtener la autorización administrativa para conducir y depósito obligatorio del vehículo, reincidencia, sobre la revocación de autorizaciones administrativas y la realización de cursos de sensibilización, revocación de licencia de conducción de ciclomotores y posibilidad de obtener un permiso de conducción. revocación del permiso de conducción por la comisión de infracciones, comisión de infracciones y suspensión de la autorización sin posibilidad de fraccionamiento, posibilidad de intervención del permiso o licencia de conducción, acreditación del infractor por las empresas de alquiler de vehículos, y por último, inscripción y cancelación de antecedentes en el Registro de Conductores e Infractores.

vehículos destinados al transporte de mercancías con un peso máximo autorizado superior a 3.500 kilogramos, vehículos destinados al transporte de viajeros de más de nueve plazas, o de servicio público, al escolar o de menores, al de mercancías peligrosas o de servicio de urgencia o transportes especiales, para los que se fijaba “una tasa de alcohol en sangre superior a 0,3 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,15 miligramos por litro”. A su lado, se creaba un nuevo supuesto para los conductores noveles durante los dos años siguientes a la obtención del permiso o licencia que les habilita para conducir que no podrían superar “la tasa de alcohol en sangre de 0,3 gramos por litro, ni de alcohol en aire respirado de 0,15 miligramos por litro”.

¹⁶⁹ Cit., DOMÍNGUEZ DE LA ROSA, A., *Reglamentos de...* op.cit., pág. 4.

¹⁷⁰ Publicada en el Boletín Oficial del Estado del 31 de diciembre de 2003.

La Ley 17/2005, de 19 de julio, del permiso y licencia de conducción por puntos, supone muchos cambios en cuanto a la forma en la que, hasta la fecha, se habían efectuado la incorporación y reforma de las regulaciones en materia de tráfico y seguridad vial¹⁷¹.

Los dos elementos esenciales son tal y como se señala al inicio de la propia Exposición de Motivos de la Ley: en primer lugar, “su carácter eminentemente reeducador al configurar el cauce adecuado para modificar aquellos comportamientos, mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multirreincidentes” y, en segundo lugar, “su efecto punitivo para aquellos comportamientos, consistente en la disminución o pérdida del crédito en puntos con que cuenta un conductor, titular de permiso o licencia de conducción”.

Se incide en aspectos como: la vigencia del permiso o licencia, la declaración de pérdida de vigencia por la pérdida de la totalidad de los puntos, modificación del cuadro general de infracciones¹⁷², modificación del régimen de sanciones, graduación de las sanciones, responsabilidad, responsabilidad de persona distinta a la que comete la infracción, responsabilidad solidaria en el caso de infracciones cometidas por los menores, equiparación de arrendatarios a titulares, deber de identificar al conductor/infractor, abono voluntario de la sanción acogiéndose al beneficio de reducción y anotación, y cancelación de antecedentes.

El Real Decreto 62/2006, de 27 de enero, que establece el alcance de los cambios que son precisos efectuar: en primer lugar, incorporar la pérdida total de los puntos asignados como causa para la declaración de la pérdida de vigencia de la autorización para conducir. En segundo lugar, determinar las pruebas que habrán de realizar los titulares de los permisos y licencias de conducción para obtener nuevamente una autorización para conducir tras la pérdida del total del crédito de puntos, una vez hayan realizado y superado con aprovechamiento, como requisito previo, el curso de sensibilización y reeducación vial regulado en la Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

La Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre¹⁷³, del Código Penal en materia de seguridad vial, establece que “el Congreso de los Diputados considera oportuno impulsar la modificación del Código Penal, teniendo en cuenta las distintas propuestas que se están estudiando en la Comisión de Seguridad Vial del Congreso de los Diputados, con el objetivo de definir con mayor rigor todos los delitos contra la seguridad del tráfico y los relacionados con la seguridad vial, evitando que determinadas conductas calificadas como de violencia vial puedan quedar impunes” y que “la reforma sobre los delitos contra la seguridad vial cuenta con un amplio consenso de los grupos parlamentarios en torno a las propuestas formuladas ante la Comisión sobre Seguridad Vial”¹⁷⁴.

En el año 2009 se procede a la revisión del Reglamento General de Conductores que, hasta ese momento se encontraba regulado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo (RGCon/1997), y que había sido objeto de modificación para adaptarlo a los cambios introducidos a la

¹⁷¹ Cfr., FUERTES LÓPEZ, F. J., op. cit., págs. 163-183.

¹⁷² En el caso de las infracciones de las infracciones graves supone la calificación como tales de las letras: c) a q). En el caso de las infracciones muy graves supone la atribución de esta calificación a las conductas que se incorporan al art. 65.5 LTSV con las letras i) a p).

¹⁷³ Publicada en el Boletín Oficial del Estado del 1 de diciembre de 2007.

¹⁷⁴ Párrafos primero y segundo de la Exposición de Motivos de la referida Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre.

instauración del permiso de conducción por puntos. Se trata de una profunda revisión que da lugar, por medio de la aprobación del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, a un nuevo Reglamento General del Conductores (RGCon/2009)¹⁷⁵. El cambio viene originado por la necesidad de adaptar el RGCon/1997 a las Directivas Comunitarias dictadas en materia de armonización de normas sobre el permiso de conducir.

La Ley 18/2009, de 23 de noviembre, va a suponer una modificación de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial en materia sancionadora. La modificación afecta a 40 artículos de la LTSV, supone la incorporación de un buen número de disposiciones adicionales y finales, la incorporación de dos Anexos, pero sobre todo, la total mutación del Título de la Ley que, hasta ese momento, había recibido la denominación “de las infracciones y sanciones, de las medidas cautelares y de la responsabilidad” y que recibe una nueva redacción bajo esa nueva denominación de “Régimen sancionador” con una estructura íntegramente nueva, diferente y un planteamiento totalmente distinto.

Por último y para terminar este capítulo tenemos que hablar de las dos últimas reformas, por un lado la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo¹⁷⁶. Y por otro, el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial¹⁷⁷.

En este último texto, se procedió a elaborar un texto refundido siguiendo los ulteriores criterios: en primer lugar, se han recopilado las numerosas normas que han modificado el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, al objeto de valorar las disposiciones recogidas en la parte final de cada una de ellas, con la finalidad de incorporar aquellas cuya aplicación está en vigor y que, por su contenido, deben formar parte de este texto refundido, lo que ha hecho necesario ordenar y numerar de nuevo todas ellas. En segundo lugar, se ha actualizado y revisado el vocabulario utilizado, incluidas cuestiones gramaticales, al mismo tiempo que se ha realizado una exhaustiva labor para unificar el uso de ciertos términos que se venían usando a lo largo del texto de manera diferente, al objeto de dotarlo de la necesaria cohesión interna. Cabe destacar la nueva ordenación en artículos diferentes de una serie de cuestiones de especial trascendencia para los ciudadanos como es la pérdida y recuperación de puntos, así como la pérdida de vigencia de las autorizaciones para conducir, ya sea por desaparición de los requisitos para su otorgamiento o por pérdida del crédito de puntos, con la consiguiente obtención de nueva autorización. En tercer lugar se ha adaptado su contenido a la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que convierte al BOE en un tablón edictal único, pasando a ser voluntaria la publicación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico. En cuarto y último lugar, se ha incluido la transposición de la Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, que se había recogido en la disposición final segunda de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a

¹⁷⁵ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 8 de junio de 2009 y que, conforme establece la Disposición Adicional Sexta entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE.

¹⁷⁶ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 8 de abril de 2014.

¹⁷⁷ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de octubre de 2015.

las personas en accidentes de circulación, a cuya derogación se procede por entender que, por su contenido, debía integrarse en este texto refundido.

TÍTULO II: TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL

Este apartado no pretende ser un examen exhaustivo de la LTSV, sino más bien un resumen de los puntos y aspectos más destacados de la misma. Añadimos ejemplos y aclaraciones sobre los preceptos que pueden arrojar cierta ambigüedad relacionados con las sanciones, y todos los aspectos que tengan algún vínculo o conexión, con las infracciones por no respetar la luz roja de un semáforo o por no identificar verazmente al conductor en el caso de no ser el titular la persona que conducía y que haya cometido dicha infracción¹⁷⁸.

Capítulo 1.- Conceptos generales de la Ley, competencias y normas de comportamiento y circulación

Sección 1.- Exposición de motivos

La Disposición final segunda de la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, autoriza al Gobierno para aprobar, en el plazo de dieciocho meses a partir de su entrada en vigor que tuvo lugar, con carácter general, el 9 de mayo de 2014, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y las leyes que lo han ido modificando, incluidas las disposiciones de las leyes modificativas que no se incorporaron a aquél.

Además, entre las mejoras técnicas es de señalar los cambios realizados en el modo en que se ordena el articulado, algunos de ellos con un contenido denso y largo resultado de las numerosas modificaciones por las que se ha visto afectado. En este sentido, se han dividido preceptos extensos en varios artículos, destacando la nueva forma en que se regulan las infracciones, que han pasado a ocupar un artículo independiente en función de su gravedad.

Se ha adaptado su contenido a la reciente modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que convierte al BOE en un tablón edictal único, pasando a ser voluntaria la publicación en el TESTRA.

Se ha incluido la transposición de la Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, que se había recogido en la Disposición final segunda de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación a cuya derogación se procede por entender que, por su contenido, debía integrarse en este texto refundido.

¹⁷⁸ Se acomete un análisis progresivo y secuencial de la ley, utilizando como manual y referencia continua el magnífico trabajo de BAÑOS RODRÍGUEZ, A., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial*. www.todosobretrafico.com, de 3 de enero de 2018.

El texto refundido tiene la virtud de que por medio de esta disposición ha quedado, hasta que se aprueben nuevas leyes en materia de tráfico, como única norma legal en esta materia. La legislación es uno de los ejes básicos de actuación en materia de seguridad vial junto con la propaganda y las publicaciones de carácter pedagógico dirigidas también al conjunto de la población¹⁷⁹.

Sección 2.- Disposiciones generales

Esta ley tiene por objeto regular el tráfico, la circulación de vehículos a motor y la seguridad vial, y por tanto, es necesario revestir con rango de ley una de las modalidades de ejercicio del derecho fundamental contemplado en el art. 19 CE, que establece que los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Por su parte, el art. 53 CE exige que sólo por ley, se podrán regular el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en el Cap. II del Tít. I de la CE, derechos fundamentales, y uno de esos derechos, como se ha dicho, es el contemplado en el art. 19 CE, la libertad de circulación.

El ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la CE y los estatutos de autonomía, corresponden a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en esta materia, así como la determinación de las que corresponden en todo caso a las entidades locales. El art. 149.1. 21ª CE señala que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Esta competencia también se recoge en el art. 4 LTSV. La determinación a las Entidades Locales está contenida en el art. 25, en los apartados b), d), f) y g) LRBRL.

Los preceptos de esta ley son aplicables en todo el territorio nacional y obligan a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud, sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los titulares de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios. En los caminos de tierra también se aplica la LTSV. Si una vía se está reparando, una parte de la misma puede dejar de ser apta para la circulación, y en los tramos o carriles que están en obras deja de aplicarse esta Ley. Así, por ejemplo, una apisonadora que carece de matrícula no puede circular por las vías abiertas al tráfico y si va a realizar obras en una vía, debe ser transportada en una plataforma, pero luego, sí puede trabajar en una zona correctamente balizada y donde esté regulada la circulación por operarios y señales adecuadas.

Se debe tener en cuenta que en terrenos privados también pueden existir limitaciones que afecten a los conductores. Así las entidades que organizan por ejemplo rallies, aunque sean en circuitos cerrados, pueden exigir a los conductores que estén en posesión de un permiso de conducción vigente. En un lugar privado de uso público, como por ejemplo un hospital, el garaje de un centro comercial, un parking público, una gasolinera o un lavadero de turismos, los agentes encargados de la vigilancia del tráfico podrán actuar sólo a requerimiento del titular del lugar o de los usuarios, o previa autorización escrita. En definitiva, se actuará, como norma general, a requerimiento. El problema radica en que ni el Ministerio del Interior ni el Alcalde son titulares de esas vías y por lo tanto carecen de competencia para sancionar.

¹⁷⁹ Vid., BAÑOS RODRÍGUEZ, A., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial*. www.todosobretrafico.com, de 3 de enero de 2018.

Sin embargo, las denuncias formuladas por agentes de la policía local en relación con las infracciones cometidas en los aparcamientos privado de uso público, dentro de poblado, son perfectamente encuadrables dentro del art. 2 LTSV y su tratamiento, y en su caso, la imposición de las sanciones corresponde al Ayuntamiento donde se realice el hecho punible, de acuerdo con el art. 7 a) de la misma ley¹⁸⁰.

En horario comercial las normas que rigen son las contenidas en el LTSV, pero cuando el centro comercial cierra las puertas o baja las barreras del estacionamiento, a partir de ese momento, su uso es estrictamente privado ya que sólo puede ser utilizado por personas autorizadas e identificables y vigilantes, por lo que al ser una colectividad determinada de personas, no se aplica esta Ley.

Sección 3.- Competencias

Sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las comunidades autónomas, y además de las que se asignan al Ministerio del Interior, corresponde a la Administración General del Estado¹⁸¹.

- La determinación de las drogas que puedan afectar a la conducción, así como de las pruebas para su detección y, en su caso, sus niveles máximos¹⁸².
- La vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías cuando no exista policía local¹⁸³, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en dichas vías.

¹⁸⁰ El Jefe de la Unidad de Ordenación Normativa, con fecha 4 de abril de 2017, amplía su contenido en un escrito dirigido a la JPT de Madrid ante las dudas planteadas por la policía local de Leganés: “la competencia municipal entendida territorialmente en materia sancionadora no debe circunscribirse dentro de poblado a un concepto meramente restrictivo, el cual haría referencia a que sólo serían sancionados aquellos hechos punibles que se den en vías urbanas, entendida ésta, como toda vía pública situada dentro de poblado, excepto travesía.... Por lo tanto, es criterio de esta Unidad, que aquellas denuncias formuladas por agentes de la policía local en relación con las infracciones cometidas en los aparcamientos de uso público, dentro de poblado, son perfectamente encuadrables dentro del artículo 2 de la Ley de Seguridad Vial y su tratamiento, y en su caso, imposición de las sanciones corresponde al Ayuntamiento donde se realice el hecho punible, de acuerdo con el artículo 7, apartado a) de la Ley de Seguridad Vial”.

¹⁸¹ Es importante observar que además del Ministerio del Interior hay otros Ministerios con competencias en materia de tráfico y seguridad vial: Fomento, en carreteras; Industria en la regulación de la ITV y en la homologación de vehículos, y sus partes, Asuntos Exteriores en convenios internacionales, Educación en programación de la enseñanza de la seguridad vial, etc.

¹⁸² ¿Qué entendemos por el concepto de “drogas”? Desde el punto de vista farmacológico y según la OMS, el concepto de droga, resulta aplicable a cualquier sustancia terapéutica o no, que introducida en el organismo por cualquier mecanismo (ingestión, inhalación, administración intramuscular o intravenosa, etc.) es capaz de actuar sobre el sistema nervioso central del consumidor provocando un cambio en su comportamiento, ya sea una alteración física o intelectual, una experimentación de nuevas sensaciones o una modificación de su estado psíquico, caracterizadas por: 1º El deseo abrumador o necesidad de continuar consumiendo (dependencia psíquica). 2º Necesidad de aumentar la dosis para aumentar los mismos efectos (tolerancia). 3º La dependencia física u orgánica de los efectos de la sustancia (que hace verdaderamente necesarios su uso prolongado, para evitar el síndrome de abstinencia). El legislador nacional ha optado, al igual que el resto de la Europa occidental, por un concepto restringido de droga, limitándolo a las ilegales, es decir, las que considera que, conforme a los Convenios Internacionales provocan dependencia, sin incluir las socialmente aceptadas como el alcohol, y distinguiendo entre las ilegales, las que causan grave daño a la salud y las que no lo hacen, pero en ningún momento define con claridad lo que debe entenderse por, drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, remitiéndose a las listas contenidas en las normas internacionales y a las disposiciones internas de carácter administrativo-sanitario.

¹⁸³ El art. 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) dispone que en los Municipios donde no exista Policía Municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos.

- La garantía de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, especialmente en su calidad de conductores, en todos los ámbitos regulados en esta ley¹⁸⁴.

Como establece el art. 7 LTSV, corresponde a los municipios: en primer lugar, la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración. En segundo lugar, la regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos¹⁸⁵ entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social. En tercer lugar, la inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no dispongan de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida, hasta que se logre la identificación de su conductor. La retirada de los vehículos¹⁸⁶ de las vías urbanas y su posterior depósito cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido. En cuarto lugar, la autorización y realización de pruebas deportivas cuando discurren íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías. Y por último, el cierre de vías urbanas cuando sea necesario y la restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.

Sección 4.- El Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible y la Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible

El Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible es el órgano de consulta y participación para el impulso y mejora del tráfico, la seguridad vial y la movilidad sostenible y para promover la concertación de las distintas Administraciones Públicas y entidades que desarrollan actividades en esos ámbitos, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

La movilidad sostenible implica que todos los usuarios de las vías puedan convivir al mismo tiempo, que se sustituyan turismos en las calles por una mejora en el transporte público, que se aumenten las vías peatonales, los carriles para ciclistas y que se promuevan otros medios de transporte no contaminantes. No es un tema baladí, así se viene observando un gran incremento

¹⁸⁴ La accesibilidad no debe entenderse únicamente como la eliminación de barreras arquitectónicas sino también como posibilidad de acceso a todos los lugares en condiciones semejantes al resto de conductores y peatones, y por ello es fundamental la existencia de una tarjeta de estacionamiento y plazas de estacionamiento suficientes para este colectivo.

¹⁸⁵ En ausencia de normativa clara tanto en el LTSV como en el RGC, los ayuntamientos pueden publicar ordenanzas que afectan a algunos usuarios de forma muy distinta dependiendo de la localidad. Así ocurre con las autocaravanas que no tienen convenientemente regulados el estacionamiento y la pernocta. Por otro lado, el incumplimiento de la Ordenanza Municipal, en materia de la ORA, que limita el tiempo de estacionamiento originará un procedimiento sancionador que se incoará de oficio por la autoridad competente.

¹⁸⁶ Hay que especificar que el servicio de grúa municipal no tiene competencias para entrar en una plaza de garaje privada de una comunidad de propietarios para retirar un vehículo, aunque esté mal estacionado.

en el uso de motocicletas con un parque de 3.200.000 unidades y que aumenta exponencialmente no sólo por su facilidad para moverse y estacionar y su menor consumo sino por la demanda que está suponiendo el incremento del reparto de mercancías originado por el comercio electrónico y que se estima en una subida anual del 20%.

Por su parte, la Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible es el órgano de cooperación entre la AGE y las distintas administraciones de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público y que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor¹⁸⁷. La conferencia sectorial desarrollará una actuación coordinada en esta materia, con atención a los principios de lealtad institucional y respeto recíproco en el ejercicio de las competencias atribuidas a dichas administraciones.

Sección 5.- Normas de comportamiento

Respecto a los usuarios, conductores y titulares de vehículos:

- El usuario de la vía está obligado a comportarse de forma que no entorpezca indebidamente la circulación, ni cause peligro¹⁸⁸, perjuicios o molestias¹⁸⁹ innecesarias a las personas o daños a los bienes.
- El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias¹⁹⁰ para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía.
- El conductor debe verificar que las placas de matrícula del vehículo no presentan obstáculos que impidan o dificulten su lectura e identificación.

Respecto a la obligación del titular del vehículo y del conductor habitual:

- Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico. Si el conductor no figura inscrito en el aludido Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá

¹⁸⁷ Por tanto, en la Conferencia Sectorial participarán, la AGE y las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra.

¹⁸⁸ Las situaciones peligrosas pueden deberse a variedad de motivos: peatón que cruza indebidamente, ocupante que arroja un objeto por la ventanilla, obrero que coloca un obstáculo en la vía, conductor de animal que lo deja suelto, etc.

En la edición del periódico El País, de fecha 2 de marzo de 2015, aparece un artículo de LÓPEZ ENANO, Virginia, titulado “*Aumentan las trampas para ahuyentar al ciclista del monte*”, y relata los casos en que han dejado obstáculos en las vías, como cables o alambres de espino a la altura de la cabeza o piedras enormes en el camino.

¹⁸⁹ En la edición del periódico La Vanguardia, de fecha 18 de junio de 2014, aparece el artículo titulado: “*Reus multa con 100 euros a un conductor por llevar la música alta*”, en donde explica que la Guardia Urbana de Reus ha multado a un conductor de la ciudad con 100 euros por llevar la música del coche demasiado alta, algo prohibido por el artículo 20 de la Ordenanza Municipal de Circulación de Reus.

¹⁹⁰ En la edición del periódico ABC, de fecha 26/11/2018, aparece el artículo titulado: “*Multas de 200 euros y 3 puntos por usar el móvil incluso con el coche parado*” en donde informa de la peligrosidad de manipular un teléfono móvil, incluso parado. La medida más eficaz para no recibir una multa de este tipo es dejar las llamadas y WhatsApp para el momento en el que lleguemos a nuestro destino o hagamos una parada real.

La organización norteamericana www.focusdriven.org estima que el 24% de las colisiones en Estados Unidos son debidas a que el conductor o la conductora están enviando mensajes de texto o WhatsApp.

disponer de copia¹⁹¹ de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida. Si el titular fuese una empresa de alquiler de vehículos sin conductor, la copia de la autorización administrativa podrá sustituirse por la copia del contrato de arrendamiento.

- Impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente¹⁹².
- El titular del vehículo puede comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico la identidad del conductor habitual del mismo. En este supuesto, el titular queda exonerado de las obligaciones anteriores que se trasladan al conductor habitual.
- El titular del vehículo en régimen de arrendamiento a largo plazo debe comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico la identidad del arrendatario.

Se prohíbe arrojar a la vía o en sus inmediaciones cualquier objeto que pueda dar lugar a la producción de incendios¹⁹³ o, en general, poner en peligro la seguridad vial¹⁹⁴.

El conductor de un vehículo está obligado a mantener su propia libertad de movimientos, el campo necesario de visión y la atención permanente¹⁹⁵ a la conducción, que garanticen su propia seguridad, la del resto de ocupantes del vehículo y la de los demás usuarios de la vía. A estos efectos, deberá cuidar especialmente de mantener la posición adecuada y que la mantengan el resto de los pasajeros, y la adecuada colocación de los objetos o animales transportados para que no haya interferencias entre el conductor y cualquiera de ellos.

Queda prohibido conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido u otros dispositivos que disminuyan la atención permanente a la conducción, excepto durante la realización de las pruebas de aptitud en circuito

¹⁹¹ Es decir, no se puede identificar a un extranjero como conductor del vehículo sino se aporta copia de su permiso de conducción y éste debe ser válido para conducir en España.

¹⁹² No se puede alegar que, por ejemplo, un hijo o una sobrina cogieron el coche sin autorización ya que el titular está obligado a poner a buen recaudo las llaves del vehículo. No sería de aplicación si el conductor tuvo permiso, pero está en pérdida de vigencia o lo tiene caducado, aunque esta circunstancia la conozca el titular. Llama la atención que a un conductor que permite que maneje el coche una persona que carece de permiso de conducción, por ejemplo, cuando un conductor permite que un amigo menor conduzca, no se le sancione administrativamente si no es el titular del vehículo.

¹⁹³ La infracción se refiere a cualquier objeto que pudiese ocasionar un incendio o suponga la causa de un hipotético accidente. El ejemplo más típico es arrojar una colilla encendida. Pero si la colilla estuviese completamente apagada ya no encajaría en esta infracción. El atestado de los agentes de tráfico debe incluir el objeto y el lugar donde se arrojó.

¹⁹⁴ Los medios de comunicación informan, con más frecuencia de lo que sería de desear, de menores o adultos que arrojan piedras u otros objetos a vehículos que pasan debajo de puentes o viaductos: STS 226/2006, de 8 de marzo - ECLI:ES:TS:2006:226. La STS 124/2006, de 27 de enero - ECLI:ES:TS:2006:124, condenó a los padres de un menor, que causó la muerte de un estudiante que viajaba en un autobús, al arrojar una piedra desde la barandilla de un puente a la calzada en la Autopista A-9, por la responsabilidad de estos de vigilar a sus hijos y a la concesionaria de la autopista por no haber fijado en el puente las medidas que hubieran podido paliar y dificultar el riesgo creado. La sentencia no aprecia dolo en la conducta de los menores por su falta de discernimiento para apreciar la gravedad y la consecuencia de sus actos.

¹⁹⁵ Se han producido denuncias por: pintarse los labios, comer un bocadillo, hacerse un *selfie*, etc.

En la edición del Faro de Vigo de 30 de mayo de 2014, aparece un artículo titulado “Multas de chiste, pero sin ninguna gracia”, e informa que el conductor debe tener los cinco sentidos al volante. Las distracciones en la conducción no aparecen desarrolladas en el reglamento de circulación, lo que ha provocado un sinnúmero de multas de chiste pero sin gracia. Desde girar la cabeza más de 45 grados, viajar con abrigo de visón o sin camiseta, hasta comer al volante, llevar el paraguas en la bandeja trasera o discutir con el acompañante.

abierto para la obtención del permiso de conducción en los términos que reglamentariamente se determine. Se prohíbe la utilización durante la conducción de dispositivos de telefonía móvil, navegadores o cualquier otro medio o sistema de comunicación, excepto cuando el desarrollo de la comunicación tenga lugar sin emplear las manos ni usar cascos, auriculares o instrumentos similares.

El conductor y los ocupantes de los vehículos están obligados a utilizar el cinturón de seguridad, cascos y demás elementos de protección y dispositivos de seguridad en las condiciones y con las excepciones que, en su caso, se determine reglamentariamente.

Queda prohibido circular con menores de doce años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas, con o sin sidecar, por cualquier clase de vía¹⁹⁶. Excepcionalmente, se permite esta circulación a partir de los siete años, siempre que los conductores sean el padre, la madre, el tutor o una persona mayor de edad autorizada por ellos, utilicen casco homologado y se cumplan las condiciones específicas de seguridad establecidas reglamentariamente¹⁹⁷.

Se prohíbe instalar o llevar en los vehículos inhibidores¹⁹⁸ de radares o cinemómetros o cualesquiera otros instrumentos encaminados a eludir o a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico, así como emitir o hacer señales con dicha finalidad. Asimismo se prohíbe utilizar mecanismos de detección de radares o cinemómetros.

Por último, respecto a las bebidas alcohólicas y el uso de drogas: por un lado, no puede circular por las vías objeto de esta ley el conductor de cualquier vehículo con tasas de alcohol superiores¹⁹⁹ a las que reglamentariamente se determine. Por otro, tampoco puede hacerlo el conductor de cualquier vehículo con presencia²⁰⁰ de drogas en el organismo, de las que se

¹⁹⁶ No se puede alegar que, por ejemplo, un hijo o una sobrina cogieron el coche sin autorización ya que el titular está obligado a poner a buen recaudo las llaves del vehículo. No sería de aplicación si el conductor tuvo permiso, pero está en pérdida de vigencia o lo tiene caducado, aunque esta circunstancia la conozca el titular.

¹⁹⁷ La Voz de Galicia en su edición de 26 de septiembre de 2017 expone en un artículo titulado “Denunciado un vigués por conducir con su hijo de 4 años en las rodillas”, que un conductor fue denunciado por llevar a su hijo de 4 años en las rodillas sujetando el volante mientras circulaba por el municipio de Pontearreas. La madre mientras tanto grababa la escena. Concluye la información diciendo que debido al riesgo, la Guardia Civil puso los hechos en conocimiento de la Fiscalía de Menores y del Fiscal de Seguridad Vial, por si debía tomarse otra medida cautelar o sancionadora.

¹⁹⁸ Constituye una infracción muy grave del art. 77 h), que tiene asociada, de manera específica y especial, una multa de 6.000 euros, art. 80.2 c), y la pérdida de 6 puntos, apartado 5 del Anexo II.

¹⁹⁹ El diario digital alemán INGENIEUR.de, www.ingenieur.de, informaba en su edición de 27 de septiembre de 2016, en el artículo titulado “Alkohol: Dieses Pflaster sagt Bescheid, wenn das Auto stehen bleiben muss” que por medio de un tatuaje adhesivo (parche), el invitado de una fiesta puede ver incluso antes del final de la misma en su teléfono móvil, si está capacitado para conducir un auto.

Y en su edición de 23 de marzo de 2016 se informaba en el artículo titulado: “Laser misst Alkoholgehalt in der Autoluft beim Vorbeifahren” que investigadores de la Universidad de Würzburg han desarrollado un sistema laser que es capaz de detectar, al pasar delante de él, la cantidad de alcohol existente en el aire de un vehículo. Es un sistema muy preciso ya que activa la alarma tan pronto como calcula que el conductor tiene un 0,1 por mil de alcohol en sangre. Y también puede detectar el contenido de alcohol en sangre de los acompañantes.

²⁰⁰ Es importante observar que dice: “presencia” y no “bajo los efectos” o “bajo la influencia”. Si hay presencia y ésta no afecta a la conducción es una infracción administrativa muy grave que implica la pérdida de 6 puntos. Si la conducción se ve afectada entonces es delito y se aplica el artículo 379.2 del Código Penal.

Este último artículo no exige la demostración de una puesta en peligro concreto (es un delito de peligro abstracto), bastando solamente con que el conductor presente síntomas de haber ingerido drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas y que esa ingestión está afectando a la conducción, o basta con la tasa objetivada de alcoholemia. Tampoco es necesario la producción de un ulterior resultado (delito de mera conducta o actividad).

excluyen aquellas sustancias que se utilicen bajo prescripción facultativa y con una finalidad terapéutica, siempre que se esté en condiciones de utilizar el vehículo conforme a la obligación de diligencia, precaución y no distracción. En tercer lugar, a efectos de contraste, a petición del interesado, se podrán repetir las pruebas para la detección de alcohol o de drogas, que consistirán preferentemente en análisis de sangre²⁰¹, salvo causas excepcionales debidamente justificadas. Cuando la prueba de contraste arroje un resultado positivo será abonada por el interesado. Por último, el personal sanitario está obligado, en todo caso, a dar cuenta del resultado de estas pruebas al Jefe de Tráfico de la provincia donde se haya cometido el hecho o, cuando proceda, a los órganos competentes para sancionar de las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, o a las autoridades municipales competentes²⁰².

Sección 6.- Normas de circulación de vehículos

Además de las normas de circulación de vehículos de carácter general, cuando por razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen, o por motivos medioambientales, se podrá ordenar por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos, o la utilización de arcenes o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto²⁰³.

En Estados Unidos, en numerosos estados, está prohibido llevar abiertos envases con contenido alcohólico dentro del vehículo. En Alemania, los médicos consideran que una persona está ebria, a partir de 0,1 gr de alcohol en litro de sangre.

²⁰¹ Si la persona se encuentra mal, lo finge o se muestra muy poco colaboradora, por norma general los agentes no solicitan una orden judicial que permita extraerle sangre ya que esta medida se considera excesiva. Inicialmente sería requerido para efectuar un análisis de sangre para verificar los gramos por litro de sangre.

En un artículo titulado “*Un conductor se duerme en Santiago durante la prueba de alcoholemia de lo borracho que iba*” de La Opinión A Coruña, www.laopinioncoruña.es, de 13 de junio de 2017 publica que en los controles efectuados en las proximidades de Santiago, resultó positivo en alcoholemia el conductor de un turismo que en la primera prueba arrojó un resultado de 1,22 miligramos de alcohol por litro de aire espirado y la segunda "no fue capaz a realizarla", al quedarse dormido en el desarrollo de la misma, por lo que tuvo que "ser despertado por el componente del equipo de Atestados que le practicaba la prueba".

Si no colaborase, la persona sería imputada por negarse a someterse a las pruebas y si se acudiese con ella a un centro sanitario, el agente acompañaría la denuncia con los correspondientes partes médicos.

Hay que recordar que la negativa a someterse a las pruebas es un delito más agravado que realizar la propia prueba, ya que en el primer caso se suman las penas de prisión a la privación del derecho a conducir.

²⁰² El Juzgado de Instrucción Vigo, n.º 3, en fecha de 20 de diciembre de 2010, en Sentencia por Diligencias Previas Procedimiento Abreviado 2450/2010, ROJ: AJI 15/2010 - ECLI:ES:JI:2010:15A, ante la solicitud de la policía judicial de datos sin mandamiento judicial o requerimiento previo del Ministerio Fiscal y la negativa de los médicos a proporcionarlos ya que entendían que debían remitirlos al juzgado, señala que el artículo 22.2 de la LOPD habilita a los miembros de la Policía Judicial para la obtención y tratamiento de los datos requeridos siempre que: a) quede debidamente acreditado que la obtención de los datos resulta necesaria para la prevención de un peligro real y grave para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales y que, tratándose de datos especialmente protegidos, sean absolutamente necesarios para los fines de una investigación concreta; b) que se trate de una petición concreta y específica; c) que la petición se efectúe con la debida motivación y d) que los datos sean cancelados cuando no sean necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento.

²⁰³ Un ejemplo lo tenemos en la ciudad de Madrid, donde se aprobó el Decreto de 1 de diciembre de 2015 de la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por el que se adoptan las medidas de restricción del tráfico previstas en el protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno en la Ciudad de Madrid, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 5 de febrero de 2015 (BOAM núm. 7551, de 02 de diciembre de 2015). En la Exposición de motivos indica: De entre las competencias que, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ostentan los municipios en materia de medio ambiente, la protección contra la contaminación

La circulación por autopistas o autovías sujetas a peaje, tasa o precio público requerirá el pago del correspondiente peaje, tasa o precio público²⁰⁴.

Tienen preferencia de paso sobre los demás vehículos y otros usuarios de la vía los vehículos de servicio de urgencia, cuando se hallen en servicio de tal carácter, así como los equipos de mantenimiento de las instalaciones y de la infraestructura de la vía y los vehículos que acudan a realizar un servicio de auxilio en carretera²⁰⁵. Pueden circular por encima de los límites de velocidad establecidos y están exentos de cumplir otras normas o señales, en los términos que reglamentariamente se determine.

En todas las carreteras, como norma general, el adelantamiento debe efectuarse por la izquierda del vehículo que se pretenda adelantar.

Queda prohibido estacionar en los siguientes casos: por un lado, en los lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria, conforme a la regulación del sistema utilizado para ello, sin disponer del título que lo autorice o cuando, disponiendo de él, se mantenga estacionado el vehículo en exceso sobre el tiempo máximo permitido por la autorización²⁰⁶ y, por otro lado, delante de los vados señalizados correctamente²⁰⁷.

atmosférica en las zonas urbanas adquiere una notable importancia por cuanto conecta, en gran medida, con otra de las materias esenciales, también de competencia municipal, cómo es la protección de la salubridad pública.

En este sentido, los municipios de más de 100.000 habitantes y las aglomeraciones asumen la obligación legal de elaborar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica, conforme establece el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

De acuerdo con el citado artículo, las entidades locales, con el objeto de alcanzar los objetivos fijados en la citada ley, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

Por su parte, el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire, establece los umbrales de alerta para tres contaminantes (dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre y ozono), y faculta a las entidades locales para elaborar planes de acción cuando en una zona o una aglomeración determinada exista el riesgo de que el nivel de contaminantes supere uno o más de los umbrales de alerta establecidos, en los que se indicarán las medidas que deben adoptarse a corto plazo para reducir el riesgo de superación o la duración de la misma.

²⁰⁴ El art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos establece que tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.

Sin embargo, hay excepciones que establece la Ley 37/2015, de carreteras, en su art. 23 ya que no estarán obligados a su abono, los vehículos de las Fuerzas Armadas, los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, ni los de los servicios contra incendios. Tampoco lo estarán los vehículos al servicio de las Autoridades Judiciales (un vehículo oficial al servicio del juzgado e incluso un taxi que traslada a un juez), de emergencia o Protección Civil, las ambulancias, ni los de la propia explotación e inspección de carreteras, ni los de la explotación y conservación de equipamiento para la gestión, control y vigilancia del tráfico, cuando estén cumpliendo sus respectivas funciones específicas.

²⁰⁵ En la República Checa o en Alemania, los conductores, en caso de congestión en una autopista, estén obligados a arrimarse a los costados para dejar despejado un carril en el medio que permita la circulación de los vehículos prioritarios.

²⁰⁶ El Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad en su artículo 7c) autoriza el estacionamiento en las zonas de aparcamiento de tiempo limitado durante el tiempo necesario.

²⁰⁷ El vado tiene que tener autorización municipal. Si no hay vado y se circula con un automóvil por la acera, se podría denunciar por infracción al artículo 121.5) RGC que señala: "La circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales".

Se prohíbe llevar abiertas las puertas del vehículo, abrirlas antes de su completa inmovilización y abrirlas o apearse del mismo sin haberse cerciorado previamente de que ello no implica peligro o entorpecimiento para otros usuarios, especialmente cuando se refiere a conductores de bicicletas²⁰⁸. El usuario de la vía que se vea implicado en un accidente de tráfico, lo presencie o tenga conocimiento de él está obligado a auxiliar²⁰⁹ o solicitar auxilio para atender a las víctimas que pueda haber, prestar su colaboración, evitar mayores peligros o daños, restablecer, en la medida de lo posible, la seguridad de la circulación y esclarecer los hechos, como así lo expone la Audiencia Provincial de Madrid²¹⁰.

En la mayoría de las ocasiones el causante se da a la fuga para esconder una conducta ilegal, y no ser sorprendido por la policía: por ejemplo por conducir bebido o drogado, por conducir sin tener carnet de conducir, o lo tiene suspendido por otros delitos anteriores (esta conducta es delito desde finales de 2007 con la reforma del código penal en materia de seguridad vial), o por no tener seguro obligatorio del vehículo, situación que dejó de ser un hecho criminal para convertirse de nuevo en infracción administrativa. Como se puede observar, lamentablemente, son mayores las ventajas que conlleva que los inconvenientes²¹¹.

El art. 93 RGC indica que: El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal.

²⁰⁸ Esta medida está pensada para proteger a los ciclistas, pero a veces los ciclistas adelantan por la izquierda a vehículos que están parados, por ejemplo, ante un semáforo, y lo hacen pegados a los mismos, al lado de la mediana o línea continua que divide los dos sentidos y si alguien se apea, en ese momento, por la izquierda el ciclista puede colisionar con el pasajero o con la puerta. Habría dos infracciones, la de la persona que abre la puerta sin cerciorarse previamente y la del ciclista por circular incorrectamente.

²⁰⁹ En España, no existe ningún precepto legal que aluda al deber de socorro como tal. Sin embargo, sí que se regula la omisión, es decir, el no hacerlo. La omisión de socorrer a alguien está perfectamente tipificada en nuestro CP, que dice lo siguiente en el art. 195: “El que no socorriere a una persona que se halle desamparada y en peligro manifiesto y grave, cuando pudiese hacerlo sin riesgo propio ni de terceros, será castigado con la pena de multa de 3 a 12 meses. Si además la víctima está en esa situación porque el accidente lo ocasionó la persona que luego omitió el auxilio la pena será aún mayor, pena de prisión de 6 meses a 18 meses, y si el accidente se debiera a imprudencia, la de prisión de 6 meses a 4 años”.

En otros lugares como en Ontario (Canadá) lo que ellos denominan “hit and run” (colisionar y largarse) es una de las dos infracciones más castigadas y supone la deducción de 7 puntos.

²¹⁰ La SAP 242/2014 de Madrid, de 12 de mayo - ECLI:ES:APM:2014:242, declaró que quedaba acreditado que un conductor había cometido un delito de conducción manifiestamente temeraria, pues circulaba a una velocidad muy superior a la permitida y bajo el influjo de bebidas alcohólicas; además, desarrollándose la conducción en una zona especialmente peligrosa para la circulación, ya que se trataba de una travesía en el inicio de un casco urbano pero que por lo que se refiere al delito de omisión del deber de socorro, aun estando acreditado que el acusado no detuvo el coche en ningún momento cuando se produjo el accidente mortal, y por tanto no pudo cerciorarse de que la víctima había fallecido de manera súbita e instantánea, lo que hacía imposible cualquier tipo de ayuda, implica que se está en presencia de un delito imposible que en la actualidad es impune por inexistencia de objeto; en consecuencia, la AP lo absolvió de este delito. Es decir, si la persona muere inmediatamente en el accidente, no se puede acusar al causante del delito de omisión de socorro si no se detiene a ayudar. La conmoción ocasionada por esta sentencia motivo al Ministro de Justicia a impulsar en un futuro próximo un tipo nuevo en el cual se establezca que cuando una persona causa una lesión en materia de circulación de tráfico y seguridad vial, se cree una obligación adicional de atender y facilitar ayuda.

²¹¹ En el artículo titulado “*Darse a la fuga en un accidente de circulación sale muy barato*” de Carris Blog, www.carris.wordpress.com, de 23 de diciembre de 2009, por CARRARAS ESPALLARDO, J. A., expone que muy al contrario de lo que piensa la sociedad darse a la fuga estando implicado en un accidente de circulación no está considerado como delito en nuestra legislación. Otra cosa bien distinta es el delito de omisión del deber de socorro que comete el implicado en accidente que no socorre a la víctima, y con todos los requisitos legales que exige la ley como son que la víctima se halle desamparada (no puede prestarse ayuda a sí misma y no está recibiendo ayuda de nadie) y en peligro manifiestamente grave, y que el causante no la socorriere cuando pudiera hacerlo sin peligro propio ni de terceros.

Se prohíbe la publicidad en relación con vehículos a motor que ofrezca en su argumentación escrita o verbal, en sus elementos sonoros o en sus imágenes incitación a la velocidad excesiva, a la conducción temeraria, a situaciones de peligro²¹² o cualquier otra circunstancia que suponga una conducta contraria a los principios de esta ley, o cuando dicha publicidad induzca al conductor a una falsa o no justificada sensación de seguridad²¹³.

Sección 7.- Señalización

Reglamentariamente se establecerá el Catálogo Oficial de Señales de la Circulación y Marcas Viales, de acuerdo con las reglamentaciones y recomendaciones internacionales en la materia²¹⁴. Dicho catálogo especificará necesariamente la forma, color, diseño y significado de las señales, así como las dimensiones de las mismas en función de cada tipo de vía y sus sistemas de colocación. Las señales y marcas viales deberán cumplir las especificaciones que reglamentariamente se establezcan.

Las indicaciones escritas de las señales se expresarán, al menos, en la lengua española oficial del Estado²¹⁵.

²¹² La puesta en peligro, es decir, la creación de un riesgo ha de sobrepasar los estándares razonables de riesgo permitido, aplicándose los criterios sociales de adecuación al riesgo dejando margen al juzgador para delimitar lo que se considera una situación de riesgo. Para conocer si deja de ser una infracción administrativa para ser incluida en el ámbito penal de acuerdo con los arts. 142 y 152 CP, que se ocupan de la imprudencia, es fundamenta acudir al dictamen 2/2016 del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial que considera imprudencias graves las siguientes maniobras: adelantamientos con grave vulneración de las prohibiciones del art. 37 LTSV, excesos de velocidad calificados de infracción grave o muy grave de los arts. 76.a) y 77.a) sancionados con 6 puntos según el Anexo IV LTSV, marcha atrás en autopistas o autovías, y no detenerse en la señal de stop o ante un semáforo en rojo.

²¹³ El Mundo, de fecha 07 de noviembre de 2011, publica un artículo titulado “*Multa de 30.000 euros a Julia Roberts y Tom Hanks por conducir sin casco*”, que se hace eco de la noticia, reproducida también en numerosos medios de comunicación, de la sanción de la DGT a la distribuidora de cine “TriPictures” por un cartel de la película “Larry Crowne, nunca es tarde” en la que sus protagonistas aparecen en él, en moto y sin casco. La DGT alegó en el expediente sancionador que el cartel “justificaba comportamientos de riesgo” al mostrar “conductas prohibidas en el RDL 339/1990” cuyo art. 47 impone la obligación de llevar casco a los conductores de motos y ciclomotores y de acuerdo con el artículo 52 de la LTSV. La distribuidora comunicó a los medios de comunicación que el cartel era una foto de estudio, no una imagen de la película y que además en esta última los protagonistas siempre utilizan casco. Lo cierto es que otras películas donde también se veía a conductores de motocicletas sin casco no fueron objeto de expediente sancionador. También podría darse el caso de que un cineclub que proyectase “Vacaciones en Roma” con Audrey Hepburn y Gregory Peck pudiese también ser sancionado si anunciase la película con los dos protagonistas subidos a la Vespa sin casco. Además, al no prohibirse el cartel éste fue reproducido por todos los medios que comentaron la noticia con lo cual se consiguió un efecto inverso al esperado y una publicidad gratuita enorme para la distribuidora lo que puede hacer pensar a los publicistas que conviene una multa cuando se consiguen retornos publicitarios mucho mayores.

²¹⁴ El vigente Catálogo oficial de señales verticales de circulación fue publicado en 1992 por el MOPT (hoy, Fomento) y contempla a veces de forma general ciertos tipos de señales sin especificar la totalidad de lo indicado en este artículo: forma, color, diseño y significado. También desde 2016 es posible encontrar señales que indican que se efectúan controles de semáforo en rojo, el denominado “foto-rojo” sin que previamente se hayan incluido en el Catálogo Oficial. Pero el hecho de que existan señales que no estén en el Catálogo Oficial no es exclusivo de España. En Alemania, se ha innovado mucho en materia de siluetas humanas en los semáforos. Primero se pusieron imágenes femeninas para darle visibilidad a este colectivo y ahora ya existen imágenes de parejas heterosexuales, y homosexuales de ambos sexos. En ciudades como Mainz o Augsburg se ponen personajes de los cuentos de hadas y en la ciudad danesa de Friediricia nos encontramos con la figura de un soldado. En España, Fuenlabrada fue la primera ciudad que utilizó siluetas femeninas en la señal vertical de pasos de peatones y en los semáforos. Hoy ya son numerosas las ciudades, como sucede con Valencia, que los han adoptado aunque sin seguir ningún modelo establecido.

²¹⁵ El Juzgado de lo Contencioso-administrativo Núm. 1 de Lleida, en un Auto de 15 de abril de 2011, Procedimiento Abreviado Núm. 53/2011, ROJ: AJCA 2/2011 - ECLI:ES:JCA:2011:2A (FJ 6), señala: “pero dejando de lado lo anterior, el expediente original viene derivado por circular con un vehículo a 121 Km/h cuando

Capítulo 2.- Autorizaciones administrativas y régimen sancionador

Sección 1.- Autorizaciones administrativas

El titular de un permiso o licencia de conducción o del permiso de circulación de un vehículo comunicará a los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico su domicilio. Éste se utilizará para efectuar las notificaciones respecto de todas las autorizaciones de que disponga. A estos efectos, los ayuntamientos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria²¹⁶ podrán comunicar al organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico los nuevos domicilios de que tengan constancia. En la Dirección Electrónica Vial (DEV) además se practicarán los avisos e incidencias relacionados con las autorizaciones administrativas recogidas en esta ley²¹⁷.

Respecto a las autorizaciones para conducir, el número de puntos inicialmente asignado al titular de un permiso o licencia de conducción se verá reducido por cada sanción firme en vía administrativa que se le imponga por la comisión de infracciones graves o muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos, de acuerdo con el baremo establecido en los anexos II y IV. El permiso por puntos resultó muy positivo ya que se redujo notablemente el número de fallecidos y heridos en nuestras carreteras, pero también originó el fenómeno de la venta de puntos por parte de personas que deseaban ganar algún dinero vendiéndoselos a algún infractor

la velocidad está limitada por una señal a 100 Km/h. Pues bien, la existencia de dicha señal no se ve por ninguna parte. Y a prevención, y sin perjuicio de lo que se compruebe en el expediente, debe también señalarse que existe por parte de la Generalidad de Cataluña otro preocupante incumplimiento sistemático, cuando no desobediencia abierta y deliberada, de lo establecido en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), que impone que "las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado". Como es sabido, la Ley de Seguridad Vial, tal y como señala su art. 2º, es aplicable a todo el territorio nacional (es decir, a toda España) y por tanto también a Cataluña como parte integrante de la Nación española que es. En el caso en que la señalización que ha dado lugar a esta sanción o contenga informaciones complementarias redactadas omitiendo el idioma castellano, habrá que considerar dicha señalización fuera de la legalidad, así como cualquier acto que la Administración regional catalana pretenda derivar de una señalización ilegal. No sólo en éste, sino en cualquier otro supuesto en que se aprecie de oficio este problema de posible y grave incumplimiento de la legislación básica del Estado en ejercicio de una competencia, además, exclusiva del Estado; además de la posible y expresa declaración de falta de lealtad institucional por parte de la Administración regional catalana".

²¹⁶ La STSJ 103/2017 de Madrid, de 30 de enero - ECLI:ES:TSJM:2017:103, falla a favor del ciudadano sancionado con una multa de tráfico, estimando el recurso contencioso-administrativo contra la resolución que le apremiaba al pago de dicha multa, indebidamente notificada. Reprocha el tribunal que la Administración sancionadora no llevara a cabo investigación alguna sobre el domicilio del sancionado y recurriera a la notificación por edictos, tras un único intento de notificación, frustrado por ser desconocido en el domicilio que figuraba en la Dirección General de Tráfico. Era exigible un mayor grado de diligencia en la averiguación del domicilio, simplemente con un cruce de datos con otros órganos de la Administración. Dado que la Agencia Tributaria cuenta muchas veces con mejor información que la propia DGT sobre el domicilio real de muchos conductores o titulares de vehículo, la ley prevé que se pueda intercambiar información entre ambos organismos e incluso con Ayuntamientos, para poder notificar de forma fehaciente a una persona física o jurídica.

²¹⁷ La STS 4991/2016, de 16 de noviembre - ECLI:ES:TS:2016:4991 (rec. 2841/2015), deja claro que la notificación electrónica no supone un recorte a la notificación exacta, completa y legal a la que tiene derecho todo ciudadano en relación con un procedimiento sancionador y recuerda que con carácter general se ha entendido que lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado.

al que le convenía el trato²¹⁸. Las ofertas de venta de puntos están estimuladas por el cada vez mayor número de conductores que no son identificados en el momento en que cometen la infracción, especialmente en las infracciones de velocidad captadas por radares fijos o en los “foto-rojos”. Los titulares de un permiso o licencia de conducción a los que se hace referencia en los párrafos a) y b) del apartado 2 del art. 63 LTSV, transcurrido el plazo de dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa²¹⁹ por la comisión de infracciones que impliquen la pérdida de puntos, pasarán a disponer de un total de doce puntos.

Respecto a las autorizaciones administrativas para poner en circulación vehículos a motor, así como remolques de masa máxima autorizada superior a la que reglamentariamente se determine, es preceptiva su matriculación y que lleven las placas de matrícula con los caracteres que se les asigne del modo que se establezca²²⁰. Esta obligación será exigida también a los ciclomotores en los términos que reglamentariamente se determine. Las autorizaciones administrativas reguladas en este título podrán ser objeto de declaración de nulidad²²¹ o lesividad²²² cuando concorra alguno de los supuestos previstos y de acuerdo con el procedimiento regulado en la normativa sobre procedimiento administrativo común.

Sección 2.- Infracciones y sanciones

De acuerdo con lo establecido en el art. 74.1 LTSV, las acciones u omisiones contrarias a esta ley²²³ tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los términos

²¹⁸ La compra venta de puntos supone un delito penado por el art. 392 CP, que hace referencia a la falsedad documental (en la multa), en relación al art. 390 CP, que castiga a los que atribuyan la participación de una persona en unos hechos con los que no ha tenido nada que ver. El comprador es quien comete estos delitos, pero el vendedor puede ser imputado también como inductor y cooperador necesario de este delito cuando se consume la operación. En ambos casos, las penas que contempla el CP van desde los 6 meses a los 3 años de prisión, y multa de 6 a 12 meses. En la práctica, no es un delito que se esté persiguiendo por parte de la fiscalía y las fuerzas de seguridad ya que se siguen publicando numerosos anuncios de venta de puntos en Internet.

²¹⁹ Al no verse afectado el saldo de puntos por las condenas penales contra la seguridad vial nos podemos encontrar a conductores reincidentes en vía penal que siguen contando con quince puntos ya que en la vía penal, los puntos, no se descuentan.

²²⁰ En España todavía no se permiten las matrículas personalizadas, aunque seguramente se permitirán en los próximos años. En Europa hay países como Bélgica o Andorra que las permiten. En algunos países suponen un ingreso adicional para las arcas públicas ya que las tasas de matriculación son superiores. En Dubai, por ejemplo, se subastan, y la revista Autofácil, de fecha 10 de junio de 2016, publica un artículo titulado “Una matrícula de 4,3 millones de euros”, e informó que Arif Ahmad Al Zarouni, un jeque de los Emiratos Árabes Unidos, pagó 4,3 millones de euros en una subasta para hacerse con la matrícula número 1 para su Pagani Huayra.

²²¹ La STS 4188/2013, de 17 de julio - ECLI:ES:TS:2013:4188 (rec. 472/2012), referida a sanciones de tráfico deja claro que la falta de notificación afecta a la eficacia pero no a la validez y por tanto queda fuera de los vicios de nulidad de pleno derecho. O sea, que no prosperará la revisión de oficio. La eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo, no afecta a su validez sino meramente a su eficacia (y al comienzo en su caso, de los plazos para impugnarlo).

²²² La Administración no puede anular un acto anulable, sino que tiene que declarar su lesividad y ser la Jurisdicción contencioso-administrativa la que lo anule. La Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone en su art. 71 que “Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo: a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada”.

²²³ La STS 314/1998, de 23 de enero - ECLI:ES:TS:1998:314 (rec. 5397/1992), exige la concurrencia de dolo o culpa; así, no se podría sancionar a quien se salta un semáforo porque es embestido por detrás por otro vehículo. Como se refleja en la STC 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246, y STC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76, entre otras, el Tribunal Constitucional ha señalado que: “Este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas (...) en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado”.

previstos en la misma²²⁴. Sin embargo, cuando las acciones u omisiones puedan ser constitutivas de delitos tipificados en las leyes penales, se estará a lo dispuesto en el art. 85 LTSV²²⁵. Y por último, en consonancia con lo dispuesto en el art. 74.3 LTSV las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves. Respecto al objeto concreto de nuestra Tesis doctoral, y en concreto las infracciones del foto-rojo:

- Son infracciones graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a: (...) k) No respetar la luz roja de un semáforo.
- Son infracciones muy graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a: (...) j) Incumplir²²⁶ el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de identificar²²⁷ verazmente²²⁸ al conductor responsable de dicha infracción²²⁹, cuando sean debidamente

²²⁴ Se debe prever el “estado de necesidad” como eximente de responsabilidad. Ese estado de necesidad se da en alguno de los siguientes casos: 1.- La necesidad de proteger a alguien de un daño; por ejemplo, trasladar a un herido al hospital. 2.- Incumplir la norma para evitar un daño grave; por ejemplo, subir a una acera para evitar atropellar a alguien. 3.- Necesidad grave personal; por ejemplo, operación de próstata con incontinencia.

En esos casos el daño debe ser grave, debe referirse a una persona (y no, por ejemplo, al patrimonio) y el peligro debe ser “actual”, es decir, no existe estado de necesidad si el daño “ya se ha producido”.

²²⁵ Actuación ante indicios de posible delito. El AAP, de 23 de febrero de 2017, ROJ: AAP CC 91/2017 - ECLI:ES:APCC:2017:91A, clarifica una de las grandes incertidumbres desde que se produjo la despenalización de las faltas; esto es, qué circunstancias deben concurrir para que un accidente de tráfico derive a la vía penal, y para ello qué debe entenderse por imprudencia grave o menos grave. Por ello para que en un accidente de tráfico se derive este hecho a la vía penal deben concurrir dos circunstancias acumulativas, a saber: 1.- Que el hecho esté incluido en una de las conductas descritas en los arts. 76 y 77 LTSV y 2.- Que además, según la conducta descrita existan lesiones que consten en los arts. 149 y 150 CP si la conducta es infracción grave, (art. 76) o lesiones que consten en los arts. 147.1, 149 o 150 CP si la conducta es infracción muy grave (art. 77) (ya que si fueran lesiones del art. 147.2 CP está despenalizado y habría que acudir a la vía civil, ya que el art. 147.2 CP solo sanciona actuaciones dolosas).

En el mismo se establece que: si se presenta una denuncia penal por un accidente de tráfico deben describirse con claridad estos dos conceptos para que el juez de instrucción acuerde incoar diligencias previas por delito, a saber: 1.- La conducta ocurrida como infractora y 2.- Las posibles lesiones.

En estos casos, en la denuncia se deberá especificar su inclusión bien en el art. 152.1 CP o en el art. 152.2 CP en base a la concurrencia de la acción descrita como infracción (art. 76 y 77) en la LTSV y además que de esa infracción se derivan unas lesiones que consten en los arts. 147.1, 149 o 150 CP de que permiten encasillar el hecho como delictivo bien en el art. 152.1 ó 152.2 CP.

²²⁶ Entre otras la STC 63/2007, de 27 de marzo - ECLI:ES:TC:2007:63, tras manifestar que el mero dato de la titularidad del vehículo no es suficiente para concluir que el propietario fuera también el conductor en el momento de cometerse la infracción, considera que no se trata de un elemento irrelevante y que el propietario tan solo se descarga de responsabilidad si identifica al infractor de forma convincente. En los supuestos en los que la identificación del conductor por parte del titular del vehículo no es completa o verosímil y sí, imprecisa y esquiva, es admisible, según el Tribunal Constitucional, que la Administración utilice este hecho como contra-indicio y que lo valore, en conjunto con otras circunstancias, para inferir la responsabilidad del propietario por la infracción cometida. Con la argumentación anterior, se pretende evitar por las autoridades administrativas que la mera comunicación de no ser el propietario quien conducía el vehículo en el momento de la infracción y la remisión a una tercera persona sin identificación completa sirva para evadir la responsabilidad por la infracción cometida. El deber de identificar verazmente comporta por parte del titular el comunicar todos los datos necesarios (nombre y apellidos -DNI/NIE o pasaporte- y domicilio).

²²⁷ En la vía administrativa está contemplada la obligación por parte del titular o arrendatario del vehículo de identificar al conductor, pero no existe esta previsión en la vía penal.

²²⁸ El art. 77.j) del LTSV califica como infracción muy grave el incumplimiento por el titular o el arrendatario del vehículo de la obligación de identificar al conductor responsable de la infracción que se hubiese cometido con él, cuando hayan sido requerido para ello en el plazo establecido. Pero esta identificación, tal y como establece este artículo, debe ser veraz, porque será contra ese conductor designado contra quien se dirigirá el expediente sancionador, es decir, no sería admisible identificar como conductor, por ejemplo, a una persona que tuviera su residencia en el extranjero, sin acreditar que en el momento de cometerse la infracción se encontraba en España. Con esta regulación parece que la administración cierra la posibilidad de que la sanción de aquellas infracciones no notificadas en el acto (cada vez más) pueda ser eludida mediante el fácil recurso de inventar un

requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del artículo 11.

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 100 euros; las graves, con multa de 200 euros, y las muy graves, con multa de 500 euros. No obstante, las infracciones consistentes en no respetar los límites de velocidad se sancionarán en la cuantía prevista en el anexo IV.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en la imposición de sanciones deberá tenerse en cuenta²³⁰ que: (...) b) La multa por la infracción prevista²³¹ en el artículo 77. j) ²³² será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave.

conductor ficticio o de facilitar datos de un conductor real pero que se encuentre fuera del alcance del poder sancionador de la Administración.

²²⁹ No basta con identificar verazmente ya que además hay que hacerlo con buena fe. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 25 de Madrid en sentencia Núm. 124/2015, de 18 de marzo condenó a la titular de un vehículo que, cuando fue requerida para ello, había comunicado el nombre del conductor en la penúltima hoja de un texto de 6 folios escrito en letra muy pequeña y apretada, sin destacar el nombre para dificultar que se encontrase. El Juez apreció mala fe, no aceptó su recurso y la condenó al pago de las costas.

²³⁰ Las multas adolecen siempre de la injusticia que supone sancionar a unas personas con pocos recursos frente a otras que disponen de ellos en abundancia.

El diario El País, de fecha 7 de enero de 2010, publica un artículo titulado “*Multa de tráfico récord en Suiza: 202.000 euros*”, que se hace eco de una sanción a un millonario suizo que batió todos los récords de las multas de tráfico de su país al ser sancionado con 202.415 euros por un juez. El motivo fue un exceso de velocidad al circular a 137 kilómetros por hora en un pueblecito suizo. La penalización en Suiza no depende de un baremo de velocidad -tantos euros según los kilómetros por hora de exceso- sino de la riqueza (o pobreza) del infractor. Así, la sanción se ha calculado tras valorar las posesiones del conductor, cuyo nombre no se ha hecho público, en una cifra próxima a 16 millones de euros. Además, era reincidente, lo que aumentó la sanción.

El diario bávaro Abendzeitung, de fecha 27 de agosto de 2015, publica un artículo titulado “*Brose-Chef: Millionen-Strafe für gefälschtes Kennzeichen?*”, comenta que un conductor fue sancionado con una multa de 1,65 millones de euros, por sustituir su matrícula por una lámina adhesiva. Se tuvieron en cuenta sus ingresos y que la lámina reflejaba la foto del radar impidiendo su lectura. En su recurso el denunciado alegó que la matrícula la había cambiado por motivos ópticos y aerodinámicos, que era legible y que circular sin matrícula sólo suponía una multa de 60 €, sin pérdida de puntos.

El diario 20 minutos, www.20minutos.es, publica un artículo titulado “*Lo multan con 111.888 euros por exceso de velocidad debido a que es millonario*”, que informa que la multa de tráfico más alta impuesta en Finlandia hasta la fecha la recibió en enero de 2002 un ejecutivo de Nokia, Anssi Vanjoki. Fue sancionado con 116.000 euros por conducir su motocicleta por el centro de Helsinki a 75 kilómetros por hora, 25 kilómetros por encima del límite, aunque finalmente un juzgado le rebajó la multa a 6.000 euros.

En España, en la R-4, fue detectado el 21 de marzo de 2016 un conductor discapacitado (le faltaba una pierna) que tenía la conducción limitada a 100 km/h, conduciendo a 297 km/h. Eso supone recorrer un campo de fútbol de 105 m en 1,27 segundos. Al ser un delito, fue tramitado por juicio rápido. A pesar de tener todos los puntos retirados, el fiscal propuso una multa de 3.600 € y un año de retirada del permiso, lo que fue aceptado por el acusado.

²³¹ Las multas pecuniarias que se aplican sin tener en cuenta los recursos económicos del infractor, puede suponer una injusticia, ya que hay conductores que prefieren pagar el recargo de una multa por no identificar al conductor que perder puntos y correr el riesgo de tener que hacer un curso de recuperación total.

En caso de no identificar al conductor que ha cometido una infracción el importe de la multa se graduará en función del tipo de infracción original. 1.- Si la infracción original es leve: el doble de la misma (100 € (o menos) = 200 €). 2.- Si la infracción original es grave: el triple de la misma (200 € = 600 €). 3.- Si la infracción original es muy grave: el triple de la misma (500 € = 1.500 €).

²³² En la práctica es una multa muy controvertida porque no tiene en cuenta el nivel de renta del titular y se convierte en una sanción antisocial y en una forma indirecta de “comprar” puntos.

Sección 3.- Responsabilidad, procedimiento sancionador y el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico

De acuerdo con lo establecido en el art. 82 LTSV, “la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción. No obstante: (...) d) En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste no tuviese designado un conductor habitual, será responsable el conductor identificado por el titular o el arrendatario a largo plazo²³³, de acuerdo con las obligaciones impuestas en el art. 11. e) En las empresas de arrendamiento de vehículos a corto plazo será responsable el arrendatario del vehículo. En caso de que éste manifestara no ser el conductor, o fuese persona jurídica, le corresponderán las obligaciones que para el titular establece el art. 11. La misma responsabilidad corresponderá a los titulares de los talleres mecánicos o establecimientos de compraventa de vehículos por las infracciones cometidas con los vehículos mientras se encuentren allí depositados”.

También, respecto a las garantías procedimentales, establece el art. 83.2 LTSV que “los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología”²³⁴. Como veremos posteriormente, los instrumentos utilizados para la formulación de denuncias por infracciones por no respetar un semáforo rojo no tienen que pasar este control metrológico ya que no miden nada.

Respecto al procedimiento sancionador, la sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas²³⁵ corresponderá a los respectivos Alcaldes, art. 84.4 LTSV, los cuales podrán delegar esta competencia de acuerdo con la normativa aplicable. Quedan excluidas de la competencia sancionadora municipal las infracciones a los preceptos del título IV, incluyendo las relativas a las condiciones técnicas de los vehículos y al seguro obligatorio. Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos.

El art. 113 LTSV, establece que la autoridad que hubiera impuesto una sanción grave o muy grave y la detracción de puntos, tiene la obligación de comunicarlo al Registro de Conductores e Infractores en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa.

²³³ La Orden INT/3215/2010, de 3 de diciembre, por la que se regula la comunicación del conductor habitual y del arrendatario a largo plazo al registro de Vehículos (BOE núm. 304, de 15 de diciembre), en su art. 1.2) objeto, establece: "A los efectos previstos en esta orden, se entenderá que un vehículo está cedido en régimen de arrendamiento a largo plazo cuando permanece arrendado a la misma persona física o jurídica por tiempo superior a tres meses dentro de un periodo de doce meses consecutivos. Se excluye del concepto de arrendamiento a largo plazo el arrendamiento financiero o leasing".

²³⁴ Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología (BOE núm. 309, de 23 de diciembre). Su desarrollo reglamentario está contenido en el RD 244/2016, de 03 de junio (BOE núm. 137, de 7 de junio). Esta ley tiene por objeto tiene como objeto, según su artículo 1) "El establecimiento y la aplicación del Sistema Legal de Unidades de Medida, así como la fijación de los principios y de las normas legales a las que debe ajustarse la organización y el régimen de la actividad metrológica en España".

²³⁵ El Anexo I de la ley exige que para que una vía sea considerada urbana debe ser pública y ese es el criterio de algunos órganos judiciales.

Establece el art. 85 LTSV que “cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y acordará la suspensión de las actuaciones”²³⁶.

De acuerdo con el art. 86 LTSV, “el procedimiento sancionador se incoará²³⁷ de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta ley, por iniciativa propia o mediante denuncia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas o de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos”.

Por otro lado, y de conformidad con el art. 89 LTSV, “las denuncias se notificarán en el acto al denunciado. No obstante, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias: (...) c) Que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes²³⁸ que permitan la identificación del vehículo”.

De acuerdo con el art. 93 LTSV, el procedimiento sancionador podrá ser: abreviado u ordinario.

El procedimiento será abreviado, art. 94 LTSV, si se paga en 20 días naturales y no se presentan alegaciones, con las siguientes consecuencias:

- Descuento del 50% del importe de la multa.
- No se pueden formular alegaciones y finaliza el procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa.
- Se agota la vía administrativa al día siguiente del pago.

²³⁶ Aunque nuestra Constitución no consagra de manera explícita en ninguno de sus artículos el principio “*non bis in ídem*”, el Tribunal Constitucional, en una línea jurisprudencial que arranca con la STC 2/1981, de 30 de enero - ECLI:ES:TC:1981:2, ha reconocido que “ No obstante, podemos señalar que, si bien no se encuentra recogido expresamente en los arts. 14 a 30 de la Constitución, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo (art. 53.2 CE y art. 41 de la LOTC) no por ello cabe silenciar que, como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del artículo 9 del Anteproyecto de Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución”.

A pesar del silencio de la CE, la legislación administrativa sí que ha reconocido el principio “*non bis in ídem*”. El art. 77.4 LPAC establece: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”.

²³⁷ Los arts. 58 y ss. LPAC, estudia con más detalle la iniciación del procedimiento por “iniciativa propia” del órgano competente, o como consecuencia de “orden superior” o a causa de “petición razonada” de otros órganos o “denuncia”.

²³⁸ La captación automática de imágenes de los vehículos infractores puede dar lugar a situaciones surrealistas. Por ejemplo, El Economista, www.elEconomista.es, de fecha 5 de febrero de 2019, publica un artículo titulado “*Increíble pero cierto: multan a un coche que iba encima de una grúa*”, y que informa que el Servei Català de Trànsit, equivalente a la DGT en Cataluña, ha multado recientemente al propietario de un conductor por exceso de velocidad. Iba a 91,51 kilómetros por hora en un tramo limitado a 80 kilómetros y marcado por una señal en la provincia de Barcelona. Hasta aquí, todo normal. Lo sorprendente es que dicho vehículo era transportado por una grúa. No debemos pensar sólo en las fotos de las cámaras asociadas a los radares que indican la velocidad instantánea del vehículo o en los sensores de los radares de tramo, ya que se van incorporando nuevas facilidades para denunciar por medio de videocámaras como es el caso del “foto-rojo” en los semáforos, la lectura de la matrícula para denunciar a su titular por carecer de seguro o de no cumplimiento con los plazos de la ITV o incluso por acceder a zonas restringidas en las ciudades por motivos de contaminación.

- La sanción no se computa como antecedente, salvo que tenga pérdida de puntos.
- Los puntos se descuentan al día siguiente y si tardasen algunos días en descontarse tendría efecto el descuento desde el día siguiente a la firmeza de la sanción.
- No es válido para infracciones muy graves y aquellas referidas a inhibidores de radar.

El procedimiento sancionador abreviado, art. 93 LTSV, “no será de aplicación a las infracciones previstas en el artículo 77. h), j), n), ñ), o), p), q) y r)”²³⁹.

En concordancia con lo establecido en el art. 95.1 LTSV, el procedimiento será ordinario cuando notificada la denuncia, se presentan alegaciones. Y las consecuencias son: que ya no hay ningún descuento, que si no se ha producido la detención del vehículo debe identificarse al conductor en 15 días naturales y, que si no hay alegaciones ni se paga, la sanción se hace firme a los 30 días y pasa a la vía ejecutiva.

De acuerdo con los arts. 97 y ss. LTSV, se establece el procedimiento para el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico²⁴⁰ cuando se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro de la Unión Europea²⁴¹ distinto de aquél en el que se cometió la infracción. El tratamiento de los datos de carácter personal derivado del intercambio transfronterizo de información se efectuará conforme a lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

El intercambio transfronterizo de información²⁴² se llevará a cabo sobre las siguientes infracciones²⁴³ de tráfico²⁴⁴:

- a) Exceso de velocidad²⁴⁵.

²³⁹ j) Incumplir el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del artículo 11 (obligación de identificar al conductor).

²⁴⁰ Se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (DOUE núm. L 68, de 13 de marzo), que se había recogido en la disposición final segunda de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

²⁴¹ Este artículo no es de aplicación a las infracciones cometidas con vehículos de terceros países que no pertenezcan a la Unión Europea, como es el caso de Andorra o San Marino.

²⁴² El intercambio se hace sobre los titulares de los vehículos a través de sus placas de matrícula y no sobre los infractores ya que se desconocen. El titular tiene la obligación de identificar al conductor al recibir la carta de información. Vemos que cuando se detiene al vehículo se actúa sobre el infractor y cuando no es así, se actúa sobre el titular.

²⁴³ EUCARIS, (EUropean CAR and driving license Information System), es un sistema que conecta autoridades de tráfico de los diferentes países para que puedan compartir información sobre vehículos y permisos de conducción y otros datos relacionados con el transporte. Su propósito es luchar contra los robos de vehículos y los fraudes en los permisos.

²⁴⁴ Vemos que existe un “*numerus clausus*” en las infracciones objeto de intercambio transfronterizo de información, por ello no se realiza el intercambio cuando se trate de estacionamientos indebidos en paradas de autobús, zonas de carga y descarga, estacionamiento reservado para discapacitados, etc.

²⁴⁵ Es muy importante que se unifiquen las sanciones en toda Europa y que incluyan en la normativa a los países que no son miembros de la Unión Europea. Hoy los conductores españoles pueden llevarse grandes sorpresas al viajar por Europa. Así en Suiza si un conductor circula a 132 en una autopista limitada a 120, sería sancionado con 150 francos suizos de multa, pero el problema surge cuando no se paga en plazo, que allí es de 60 días, ya que el ilícito administrativo se transforma automáticamente en un ilícito penal. En caso de volver a cometer otra infracción en Suiza sin haber pagado la multa anterior podría suponerle problemas importantes al conductor.

- b) Conducción con tasas de alcohol superiores a las reglamentariamente establecidas.
- c) No utilización del cinturón de seguridad u otros sistemas de retención homologados.
- d) No detención ante un semáforo en rojo o en el lugar prescrito por la señal de “stop”.
- e) Circulación por un carril prohibido, circulación indebida por el arcén o por un carril reservado para determinados usuarios.
- f) Conducción con presencia de drogas en el organismo.
- g) No utilización del casco de protección.
- h) Utilización del teléfono móvil o de cualquier otro dispositivo de comunicación durante la conducción cuando no esté permitido.

PARTE TERCERA

REFERENCIAS ESPECÍFICAS DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ORDENANZAS MUNICIPALES

PARTE TERCERA

ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

TÍTULO I: REFERENCIAS ESPECÍFICAS DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Capítulo 1.- Diferencias entre ordenanza, reglamento y bando

Sección 1.- Concepto y clases de normas locales

Los entes locales, para regular determinadas conductas de los ciudadanos y para organizar sus propios servicios, pueden dictar disposiciones administrativas de carácter general que reciben el nombre de Ordenanzas o Reglamentos. Tal potestad normativa local es una manifestación de la autonomía local²⁴⁶.

En la esfera de su competencia, las entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes, según establece el art. 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. De la misma forma se le reconoce la potestad reglamentaria y de auto-organización, de acuerdo con lo estipulado en el art. 4.1 a) LRBRL. Por su parte el art. 84.1 a) LRBRL, establece que las entidades locales podrán intervenir en la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: Ordenanzas y Bandos.

En resumen, las Ordenanzas locales son, pues, disposiciones generales que dictan las Corporaciones locales, dentro de la materia de su competencia, y que son de obligatorio cumplimiento en el territorio del término municipal correspondiente. Los Reglamentos son normas con eficacia administrativa interna, es decir, afectan solamente a las relaciones internas de la Corporación, como por ejemplo el Reglamento Orgánico, que regula el funcionamiento interno de cada Corporación de ámbito local. El Bando es una “proclama o edicto que se hace público, originariamente de modo oral, por orden superior, especialmente militar o de un alcalde; particularmente la resolución dictada por el alcalde que a veces tiene un limitado alcance normativo, referida normalmente al recordatorio del cumplimiento de determinadas disposiciones legales o reglamentarias, fijación de fecha y lugares en que se llevarán a cabo concretas actuaciones o prestaciones, actualización de mandatos contenidos en las leyes, y otros aspectos relativos a la vida municipal²⁴⁷”. En efecto, hasta hace tan solo unos años, los pregoneros o alguaciles municipales se colocaban en las esquinas y otros puntos estratégicos de la localidad, y a viva voz, después de hacer sonar un instrumento de viento, comenzaban su Pregón diciendo: “por orden del señor Alcalde, se hace saber que...²⁴⁸”, y a continuación leían el manifiesto. Abandonada en nuestros tiempos su forma oral, el Bando se configura actualmente como el hermano menor de la Ordenanza. En el derecho administrativo español los

²⁴⁶ Vid., EZCURRA, M., *Técnico de Administración General. Manual de Ingreso. Volumen II*, Madrid. Ed. Ezcurrea, 2019, pág. 397.

²⁴⁷ Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ.

²⁴⁸ Vid., PÉREZ SIMARRO, M. A., *Por orden del señor alcalde se hace saber...*, Valladolid, Ed. Lex Nova, La revista, ISSN 1139-2037, N.º. 54, 2008, págs. 34-35.

alcaldes son titulares de potestad reglamentaria que ejercen mediante bandos. Ello sin perjuicio de que no todos los Bandos sean auténticos Reglamentos, pues en ocasiones bajo esta denominación pueden encontrarse llamamientos al vecindario para que cumplan sus obligaciones o incluso actos concretos; pero, en otras, también se reconoce que pueden establecer obligaciones y derechos para el conjunto del vecindario²⁴⁹.

No existe una distinción de naturaleza jurídica entre la Ordenanza y el Reglamento, sino que la diferencia entre ambos conceptos es puramente terminológica. Así, se habla de Ordenanzas cuando se trata de disposiciones “*ad extra*”, esto es, de disposiciones que regulan conductas o relaciones entre las entidades locales y los ciudadanos, y de Reglamentos cuando son disposiciones “*ad intra*”, de organización de los servicios internos de las entidades locales. Por consiguiente mientras que la Ordenanza dispone determinadas obligaciones a la generalidad del vecindario y a las personas que transitoriamente se encuentre en su ámbito territorial de aplicación, el Reglamento regula la organización y el funcionamiento de la Corporación. A modo de resumen podemos decir que con la Ordenanza, la entidad local impone, mientras que con el Reglamento, la entidad local se sujeta²⁵⁰.

Para diferenciar las Ordenanzas de los Bandos se puede decir que, en primer lugar, la Ordenanza es una atribución del Pleno del Ayuntamiento. Su elaboración se somete a un determinado procedimiento. Se debe exponer al público después de su aprobación inicial. Se debe publicar en el BOP. La Ordenanza se puede considerar en sí una norma jurídica. En segundo lugar, el Bando es una manifestación municipal, sin equivalente a nivel provincial, comarcal o isleño. Es una atribución del alcalde. Su elaboración no se somete a ningún procedimiento y, por tanto, no se puede considerar una norma jurídica en puridad. No hace falta su publicación en el BOP, se publica según el uso y costumbre de la localidad, en forma de pregón, en el tablón de anuencias de la Casa Consistorial, mediante carteles en la vía pública o en el BOM. No se considera una norma jurídica, sino que solo recuerda la vigencia de aquéllas, da a conocer situaciones generadoras de obligaciones o cargas, o bien formula determinadas directrices²⁵¹.

Las normas emanadas de las entidades locales se pueden dividir por razón de su contenido: en Reglamentos que están dirigidos a personas vinculadas a la Entidad local en virtud de un título específico, o entidades o empresas con relación con la Administración, como son por ejemplo: el personal funcional, laboral y estatutario, las asociaciones o entidades subvencionada por la Administración, los concesionarios de servicios públicos, la policía Municipal y buen gobierno y, el funcionamiento del Pleno, Junta de Gobierno y demás órganos colegiados. En Ordenanzas locales, que inciden directamente sobre el ciudadano en general y pueden ser clasificadas en los siguientes grupos: ordenanzas del suelo y edificación.- están llamadas a cubrir la regulación de las facultades que las Corporaciones Locales tienen en materia de urbanismo y vivienda (regula la numeración de calles y edificios, condiciones técnico-sanitarias de las viviendas, las exigencias que deben reunir los edificios para alejar los riesgos de incendio, reparaciones y limpieza de edificios), ordenanzas sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas y medioambientales.- tienden a regular la acción municipal en materia sanitaria y ambiental (también la utilización de parques y jardines, tenencia de animales domésticos, comportamiento ciudadano, etc.), ordenanzas sobre aprovechamientos de bienes locales y comunales.- sirven para regular el aprovechamiento de esta clase de bienes a que tienen derecho los vecinos de los

²⁴⁹ Entre otras, STS 14796/1991, de 9 de mayo - ECLI:ES:TS:1991:14796.

²⁵⁰ Vid., EZCURRA, M., *Técnico de...*, op. cit., págs. 389-399.

²⁵¹ *Ibíd.*, págs. 403-404.

pueblos en que existen, ordenanzas fiscales.- regulan la imposición, aplicación y efectividad de la imposición municipal, ordenanzas de movilidad.- regulan la circulación y aparcamiento de vehículos en la vía pública, así como las medidas para la seguridad vial de peatones y ciclistas (también regula el servicio de autotaxis) y, ordenanzas de mercados y recogidas de basuras.- no sólo regula estos servicios de mercados y basuras, sino que también suelen regular los servicios de matadero y política de reciclaje. Y por último en Bandos municipales, que han sido también objeto de clasificación al igual que las Ordenanzas e inciden directamente sobre el ciudadano. Así, podemos distinguir entre: bandos de urgencia.- son los que obedecen a circunstancias extraordinarias o imprevistas (un incendio, por ejemplo), bandos administrativos.- se convoca y cita a los particulares para un acto determinado (para empadronarse, por ejemplo), bandos de policía.- Se impone a los vecinos determinadas obligaciones o limita el ejercicio de determinadas actividades (prohibición de circular por una determinada zona, por ejemplo) y, bandos de transcripción.- Se utilizan para comunicar a los vecinos alguna noticia o acontecimiento, invitándolos o no, según los casos a adoptar determinada conducta (llegada de una autoridad, por ejemplo).

Para terminar este apartado, también las normas locales se pueden clasificar por los destinatarios a los que van dirigidos, y éstas pueden ser: generales (por ejemplo, en el caso de los reglamentos, serían aquellos que van dirigidos a todos los funcionarios, en las Ordenanzas y Bandos, serían aquellos que van dirigidos a todos los vecinos) y, especiales (por ejemplo, aquellos cuyos destinatarios solamente se encuentren en una determinada relación con la entidad local, así se dan los reglamentos de policía local o las ordenanzas fiscales municipales).

Sección 2.- Procedimiento de elaboración y aprobación de normas locales

La LPAC incorpora algo novedoso al final de su texto, un nuevo Título VI relativo al ejercicio de la potestad normativa.

Dado el carácter básico de la LPAC, tenemos que enlazar sus preceptos con los que regulan, en el ámbito local, la aprobación de los Reglamentos y Ordenanzas, que también tienen el carácter de básico por LRBRL. De este modo, se puede hacer un breve resumen o esquema del procedimiento a seguir para la aprobación de tales normas en el ámbito de los municipios de régimen común.

El procedimiento para la aprobación de Reglamentos y Ordenanzas se puede resumir en los siguientes pasos²⁵²:

1. Planificación normativa, art. 132 LPAC: “anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente”. Por analogía con el Estado, será el Alcalde quien lo eleve al Pleno de la Corporación para su aprobación antes del 31 de diciembre del año anterior al que vayan a ser aprobadas las normas que en el mismo se contengan.
2. Consulta pública previa: sobre la necesidad o conveniencia de la aprobación de la norma, art.133 LPAC establece que “con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los

²⁵² Vid., REINOSO CARRIEDO, A. *Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Núm. 18, 2017, págs. 2037-2038.

sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y, las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. La consulta, audiencia e información públicas deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

Sólo podrá prescindirse de este trámite cuando: se trate de normas presupuestarias u organizativas del propio Ayuntamiento, concurren razones graves de interés público que así lo justifiquen, no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios y, que regule aspectos parciales de una materia.

3. Información pública sobre el contenido de la norma y audiencia a los afectados: también se recoge en el art. 133.1 LPAC que “sin perjuicio de la fase anterior, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente (en el ámbito local será al Área o Departamento a quien corresponda la elaboración del borrador de la norma: secretaría, urbanismo, medioambiente, etc., que mediante Providencia o Propuesta de la Concejalía Delegada del Área que tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, o en su defecto la Alcaldía) ordenará que se redacte y publique el texto de la norma en el portal web del Ayuntamiento, con el objeto de recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, además de poder también recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.
4. Junto con la Providencia o Propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, habrá de conservarse el texto del borrador inicial, las consultas evacuadas, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos sean de interés. En el Preámbulo del Proyecto de Reglamento u Ordenanza municipal que resulte de lo anterior, debe justificarse “suficientemente” su adecuación a los principios de buena regulación que marca expresamente el art. 129 LPAC: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. El Proyecto habrá de ser informado, como establece el arts. 172 y ss. ROFEL, antes de ser sometido a Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente. Por regla general, previa Providencia de la Alcaldía solicitando el mismo, dicho informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para la aprobación de la Ordenanza será emitido electrónicamente por la Secretaría Municipal en el plazo de diez días, art. 80 LPAC.
5. El siguiente paso es el Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, como establece el art. 20.1.c) LRBRL, y los arts. 82.2, 123 y 126 ROFEL.
6. Posteriormente se debe realizar una aprobación inicial por parte del Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en el art. 49.a) LRBRL.
7. Información pública y audiencia a los interesados por plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, art. 49.b) LRBRL. Se llevará a cabo mediante:
 - Publicación de un “extracto” de dicha aprobación inicial por el Pleno en:

1. Boletín Oficial de la Provincia correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, arts. 83 LPAC y 17.2 TRLHL.
2. Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, físico o en sede electrónica, según art. 17.1 TRLHL.
3. Caso de Ordenanzas fiscales, y tratándose de municipios con población superior a 10.000 habitantes, publicarán además en un diario de los de mayor difusión de la provincia.
 - Esta fase es imprescindible puesto que la audiencia al interesado es la expresión de su derecho de participación y defensa, art. 105.c) CE. En el caso de las normas urbanísticas se trata de un trámite considerado como “esencial”.
8. Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, rechazando o incorporando al texto definitivo las sugerencias o reclamaciones aceptadas, y aprobación definitiva por el Pleno previo Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se debe certificar por la Secretaria del Ayuntamiento, dicho resultado, y se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional, art. 49.c) LRBRL.
9. Se pasa después a la aprobada definitivamente del Reglamento o de la Ordenanza en cuestión y se vuelve a publicar íntegramente en el BOP correspondiente, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos de los arts. 15 y ss. TRLHL, art. 70.2 LRBRL y art. 131 LPAC.

Por un lado la publicación íntegra de su texto en el BOP y, por otro, el transcurso del plazo de 15 días a contar desde la recepción de la copia de la norma por la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente.
10. El último paso es la evaluación normativa contemplada en el 130 LPAC. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Esta fase posterior, “*ex post*”, es debida a que la factibilidad de las normas no solo debe ponderarse en la fase de su elaboración a través de memorias, estudios, informes, etc., sino que requiere de un seguimiento en su aplicación a los efectos de evaluar sus resultados e incidencia en la realidad social. La ingente cantidad de normas de origen reglamentario hace utópico plantear un seguimiento de evaluación continua y global de esta producción normativa al margen de las dificultades de orden técnico que ello plantea.

Sección 3.- Tipificación de infracciones y sanciones en las normas locales

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, art. 139 LRBRL.

Las infracciones a las ordenanzas locales se clasificarán en muy graves, graves y leves. Serán muy graves las infracciones que supongan: por un lado, una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos. Por otro lado, el impedimento del uso de un servicio público o un espacio público o el impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público. También los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público, art. 140 LRBRL.

Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios: la intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades, la intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos, la intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos, la intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público y, la intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

Por último, en consonancia con el art. 141 LRBRL y por lo que respecta a los límites de las sanciones económicas y salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías: las infracciones muy graves que serán hasta 3.000 euros, las infracciones graves cuyo importe serán hasta 1.500 euros y, las infracciones leves, hasta 750 euros. Aunque como se verá la LTSV establece otros parámetros para las cuantías de las sanciones económicas por infracciones a la circulación, al tráfico y a la seguridad vial.

Capítulo 2.- Diferentes competencias municipales

Sección 1.- Competencia de la Administración Local

Respecto a la autonomía local, la preocupación doctrinal²⁵³ que sintoniza con las necesidades de autogestión de las entidades locales, queda evidenciado a partir del momento de la recuperación de las instituciones democráticas y de la elaboración de la Constitución, en donde se recoge abiertamente el principio de la autonomía local (en el propio texto constitucional no existe más precedente que el de la Segunda República). Se plantaron las viñas y se empezaba a beber el vino, al contrario de lo previsto en una de las profecías del Antiguo Testamento. Sólo que un vino en cuya fermentación jugará un papel decisivo el modelo germano federal²⁵⁴.

Las competencias que a un ente local se asignen por parte de la legislación son y constituyen elementos decisorios para definir su propia autonomía. Estas competencias municipales están recogidas entre los arts. 25 a 28 LRBRL.

En primer lugar se reconoce una genérica capacidad para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. De otro lado, debe tenerse presente el principio de subsidiaridad, contenido

²⁵³ Vid., SOSA WAGNER, F., *La Autonomía Local*, Madrid. Ed. REALA. Núm. 239. 1988, pág. 12.

²⁵⁴ Difundido fundamentalmente a través del libro de, PAREJO ALFONSO, L. J., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1981.

en la CEAL, según el cual “las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”²⁵⁵, art. 4.2 CEAL.

Las competencias locales deben ser, en todo caso, competencias propias. Es cierto que el sistema competencial de los entes locales es trasunto de un modelo de estado construido a base de competencias compartidas y concurrentes entre las distintas administraciones públicas territoriales pero en la medida en que como resultado de ese sistema constitucional, se atribuyen a los entes locales potestades y funciones sobre determinadas materias, esas facultades se transforman en competencias propias locales.

El concepto de competencia se desglosa en tres subconceptos:

- Las materias sobre la que se trabaja: educación, sanidad, servicios sociales, abastos, urbanismo, tráfico, etc.
- Las potestades que se aplican y ejercen para poder trabajar en esas materias: la expropiación, la sancionadora, la reglamentaria, etc.
- Las funciones que en una materia deben desempeñar los entes locales: otorgamiento de licencias, inspección de alimentos, política mortuoria, defensa frente a los ruidos, aprobación de instrumentos de planeamiento, etc.

Los servicios municipales básicos o mínimos son más una obligación municipal que una competencia municipal, son más un derecho ciudadano de prestación y exigencia general que una formulación de competencia local²⁵⁶. La competencia respecto a la potestad sancionadora se encuentra repartida entre varios titulares, una fragmentación subjetiva (activa) de los titulares de la potestad de la que se deriva la necesaria atribución de la parte cuyo ejercicio corresponde a cada uno de ellos.

La legislación sectorial puede cumplir perfectamente con el mandato de la legislación básica de atribuir competencias municipales en toda una serie de sectores materiales de actividad pública y, subordinar al mismo tiempo el ejercicio de estas competencias a toda una gama posible de técnicas de relación interadministrativa, que permiten en la práctica atribuir a la Administración autonómica o estatal potestades altamente condicionantes del mismo. Y ello sin tener que recurrir a la también posible definición de las competencias locales como delegadas, lo que permite incrementar las medidas de control sobre su ejercicio²⁵⁷.

El ejercicio y coordinación de las competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial establece el campo de actuación competencial de la Administración General del Estado, del Ministerio del Interior a través del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico y de los municipios en las vías urbanas.

Sección 2.- Competencia de la Policía Municipal o Local

La Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad del Estado que, de acuerdo con la CE, tiene asignada como misión genérica: “la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, art. 104.1 CE y art. 11.1 LOFCS. Esta misión se materializa

²⁵⁵ Entre otras, STS 3542/1997, de 21 de mayo - ECLI:ES:TS:1997:3542.

²⁵⁶ Vid., RIBERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*. Madrid, Ed. Civitas, 7ª edición. 2014, págs. 221-236.

²⁵⁷ Cfr., MIR I BAGO, J., *El Sistema español de competencias locales*, Madrid. Ed. Marcial Pons. 1991, pág. 336.

garantizando la seguridad pública y asistiendo a los ciudadanos, intentando ofrecer una respuesta policial eficaz y solvente que contribuya a la sensación de seguridad. En este marco, los ciudadanos serán atendidos en todas las ocasiones que así lo requieran, comprendiendo la asistencia por hechos: ocurridos en su demarcación, que entren en el ámbito competencial, investigados por la Guardia Civil y cualquier otro caso.

Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar estas funciones en las capitales de provincia y términos municipales y núcleos urbanos determinados por el Gobierno, ejerciéndolas la Guardia Civil en el resto del territorio nacional y el mar territorial, art. 11.2 LOFCS. En referencia a la competencia territorial, hay que añadir la existencia de policías autonómicas y locales, que tienen asignadas de forma expresa determinadas funciones policiales en su ámbito territorial, art. 53.1, b) LOFCS.

Los agentes de la autoridad, tiene la obligación de denunciar las infracciones que observen. Denuncias de carácter obligatorio, de acuerdo con el art. 4 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: “los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial”. Está claro que los agentes de la autoridad, la Guardia Civil, tienen la obligación de denunciar los hechos que observen y, más si la denuncia se interpuso por agentes de servicio, con la asignación de un cometido específico de seguridad vial, vigilancia y uso del cinturón de seguridad, a consecuencia de una determinada campaña de control y vigilancia o siguiendo una instrucción puntual de sus mandos, (sobre dichas funciones y cometidos); si los agentes de la autoridad denunciante, en el momento de la denuncia, vestían uniforme oficial de la Guardia Civil, si patrullaban en vehículo oficial bicolor Guardia Civil, si tenían nombrado servicio en su unidad, siendo la demarcación a vigilar una población determinada, y si además se actúa de acuerdo con sus funciones y conocimientos.

La cuestión competencial entre la Guardia Civil y la Policía Local, en principio, no es un tema pacífico, e incluso la legislación y la doctrina, dan lugar a contradicciones y a una cierta ambigüedad, que produce en la Administración competente y al órgano designado para la tramitación del expediente sancionador, una cierta inseguridad jurídica. Sin embargo, hay que decir, que haciendo un análisis profundo, se puede afirmar que no hay lugar a confusión al respecto. Teniendo en cuenta que el primer acto del procedimiento, o sea, su iniciación, se produce mediante la formulación de la denuncia, se hace preciso que éste se revista de las necesarias garantías de legalidad para no viciar de inicio el procedimiento y, por tanto, es fundamental el adecuado ámbito competencial.

Respecto al ámbito jurisdiccional, y en ausencia de sentencias del TS o del TC se puede aportar alguna sentencia²⁵⁸ ciertamente clarificadora. Se expone que a la vista de un determinado expediente administrativo y de la normativa aplicable no le corresponde a la Guardia Civil las funciones de vigilancia y control de la circulación en las vías urbanas, pues tales competencias le corresponden a las personas que designe el Ayuntamiento, no estando la Guardia civil encargada en este caso de velar por la seguridad del tráfico en esas vías, pero esto no impide que sus miembros puedan denunciar la infracción, al igual que lo puede hacer cualquier otro ciudadano que tenga conocimiento directo de los hechos que puedan constituir infracciones, teniendo en este caso la denuncia del guardia civil igual valor que la cualquier otro ciudadano,

²⁵⁸ Entre otras, la SJCA 3423/2007, nº 1 de Salamanca, de 14 de marzo - ECLI:ES:JCA:2007:3423.

no concediéndosele el valor probatorio de presunción de veracidad prevista en el art. 76 LTSV y el art. 14 RGC que establece la presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico. Si la Guardia Civil formula la denuncia, la debe remitir al Ayuntamiento para que allí se proceda a la incoación e instrucción del procedimiento sancionador, pues corresponde al Municipio tanto la instrucción como la resolución del expediente sancionador, observándose en el procedimiento sancionador establecido en la LTSV.

También resulta clarificado, como refleja la prensa²⁵⁹, que “la Asociación Española de Guardias Civiles (AEGC) y la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) expresaron ayer su perplejidad por la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso número cuatro que ha anulado una multa que impuso un agente del cuerpo en la GC-300, entre Tamaraceite y el barranco de Jacomar, al considerar que no tenía competencias para ello, por tratarse de una zona de titularidad municipal, en la que sólo puede sancionar la Policía Local.”

De igual modo, otro artículo de prensa²⁶⁰ informa que “el Juzgado Contencioso Administrativo Núm. 3 de Pontevedra, anuló la sanción impuesta por la Dirección General de Tráfico (DGT) a un vilanovés acusado de conducción temeraria porque la Guardia Civil no tiene competencia para denunciar en el casco urbano de los municipios. La juez revoca en su sentencia la retirada del carné de conducir durante un mes impuesta por la Dirección General de Tráfico al conductor y una multa de 450 euros”.

Por último, a sensu contrario, también la prensa²⁶¹ informa que “la Policía Local no tiene competencias para multar en la GC-23, una autovía que conecta Guanarteme con Lomo Blanco y que pertenece a la circunvalación, porque el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria no tiene la titularidad de esa carretera. Por esa razón, en la GC-23 sólo puede poner denuncias la Guardia Civil. Esto es lo que plantea una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3, que ha anulado una multa interpuesta por la Policía Local en la GC-23, a través de un radar que se instaló a la altura de la rotonda del hospital Doctor Juan Negrín. La persona que fue denunciada recurrió la resolución del 18 de octubre de 2016, por la que el Ayuntamiento le obligó a pagar cien euros, tras ser cazado su coche por un radar de la Policía Local, a la altura del Doctor Negrín, en el kilómetro 0,900, en dirección sur-norte, por exceso de velocidad. La multa fue impuesta el 16 de octubre de 2015, porque el vehículo circulaba a 102 kilómetros por hora en una vía en la que sólo se puede ir a 80 kilómetros.”

Le corresponde a los municipios, específicamente, en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, art. 7 LTSV, las siguientes competencias:

- La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

²⁵⁹ En un artículo de La provincia. Diario de las Palmas, de fecha 15 de enero de 2017, titulado “*Perplejidad sindical por la anulación de multas de la Guardia Civil*”.

²⁶⁰ En un artículo de El Faro de Vigo, de fecha 18 de marzo de 2018, titulado “*Un juez devuelve el carné a un arousano sancionado por Tráfico en casco urbano*”. El fallo judicial, da la razón a los argumentos esgrimidos por la defensa del conductor y declara “la falta de competencia de la Jefatura Provincial de Tráfico de Pontevedra para imponer la sanción”. Sostiene además que “dicha competencia, en todo caso, correspondería al Alcalde del Concello de Vilanova, dado que los ayuntamientos son quienes tienen las competencias de tráfico en el casco urbano de los municipios”.

²⁶¹ En un artículo de La provincia. Diario de las Palmas, de fecha 13 de noviembre de 2017, titulado “*La Juez advierte que la Policía Local no puede multar en la circunvalación*”.

- 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 (...).
- La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no dispongan de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida (...).
- La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.
- La realización de las pruebas para determinar el grado de intoxicación alcohólica, o por drogas, de los conductores que circulen por las vías urbanas, en los términos que reglamentariamente se determine.
- El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.
- La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.

La competencia en materia sancionadora, art. 84 LTSV, “por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta competencia de acuerdo con la normativa aplicable”. Quedan excluidas de la competencia sancionadora municipal las infracciones a los preceptos del Título IV LTSV, incluyendo las relativas a las condiciones técnicas de los vehículos y al seguro obligatorio.

Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos. La remisión nos ubica en las atribuciones del Alcalde del art. 21 LRBRL y en la previsión efectuada en el apartado 3 del referido artículo que establece que el Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones siempre que ello no esté prohibido. La posibilidad de desplazar el ejercicio de las competencias sancionadoras no se encuentra entre las prohibidas, por lo que resulta posible su delegación. Esta delegación habrá de realizarse, necesariamente, mediante el correspondiente Decreto de la Alcaldía que tendrá que contener el ámbito al que se refiere la delegación, las facultades que se delegan y las condiciones específicas del ejercicio de las mismas, tal y como se establece en el art. 44.1 ROF. Añade ese precepto, en el apartado 2, que los efectos de la delegación surtirán efectos al día siguiente al de la fecha de ese Decreto, salvo que en él se dispusiera otra cosa, sin perjuicio de la preceptiva publicación del mismo en el BOP y, caso de que existiera, en el BOM.

Respecto la competencia concreta en materia de tráfico, las características propias del tráfico sobre vías urbanas y su neta diferenciación del realizado en vías interurbanas justifican la existencia de una competencia municipal establecida en el marco de la LRBRL, que el municipio ha de ejercer en todo caso en materia de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas, tal y como establece el art. 25.2 b) LRBRL. Las competencias de las corporaciones locales en el mantenimiento de la seguridad pública serán ejercidas directamente por estas, no pudiéndose utilizar sistemas de gestión indirecta, de acuerdo con el art. 10 LCPL-CM. Los cuerpos de policía local tienen las siguientes funciones, art. 11 LCPL-CM: ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano y en las vías de titularidad municipal, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. Sin embargo, cuando los agentes de la autoridad denunciante, fueran números de la Guardia Civil, están obligado a denunciar las infracciones que observen, en el ejercicio de sus funciones, y remitirlas a la autoridad

competente para su tramitación, de lo contrario sería ir en contra de la esencia del servicio de seguridad que la Guardia Civil presta a la ciudadanía, e incluso, en caso de no actuar, se podría considerar como una omisión de sus deberes como agentes de la autoridad.

Por otro lado, no resulta adecuado que el Ayuntamiento facilite “boletines de denuncia” a la Guardia Civil y que los agentes de dicho cuerpo notifiquen directamente las denuncias a los ciudadanos que incurran en infracciones de tráfico, por cuanto ello induce al error en éstos últimos de que la denuncia se formula por el agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico en vías urbanas y ello no es así. Además 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, y esta tramitación se debe iniciar, en todo caso, por el órgano de la Administración que tenga la atribución competencial, en el caso de vías urbanas, el Ayuntamiento.

Por último, y para determinar cómo debemos proceder con la denuncia realizada por la Guardia Civil, tenemos que diferenciar que una cosa es la denuncia y otra la sanción. La denuncia la puede realizar cualquier persona y están obligados a ello, también como hemos dicho anteriormente, los agentes de la autoridad (Guardia Civil) encargados de la vigilancia del tráfico. La Guardia Civil sí puede (y debe) denunciar en esa y en cualquier otra vía o carretera, sea o no de titularidad municipal. La única consecuencia, a efectos prácticos, que tendría, la denuncia realizada por Guardia Civil, cuando por cuestión territorial no fuera competente para actuar, es que la denuncia no gozaría de presunción de veracidad. Esto no significa que, dicha denuncia, sea inválida por este motivo o sea nula de pleno derecho, sino que se tiene que tramitar, siempre desde el órgano perteneciente a la Administración pública competente para sancionar, en este caso el Ayuntamiento, como denuncia voluntaria o de particular. Por último, puntualizar, que dicha competencia municipal, de ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas, no alcanza a las infracciones relativas a autorizaciones para circular o para conducir, tales como las relativas a Seguros, ITV, etc.

Sección 3.- Competencia de los Agentes de Movilidad

Si bien los Ayuntamientos tienen la capacidad de auto-organización, reconocida constitucionalmente, no pueden crear cuerpos paralelos de Policía Local, ni tampoco organismos especializados que sustituya a la propia Policía Local. Los Agentes de Movilidad, en principio tienen funciones básicas, de subordinación a la Policía Local²⁶². “Las funciones que pueden ostentar los Agentes de Movilidad son específicas y subordinadas. No pueden abarcar el control, ni la vigilancia sin subordinación, puesto que, están subordinados a la policía local”. Se puede crear un Cuerpo de colaboradores y asignarles “funciones básicas”, pero no crear un organismo especializado que sustituya a la Policía Local.

De la misma forma para la organización de los Agentes de Movilidad, se puede regular y aprobar, un Reglamento del Cuerpo de Agente de Movilidad, pero éste debe ser muy escrupuloso y riguroso con el contenido de dicho articulado, ya que no se puede incluir entre las funciones de los Agentes de Movilidad, y de una forma genérica, “la vigilancia y control de

²⁶² Entre otras, en la STS 2190/2016, de 17 de mayo - ECLI:ES:TS:2016:2190 (rec. 1353/2015), se le reconoce al Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canarias, tiene la potestad de auto-organización, pero el problema surge con las funciones no se detallan correctamente o se exceden de las que podían atribuirse.

los transportes, tanto públicos como privados, para hacer cumplir las normas reguladoras”, y tampoco, “controlar el cumplimiento de la normativa de transportes públicos y privados”²⁶³.

Las funciones de los Agentes de Movilidad deben estar tasadas y aprobadas por el pleno municipal. Por ejemplo en la nueva regulación de la OMS-AM, en su art. 229.1 sí establece que los agentes de la Policía Municipal y Agentes de Movilidad encargados de la vigilancia del tráfico podrán proceder a la inmovilización de toda clase de vehículos en los supuestos previstos en el LTSV; en el RGC vigente y demás normas de desarrollo reglamentario de aquél. En su apartado 2 asimismo, los referidos agentes de la autoridad podrán inmovilizar todo tipo de vehículos en los siguientes supuestos específicos que a continuación se relacionan²⁶⁴.

²⁶³ Entre otras, la STS 919/2012, de 20 de febrero - ECLI:ES:TS:2012:919 (rec. 6113/2010), desestima el recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Madrid, contra los arts. 4.1.c) y 16.5 del Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid. En el mismo sentido se pronuncia la STS 4046/2012, de 21 de mayo - ECLI:ES:TS:2012:4046 (rec. 5626/2010).

²⁶⁴ En el fallo de la STSJ 1352/2010 de Madrid, de 28 de enero - ECLI:ES:TSJM:2010:1352 (rec. 1707/2009), se desestima el recurso de apelación interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, ya que la actuación del Agente de Movilidad constituyó una vía de hecho a la no estar amparada por norma alguna. El Agente de Movilidad procedió a la inmovilización de un auto taxi y según el art. 89 de la ya derogada Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid de fecha 26 de septiembre de 2005, disponía que se puede inmovilizar un vehículo cuando pueda derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes, en determinados supuestos que en este caso no concurren.

TÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NORMATIVAS MUNICIPALES

En este título se abordan las principales ordenanzas municipales y las que más me afectan directa y profesionalmente. También se tratan sus diferencias y semejanzas y aquellas singularidades destacables. En concreto vamos a realizar un análisis de las Ordenanzas Municipales en lo que se refiere a la ordenación del tráfico en las ciudades de Madrid, Barcelona y Rivas Vaciamadrid.

Sin bien es un análisis muy descriptivo de las Ordenanzas propuestas, hay que tener en cuenta que se considera necesario hacer una referencia concreta a las diferentes normativas, emanadas de la Administración Local, ya que aporta una mayor información en su conjunto para el desarrollo de las siguientes partes: cuarta, quinta y sexta, de esta Tesis doctoral y, por otro lado, se aporta una visión general y un conocimiento más amplio de la regulación municipal y de las soluciones que se aportan a los problemas de la tramitación de expedientes sancionadores de tráfico por medio de dispositivos de captación de evidencias.

Hay que añadir que hasta la fecha de finalización de este trabajo de investigación, la norma en vigor en Madrid sobre la zona de bajas emisiones se denomina “Madrid Central”, aunque ya se ha presentado “en sociedad” la norma que la sustituirá llamada “Madrid 360”. Aunque todavía no tengo conocimiento del contenido de la ordenanza, estaré pendiente para actualizar este apartado ya que parece posible su pronta entrada en vigor²⁶⁵.

Capítulo 1.- Normativa del Ayuntamiento de Madrid

Sección 1.- Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid

Lo primero que se observa en la nueva Ordenanza es que se realiza un cambio de nombre, se introduce el término “sostenible” y adopta el nombre de “Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, BOAM Núm. 8263, de 5 de octubre de 2018”, que deroga la anterior regulación del año 2005.

Esta nueva normativa no sólo deroga la “Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. BOAM Núm. 5680 de 1 de diciembre de 2005”, sino que también unifica y deroga otras normas como:

- Ordenanza Reguladora de la Prestación de los Servicios de Mudanzas, aprobada por Acuerdo plenario de 30 de septiembre de 1992. BOAM núm. 5009 de 28 de enero de 1993.
- Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Transporte Escolar y de Menores de Carácter Urbano en el Término Municipal de Madrid. BOAM núm. 4581 de 15 de noviembre de 1984.
- Tarifa de la tasa establecida para la Zona de Bajas Emisiones, en el art. 6.1. y en el Anexo de la Ordenanza Fiscal de 9 de octubre de 2001, reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en determinadas Zonas de la capital y de delimitación de Estacionamiento Regulado

²⁶⁵ Queda pendiente la entrada en vigor de la norma que regula la baja emisión denominada “Madrid 360” para la actualización de esta Tesis doctoral.

- El art. 22 y párrafo primero del art. 23 de la Ordenanza Reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de las Vías públicas por Realización de Obras y Trabajos aprobada por Acuerdo plenario de 27 de mayo de 1992.

Esta Ordenanza establece en su Preámbulo que “Madrid es, con sus tres millones de habitantes, la ciudad más poblada de España y una de las capitales más pobladas de Europa. Es también una ciudad abierta y cosmopolita que acoge cada día la visita de más de dos millones de personas que acuden a ella para conocer a sus gentes, para crecer formativa y profesionalmente, para desarrollar todo tipo de actividades socioeconómicas, para saborear la gastronomía de sus restaurantes, para enriquecerse con la más completa oferta cultural, para revivir la historia de sus calles, para comprar en su amplia variedad de comercios y para divertirse con su heterogénea oferta de ocio. La movilidad urbana sostenible posibilita el ejercicio efectivo de los derechos individuales de forma compatible con la protección de la salud y la integridad física de las personas, a través de la seguridad vial y las medidas para la mejora de la calidad de aire y la protección del medio ambiente urbano. También facilita el desarrollo de la actividad económica, el progreso social y técnico, y la protección de patrimonio histórico-artístico y cultural de forma medioambiental y energéticamente sostenible”.

Entre los objetivos que pretende alcanzar la ciudad de Madrid con esta Ordenanza, destacan: “en primer lugar, incrementar la seguridad vial y la necesaria, ordenada y respetuosa convivencia entre los distintos modos de transporte. En segundo lugar, la protección de la salud de las personas a través de la mejora sustancial de la calidad del aire, desarrollando jurídicamente el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático (BOAM de 26 de septiembre de 2017). En tercer lugar, incidir en la sostenibilidad medioambiental mediante el fomento del transporte público y la intermodalidad de transporte público colectivo, la movilidad peatonal y ciclista, el desarrollo de la movilidad eléctrica y la movilidad menos contaminante y los vehículos de uso compartido. En cuarto lugar, armonizar y ordenar los distintos usos de las vías y espacios públicos urbanos y la racionalización del espacio de estacionamiento tanto en superficie (SER y ZAV, reservas para personas con movilidad reducida, distribución de bienes y otras funciones) como de los aparcamientos municipales. En quinto lugar, modernizar la normativa municipal mediante la regulación de nuevas realidades como los vehículos de movilidad urbana”.

Por tanto, y como recoge el art. 1 OMS-AM, “esta Ordenanza tiene por objeto armonizar los distintos usos de las vías y los espacios urbanos, incluidos el peatonal, el de circulación y estacionamiento, el transporte de personas, con la especial relevancia del transporte público, y la distribución de mercancías, y el uso cultural, deportivo, turístico y lúdico. Asimismo, es objeto también hacer compatibles los citados usos de forma equilibrada con la garantía de la seguridad y la salud de las personas, la seguridad vial, la necesaria fluidez del tráfico y la adecuada distribución de los aparcamientos, la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente, la accesibilidad universal y los derechos de las personas con movilidad reducida, y la protección de la integridad del patrimonio público y privado”.

Con esta Ordenanza la ciudad de Madrid da cumplimiento al: “principio de seguridad jurídica al ajustarse y desarrollar en el ámbito de las competencias municipales la normativa comunitaria, estatal y autonómica, ofreciendo un marco normativo preciso, amplio, estable y al mismo tiempo flexible para ofrecer solución a los desafíos presentes y futuros de la movilidad urbana sostenible. Principio de proporcionalidad en la medida en que solo recoge aquellas cargas o restricciones estrictamente necesarias para cumplir las razones de interés general que la motivan, imponiendo el menor número posible de aquellas y de la forma menos restrictiva

para los derechos de las personas, y el principio de eficiencia al evitar cargas accesorias o innecesarias a los ciudadanos, y simplificar y racionalizar la gestión administrativa. Principio de transparencia.- En la elaboración de esta norma se han seguido los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública para asegurar la transparencia y participación de la ciudadanía en general y de los colectivos especialmente afectados en particular, siendo su texto el resultado de una intensa participación ciudadana”.

Respecto al contenido formal de la Ordenanza, a mi entender es una norma extremadamente extensa, consta de 250 artículos distribuidos en cuatro libros, en un total de 132 páginas. La ordenanza está dividida en un preámbulo y cuatro libros, que a su vez se subdividen en títulos, capítulos secciones y artículos. El Libro I trata de la “Circulación y aparcamiento”, el Libro II, se titula “Modos de transporte y vehículos”, el Libro III, establece lo referente al “Transporte y otros servicios”, y por último, el Libro IV, ordena la “Disciplina viaria”.

En lo que concierne al ámbito de aplicación se recoge en el art. 2 OMS-AM, y establece que “esta Ordenanza es de aplicación en todo el término municipal respecto de la circulación y los demás usos y actividades que se realicen en las vías, espacios y terrenos urbanos aptos para la circulación, a las vías y terrenos que sin tener tal aptitud sean de uso común, a los de las vías interurbanas cuya competencia haya sido cedida al Ayuntamiento de Madrid así como a las personas usuarias de tales vías, espacios y terrenos, entendiéndose por tales a los peatones, quienes conduzcan toda clase de vehículos y cualquier otra persona que los utilice o realice actividades sobre ellos”.

Respecto a la regulación de la vigilancia personal y por medios automatizados de gestión de la circulación, como establece el art. 13 OMS-AM, “el Ayuntamiento de Madrid empleará medios tecnológicos tanto para recabar información en tiempo real del tránsito peatonal y la circulación de todo tipo de vehículos como para gestionar la movilidad urbana de forma más segura, eficiente, sostenible e inteligente”. Y su art. 14 OMS-AM se recoge que “corresponderá a los Agentes de la Policía Municipal y a los Agentes de Movilidad vigilar, en su condición de agentes de la autoridad y en las condiciones establecidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el cumplimiento de la normativa sectorial legal y reglamentaria vigente y de la señalización viaria, regular el tráfico mediante sus indicaciones y señales y formular las denuncias que procedan por las infracciones que se cometan contra lo dispuesto en esta Ordenanza, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y demás normativa complementaria, conforme a las disposiciones que dicten los órganos y las autoridades con competencias en materia de tráfico. Por razones de seguridad ciudadana, cuando se produzcan situaciones de emergencia o circunstancias especiales que así lo requieran, la Policía Municipal podrá, para garantizar la seguridad de las personas y con la colaboración del cuerpo de Agentes de Movilidad exclusivamente en lo relativo a las funciones de señalización, ordenación y dirección del tráfico, modificar eventualmente la ordenación existente en aquellos lugares donde se produzcan grandes concentraciones de personas o vehículos, instalar, sustituir, o retirar provisionalmente las señales que fueren necesarias, así como adoptar las oportunas medidas preventivas, incluida la retirada de vehículos, aun cuando se hallaren debidamente estacionados”.

En el art. 15 OMS-AM se concreta los medios utilizados para el control del tráfico y la seguridad vial, estableciendo que “el Ayuntamiento de Madrid podrá emplear los siguientes medios técnicos para la vigilancia automatizada de la circulación y el estacionamiento:

- Radar de punto: cinemómetro metrológicamente calibrado destinado a la captación gráfica de las infracciones a los límites de la velocidad, que se instala en puntos fijos o elementos móviles como instrumento de seguridad vial para reducir la siniestralidad.
- Radar de tramo: radar multipunto para el control de la velocidad en un tramo viario situado entre dos o más puntos, destinado a preservar la seguridad vial.
- Cámaras dotadas de lector OCR: medio automatizado de captación gráfica o videográfica de los vehículos y sus matrículas y distintivos destinado al control del cumplimiento de la normativa en materia de: a) seguridad, seguridad vial, circulación con el cinturón y dispositivos de seguridad exigidos; b) inspección técnica de vehículos, aseguramiento obligatorio, abono corriente de impuestos (Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, IVTM) y tasas; c) estacionamiento: control de las zonas de estacionamiento regulado (SER y ZAV); d) circulación y estacionamiento en las zonas peatonales, en los carriles bus, en la Red Básica de Transportes y en las áreas sujetas a restricciones permanentes (Zonas de Bajas Emisiones y Áreas de Acceso Restringido) y temporales por motivos de seguridad, circulación y medioambientales; e) ocupación de vehículos en vías o carriles de alta ocupación (VAO); f) reservas para personas con movilidad reducida, carga y descarga, entre otras. Pueden ser cámaras estáticas, o dinámicas como las empleadas en los vehículos de control de las zonas de estacionamiento regulado (SER y ZAV) y del Servicio de Apoyo del Control de Estacionamiento (SACE).
- Foto-rojo: medio de captación gráfica o videográfica destinado a asegurar el respeto de las prioridades de paso de los semáforos, evitar atropellos y colisiones de vehículos.
- Espiras: medio técnico para el control automatizado de control de aforos, velocidad, la validez de la autorización y la duración del estacionamiento y/o las ocupaciones.

Las imágenes, y en su caso vídeos, captados por estos medios se emplearán como medio probatorio en la denuncia, automatizada o personal, de las infracciones.

Se informará de la ubicación de los medios fijos mediante señalización y en la web municipal. Los medios móviles, por su propia naturaleza, no requieren de señalización, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar paneles de mensajería variable u otros medios para informar sobre zonas donde estos controles se produzcan con frecuencia”.

Y también se añade que “la Administración municipal establecerá mecanismos sistemáticos de control que combinen en su caso medios técnicos de vigilancia con la intervención de personas que actúen ejerciendo labores de control específicas y procedimientos de gestión adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de circulación y estacionamiento”, art. 16 OMS-AM.

Entre los arts. 21 al 25 OMS-AM se regula que “las ordenaciones permanentes del tráfico, las ZBE, y se entiende por esta zona el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico”.

Mientras que entre los arts. 26 y el 36 OMS-AM se determina la ordenación provisional o temporal del tráfico y establece que “se entenderá por ocupación la habilitación temporal de una parte de la vía, banda de estacionamiento o espacio público, delimitada temporalmente mediante el empleo de elementos de señalización o balizamiento de carácter provisional, para la realización de trabajos, obras, actividades o la prestación de servicios”. También por motivos medioambientales, como las “medidas extraordinarias de restricción del tráfico y del

estacionamiento de vehículos en las vías urbanas durante episodios de alta contaminación atmosférica o por motivos de seguridad vial y grave congestión de tráfico”.

El libro II de la Ordenanza trata de los modos de transporte y vehículos (peatones, transporte colectivo y vehículos ligeros, pesados y tracción animal), mientras que el libro III se ocupa del transporte y otros servicios.

Es destacable el art. 189 OMS-AM que establece que “el Ayuntamiento de Madrid podrá prestar un servicio de arrendamiento público de bicicletas de titularidad municipal destinado a promover los desplazamientos ciclistas exclusivamente en las vías urbanas de la ciudad de Madrid que se regirá por lo previsto en esta Ordenanza, en la normativa reguladora del servicio vigente en cada momento y por el contrato privado de arrendamiento con quien utilice el servicio”. Por su parte, también se regula, entre los arts. 191 y 193 OMS-AM, “la circulación y estacionamiento de las bicicletas, otros ciclos y vehículos de movilidad urbana de titularidad privada destinados a su arrendamiento en las vías y espacios públicos municipales”.

La Ordenanza también se encarga, entre los arts. 220 y 227 OMS-AM, de la Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida (TEPMR) que “es un documento público acreditativo del derecho de las personas que cumplan los requisitos previstos en la legislación vigente y en la Ordenanza, para estacionar los vehículos automóviles en que se desplacen lo más cerca posible del lugar de acceso o de destino”.

Un tema de actualidad y que ha generado una gran controversia es la regulación de los Vehículos de Movilidad Urbana (VMU), que se regula en la Ordenanza entre los arts. 175 y 180 OMS-AM.

Establece el art. 175 OMS-AM que “son VMU aquellos a los que la normativa estatal les conceda dicha condición, y en función de sus diferentes características se clasifican en las tipologías A, B, C0, C1 y C2”²⁶⁶, y el art. 176 OMS-AM, se regula las características generales, ya que “la edad mínima permitida para circular con un vehículo de movilidad urbana por las vías y espacios públicos es de 15 años. Los menores de 15 años solo podrán hacer uso de vehículos de movilidad urbana cuando éstos resulten adecuados a su edad, altura y peso, fuera de las zonas de circulación, en espacios cerrados al tráfico, y acompañados y bajo la responsabilidad de sus progenitores o tutores. En caso de transportar personas en un dispositivo homologado, quienes conduzcan deben ser mayores de edad. Se deberá circular con la diligencia y precaución necesarias para evitar daños propios o ajenos, evitando poner en peligro al resto de personas que usen la vía. Queda prohibido circular con auriculares conectados a aparatos receptores o reproductores de sonido, salvo en el caso de cascos dotados de dispositivos de comunicación que dispongan de la requerida homologación para tal fin, y en todo caso de forma condicionada a que se lleve a cabo un uso responsable en condiciones de seguridad vial tanto para quien utilice el vehículo como para otras personas. Queda prohibida la circulación con tasas de alcohol superiores a las establecidas en la normativa general de tráfico, o bajo los efectos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Se respetarán en todo momento las normas generales de circulación establecidas en la presente Ordenanza así como demás normativa y legislación vigente en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Las personas menores de 16 años usuarias de vehículos de movilidad urbana de los tipos A y B deben llevar casco. Se recomienda su utilización para el resto. Los

²⁶⁶ Para estos nuevos tipos de vehículo cada vez más frecuentes en nuestra ciudad (todo tipo de patinetes eléctricos, 'segways', etcétera, se adopta la tipificación realizada por la Dirección General de Tráfico en su Instrucción 16/V-124.

VMU de las tipologías B y C deben llevar timbre, luces y elementos reflectantes debidamente homologados”.

Establece el art. 177 OMS-AM que “todos los VMU (A, B y C) pueden circular por ciclocalles, carriles bici, pistas bici, por la calzada de calles integradas dentro de zonas 30, -respetando la prioridad del peatón- y por las calles en las que en todos sus carriles la velocidad máxima de circulación sea igual o inferior a 30 kilómetros por hora siempre que la anchura del vehículo lo permita en condiciones de seguridad. Para circular por la calzada, los vehículos de tipo A y B deben llevar timbre, sistemas de frenado, luces y elementos reflectantes debidamente homologados, También se exigirán estos requisitos a los de tipo A cuando circulen por carriles bici sin separación física. Para proteger el tránsito peatonal no podrán circular por las aceras salvo 'aceras-bici' y a velocidad reducida. Además, en el plazo de un año, previo análisis de seguridad vial, la Junta de Gobierno podrá extender a los vehículos de movilidad urbana tipo B la posibilidad de circular por las vías ciclistas acondicionadas de la tipología ciclocarril, siendo obligatorio en ese caso el uso de casco debidamente homologado. Los VMU A y B también pueden circular por aceras bici y sendas bici, a velocidad moderada y respetando la prioridad de paso de los peatones en los cruces señalizados. En los parques podrán transitar por los itinerarios en los que estén autorizadas las bicicletas, y en el caso de sendas compartidas con peatones la velocidad se limitará a 5 kilómetros por hora. También se autoriza la circulación de VMU tipo C por las vías ciclistas acondicionadas de la tipología ciclocarril, aunque por razones de seguridad vial se podrá restringir su circulación por túneles. En ningún caso los VMU podrán circular por aceras ni espacios reservados a los peatones, por carriles bus, ni por accesos y tramos no semaforizados de la M30”.

Respecto a los patines y patinetes sin motor, monopatinos o aparatos similares sin propulsión motorizada, y como establece el art. 180 OMS-AM, “podrán transitar:

- Por las aceras y demás zonas peatonales a una velocidad adaptada al paso de persona que no exceda los 5 kilómetros por hora, evitando en todo momento causar molestias o crear peligro. En ningún caso tendrán prioridad respecto de los peatones.
- Por carriles bici protegidos o no, aceras-bici, sendas ciclables, pistas-bici y ciclocalles exclusivas para la circulación de bicicletas.
- En los parques públicos, por aquellos itinerarios en los que esté permitida la circulación de bicicletas. En caso de tratarse de sendas compartidas con el peatón se limitará la velocidad de circulación a 5 km/h, respetando en todo momento la prioridad del peatón. En ningún caso podrán transitar sobre zonas ajardinadas.
- Por carriles bici no protegidos únicamente podrán circular patinadores mayores de 16 años o menores acompañados.
 - En este caso, los patinadores deberán ir debidamente protegidos con casco homologado y señalizados con elementos reflectantes visibles y en situaciones de visibilidad reducida, con luces de posición.
 - En caso de que en el itinerario ciclista se pase de una vía exclusiva a una vía acondicionada de la tipología ciclocarril, la persona patinadora deberá pasar a la acera acomodando su velocidad de tránsito a la de los peatones.
 - Las personas que circulen con patines, patinetes sin motor, monopatinos o aparatos similares por vías ciclistas habilitadas sobre las aceras o áreas peatonales, aceras-bici y sendas ciclables deberán hacerlo con precaución ante una posible irrupción de peatones y, muy especialmente, de niños y niñas, de personas mayores y de personas con diversidad funcional, así como mantener una velocidad moderada nunca superior a los 10 kilómetros por hora y respetar la prioridad de paso peatonal en los cruces señalizados.

- Los monopatines y aparatos similares únicamente podrán utilizarse con carácter deportivo en las zonas específicamente señalizadas en tal sentido, así como en los parques públicos con las mismas limitaciones que las señaladas para patines y patinetes sin motor. Su utilización en determinadas aceras, zonas peatonales, o vías ciclistas podrá ser limitada por motivos de seguridad vial.
- Excepcionalmente y previa autorización municipal expresa, podrá autorizarse la circulación de patines, patinetes, monopatines y aparatos similares por cualquier parte de la calzada, en circuitos segregados del resto de vehículos y bajo las condiciones que se indiquen en la correspondiente autorización”.

Se regula entre los arts. 228 y 250 OMS-AM la disciplina viaria y, respecto a las medidas provisionales, se dispone que “los agentes de la Policía Municipal y Agentes de Movilidad encargados de la vigilancia del tráfico podrán adoptar, de forma motivada, medidas provisionales de inmovilización o retirada de las vías urbanas de cualquier tipo de vehículos, incluidos ciclos, bicicletas, ciclomotores y motocicletas así como los de movilidad urbana (VMU) regulados en esta Ordenanza, por razones de protección de la seguridad vial, cuando, como consecuencia del incumplimiento de los preceptos de la legislación específica que sea de aplicación o de la presente Ordenanza pueda derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes o, por las causas previstas en la LCREM, así como por motivos medioambientales”, art. 228 OMS-AM. También “los agentes de la Policía Municipal y Agentes de Movilidad encargados de la vigilancia del tráfico podrán ordenar la retirada de la vía pública y su traslado al depósito correspondiente, de todo tipo de vehículos en cualquiera de los supuestos contemplados en la vigente legislación sobre tráfico”, art. 229 OMS-AM.

Respecto al régimen sancionador, el art. 236 OMS-AM, establece que “en relación con el incumplimiento de las normas reguladoras del tráfico, la circulación de vehículos y la seguridad vial contenidas en la presente Ordenanza será de aplicación el régimen de infracciones y sanciones establecido en la vigente legislación estatal sobre LTSV”. Y por último, entre los arts. 237 y 250 OMS-AM, se regulan las infracciones y sanciones, el procedimiento sancionador y la ejecución de sanciones.

Sección 2.- Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”

La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid desarrolla por medio del “Acuerdo de 29 de octubre de 2018” el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”.

Madrid Central²⁶⁷ es “una zona de bajas emisiones” que comenzó a funcionar el viernes 30 de noviembre de 2018. Esta medida, contenida en el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, favorece al peatón, la bicicleta y el transporte público, que gana en protagonismo y espacio también con la reforma de calles como Gran Vía o Atocha. El distrito Centro se convierte así en un pulmón para la ciudad en pleno corazón de Madrid.

Las medidas de gestión y funcionamiento de Madrid Central contempladas en el presente Acuerdo se adoptan en el marco regulatorio previsto en el art. 23 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, que tiene su base en lo previsto en los arts. 7.g) y 18 de la LTSV, en relación con lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 16.4 de la Ley 34/2007, de 15

²⁶⁷ Ayuntamiento de Madrid. Información general. “Madrid Central”.

de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y en el art. 100 de la Ley 2/2001, de 4 de marzo de Economía Sostenible.

El presente Acuerdo se dicta en desarrollo del artículo 23.3.11 de la citada Ordenanza y sin perjuicio de las medidas extraordinarias de restricción del tráfico y del estacionamiento de vehículos en las vías urbanas que pueda adoptar el Ayuntamiento de Madrid durante episodios de contaminación atmosférica o por motivos de seguridad vial y de grave congestión de tráfico.

En sus 472 hectáreas agrupa las cuatro APR actuales y amplía su espacio también a barrios como Justicia y Universidad. En su interior no hay calles de libre circulación, salvo algunos viales con objeto de permitir determinadas incorporaciones, por lo que se elimina el tráfico de paso por el centro de la ciudad. El perímetro, que coincide con el primer cinturón de circulación de Madrid, el de las rondas y bulevares, es más intuitivo y reconocible que los el de las APR.

Los residentes, personas con movilidad reducida y servicios de seguridad y emergencias pueden acceder con sus vehículos a Madrid Central. También se han previsto una serie de excepciones, moratorias y horarios para algunos colectivos por su función o características. Para los vehículos que no cuenten con excepciones o moratorias se aplican los siguientes criterios generales:

- Los vehículos con etiqueta ambiental 0 Emisiones podrán circular y estacionar en zona SER sin restricción horaria.
- Los vehículos con etiqueta ECO podrán entrar y estacionar en la zona SER en horario regulado un máximo de 2 horas.
- Los vehículos con etiqueta C o B podrán acceder únicamente para aparcar en un aparcamiento de uso público, garaje privado o reserva de estacionamiento no dotacional”.

Respecto a sus beneficios medioambientales, en sus 472 hectáreas, se evita un 37% de los kilómetros recorridos actuales y un 40% de las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO₂), un contaminante que afecta a la salud y cuyos niveles incumplen la normativa desde 2010. Pero el beneficio de Madrid Central no es solo un aire más limpio, sino que también supone menos ruido y la liberación de espacio público para dar el protagonismo a las personas que viven y visitan el distrito en un entorno más acogedor y saludable.

Madrid Central se está implantando por fases. Se han acometido los siguientes trabajos previos:

- Incremento de las reservas de moto aumentando la superficie disponible en calzada. Se habilitan 52 nuevas reservas (52% más) y 940 plazas (90% más).
- Plazas SER del distrito Centro pasan a ser todas de residentes (color verde).
- Señalización del perímetro con una doble línea roja.
- Instalación de la señalización horizontal y vertical informativa
- En noviembre y diciembre 2018 se realiza campaña de información en soportes exteriores y medios de comunicación.
- El 30 de noviembre 2018 entra en vigor las normas de Madrid Central, con aplicación gradual y progresiva y controles manuales de agentes de policía y movilidad.
- Se establece un periodo de prueba del sistema informático de gestión de multas de Madrid Central desde enero hasta el 15 de marzo de 2019. Durante este periodo de tiempo, se han enviado comunicaciones sin multa a las personas que accedan con vehículos sin autorización. A partir del 16 de marzo de 2019, comienza el periodo sancionador.

Los trámites de carácter personal se realizan por vía telemática en el perfil del usuario de Madrid Central²⁶⁸. Los vehículos que tengan las personas físicas en régimen de renting, leasing; en trámite de adquisición o cambio de titularidad; nuevas adquisiciones; vehículos de sustitución²⁶⁹. Los vehículos en régimen de usufructo, retribución en especie, o con matrícula diplomática²⁷⁰.

Sección 3.- Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Ayuntamiento de Madrid

Respecto al Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Ayuntamiento de Madrid, de 28 de marzo de 2007, (BOAM Núm. 5757), la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su disposición adicional decimoquinta modifica la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y habilita para la creación de un Cuerpo de agentes encargados de ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de enero de 2004 y de conformidad con la atribución otorgada por la citada disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, creó la categoría de agente de movilidad. Asimismo, por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 28 de febrero de 2006, se creó la categoría de supervisor de movilidad. Este Reglamento tiene por objeto establecer los criterios de actuación, funcionamiento y organización por los que se regirá el Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid. Los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Agentes de Movilidad no estarán integrados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad subordinados a los miembros del Cuerpo de Policía Municipal.

Los integrantes del Cuerpo de Agentes de Movilidad se encuadran en la escala de la Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales. Las categorías del Cuerpo de Agentes de Movilidad, son: técnico de movilidad, supervisor de movilidad y, agente de movilidad. En líneas generales sus funciones son las ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

- El encauzamiento de la circulación rodada y peatonal, la vigilancia de los estacionamientos públicos e intersecciones viales y los demás cometidos que tiendan a dar fluidez y seguridad al tráfico.
- Para el desarrollo de las funciones de ordenación, regulación y señalización, el Cuerpo de Agentes de Movilidad deberá coordinarse con todos aquellos servicios o administraciones que sean necesarios para optimizar el tráfico en todas las vías urbanas.
- *La vigilancia y control de los transportes, tanto públicos como privados, para hacer cumplir sus normas reguladoras*²⁷¹.

²⁶⁸ A través de www.madrid.es, bien a través de la Sede Electrónica municipal (<https://sede.madrid.es>) con código de identificación personal, o bien a través de Mi Carpeta (<https://sede.madrid.es/micarpeta>) con el certificado electrónico.

²⁶⁹ De forma presencial y con cita previa en las OAC de Arganzuela, Centro, Chamberí, Moncloa, Retiro y Salamanca y, el resto de oficinas sin necesidad de cita previa o, si no tiene que aportar documentación, telefónicamente a través del 010 (91 529 82 10 desde dentro y fuera de Madrid) o a través de la cuenta de twitter@lineamadrid, donde deberá mencionar la cuenta (@lineamadrid) y el hashtag #zonaMCLM.

²⁷⁰ De forma presencial con cita previa en la Oficina de Madrid Central.

²⁷¹ Este apartado fue “anulado” por Sentencias Judiciales de las Secciones 2ª y 6ª del TSJ de Madrid y confirmadas mediante Sentencias en Casación del TS 919/2012 de 20 de febrero- ECLI:ES:TS:2012:919 y de 4046/2012, 21 de mayo - ECLI:ES:TS:2012:4046.

- Contribuir a la mejora de la seguridad vial y de la educación vial, prestando la colaboración precisa a los organismos y centros que lo soliciten.
- Coordinación y colaboración con los controladores del SER y del SACE, así como ordenar la retirada de vehículos por la grúa.
- Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tareas de auxilio en caso de accidentes, manifestaciones y conflictos privados que tengan incidencia sobre el tráfico.
- Colaborar y vigilar en el cumplimiento del control de emisiones contaminantes con motivo del tráfico rodado.
- Participar en el control de todas aquellas actuaciones realizadas en la calle por las que se prevea cortar la circulación.
- Cualquier otra función que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, se le atribuya o encomiende.

Capítulo 2.- Normativa del Ayuntamiento de Barcelona

Sección 1.- Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos de Barcelona

A diferencia de la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, esta es una regulación muy parca y ha sido modificada en sucesivas ocasiones desde su aprobación el 27 de noviembre de 1998, hasta su última modificación el 26 de mayo de 2017. Nos referimos, por tanto, a una Ordenanza de una extensión de 78 artículos, divididos 3 Títulos.

La Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos, de 27 de noviembre de 1998, OCPV-AB, modificada por acuerdos del Consejo Municipal de fecha 20 de julio de 2001, de 23 de diciembre de 2005, de 23 de febrero de 2007, y de 27 de febrero de 2015, y de 26 de mayo de 2017, despliega “las competencias que el Ayuntamiento de Barcelona tiene atribuidas en materia de tráfico, circulación y estacionamiento de vehículos y seguridad viaria en el marco de las actualmente vigentes Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la cual se regula el Régimen especial del municipio de Barcelona, la Carta Municipal, aprobada por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, la LTSV y el resto de normas europeas, estatales y autonómicas que sean de aplicación”, art. 1.1 OCPV-AB.

De acuerdo con el apartado 2 del mismo art. 1 OCPV-AB, “las disposiciones de esta Ordenanza conforman los derechos y los deberes de los peatones, de los conductores de vehículos, tanto de servicio público como particulares, de los titulares de vehículos y de las actividades de transporte, así como los de los usuarios de las reservas de estacionamiento y los de los titulares de las licencias de vado”.

Respecto a las medidas generales de circulación, el art. 11 OCPV-AB, establece que “dentro del núcleo urbano de la ciudad de Barcelona la velocidad de los vehículos de todas las categorías no puede superar los 50 km/h, sin perjuicio de otras regulaciones de velocidad específicas en razón de la propia configuración y las circunstancias de cada vía, que serán expresamente señalizadas. En las zonas 30 y en las calles donde se circule sólo por un carril, los vehículos no podrán circular a más de 30 km/h. En las calles de prioridad invertida (residenciales), los vehículos no podrán circular a más de 20 km/h. En las calles sin aceras y en las de gran afluencia de peatones, los vehículos reducirán la velocidad a 10 km/h, y tomarán las precauciones necesarias, así como al acercarse a los pasos de peatones no semaforizados, donde darán preferencia, en cualquier caso, a aquellos. En caso de lluvia, de obras, pavimento deficiente o calles estrechas, se adoptarán las mismas precauciones. No está permitido circular

por las vías de la ciudad con artefactos mecánicos impulsados por cualquier tipo de motor de no estar homologados como vehículos, excepto autorización específica otorgada por el Ayuntamiento”.

Respecto a la circulación por la acera dispone el art. 7 OCPV-AB que “los menores de 12 años, bajo la responsabilidad de la persona que ostente su guarda, podrán circular por las aceras, andenes y paseos con patines, patinetes, monopatines, triciclos, bicicletas y similares, adecuando su velocidad a la de los peatones, sin superar la velocidad de 10 km/h, y con sujeción a lo que dispone el artículo quinto”. Se puede circular por las aceras, andenes y paseos con aquellos otros widgets mecánicos sin motor, que no son considerados como vehículos, como por ejemplo patines, monopatins o patinetes, entre otros, en iguales condiciones que las determinadas para las bicicletas en el apartado 2.4 del artículo 14 de esta Ordenanza y en los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana al espacio público de Barcelona. Así mismo, aquellos widgets pueden circular también por los carriles-bici en aceras o por los carriles-bici segregados del tráfico. Los vehículos de movilidad personal y los ciclos de más de dos ruedas, definidos al anexo VI de esta Ordenanza, solo pueden circular por las aceras en los casos y condiciones establecidos al artículo 14 ter.

Por último, y al igual que en la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, el art. 69 OCPV-AB establece que “la competencia para sancionar las infracciones a las disposiciones en materia de circulación por las vías urbanas corresponde al alcalde. Los tipos de infracciones y sanciones son los que establecen las Leyes, los que se concretan en esta Ordenanza en el marco de las Leyes y los propios de esta Ordenanza. Además de la imposición de la sanción que corresponda, el Ayuntamiento podrá adoptar las medidas adecuadas para la restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico infringido con la ejecución subsidiaria a cargo del infractor y la exacción de las tasas o precios públicos devengados”.

Sección 2.- Regulación de vehículos de movilidad personal y ciclos de más de dos ruedas

El Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, y el Plenario municipal del Ayuntamiento de Barcelona de fecha 26 de mayo de 2017, ha aprobado definitivamente la modificación de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos y establece una nueva regulación sin precedente respecto a los VMP, con el objetivo de resolver problemas de convivencia en el espacio público y fomentar una movilidad sostenible y segura, debido a la presencia creciente de esta nueva movilidad que irá ganando espacio a la calzada. Los vehículos de movilidad personal y ciclos de más de dos ruedas contarán con condiciones especiales cuando desarrollen una actividad de explotación económica. Afectará a las condiciones de circulación y a los ámbitos, así como a la obligatoriedad de seguro, identificación y registro y rutas por las que circular²⁷².

Se apuesta por implantar un modelo de movilidad sostenible en la ciudad de Barcelona, en el que se prioricen los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público. No obstante, estos últimos años, la innovación y la tecnología actuales han hecho que hayan proliferado nuevos medios de transporte, como los VMP. Se trata de vehículos que facilitan otro tipo de movilidad y que, necesariamente, deben convivir con los medios tradicionales. La rápida proliferación y la tendencia creciente en la ciudad de estos nuevos aparatos, junto con la débil

²⁷² Ayuntamiento de Barcelona. Información general.

situación legal con respecto a su regulación, provocan ciertas incidencias y disfunciones en la movilidad: peatones y ciclistas comparten su espacio con vehículos con características muy diferentes y, por otra parte, los usuarios de los nuevos medios de desplazamiento tienen un vacío normativo con respecto a la regulación de sus condiciones de circulación. Ante esta situación, el Gobierno municipal de Barcelona trabajó dotó a la ciudad con una ordenación pionera de estos nuevos elementos para resolver los problemas de convivencia en el espacio público y fomentar una movilidad sostenible y segura.

Los VMP son aparatos eléctricos que en función de sus características reciben la clasificación siguiente:

- Los de tipo A: ruedas, plataformas y patinetes eléctricos de tamaño más pequeño y más ligeros.
- Los de tipo B: plataformas y patinetes eléctricos de mayor tamaño:

	<u>Tipo A</u>	<u>Tipo B</u>
Masa máxima	25 kg.	50 kg.
Longitud máxima	1,0 m.	1,9 m.
Anchura máxima	0,6 m.	0,8 m.
Altura máxima	2,1 m.	2,1 m.

Son ciclos de más dos ruedas los que por sus características reciben dicha clasificación:

- C0: para uso personal, asimilable a una bicicleta, de modo que las condiciones de circulación y la normativa será la misma que la de la bicicleta.
- C1: destinados a una actividad de explotación económica.
- C2: destinados al transporte de mercancías.

	<u>Tipos C0/C1/C2</u>
Masa máxima	500 kg.
Longitud máxima	3,1 m.
Anchura máxima	1,5 m.
Altura máxima	2,1 m.

Respecto a por dónde deben circular este tipo de vehículos por la ciudad de Barcelona, se establece lo siguiente:

- Circulación por la acera.- No está permitida. Cuando la acera mide más de 4,75 m y hay 3 m de espacio libre, los vehículos de tipo C2 pueden acceder a ella para llegar a locales y tiendas donde se haga la carga y descarga de las mercancías.
- Calle con plataforma única.- Si la zona es exclusiva para peatones, solo pueden circular los tipos A y C2, a un máximo de 10 km/h. Si en la plataforma única está permitida la circulación de vehículos, podrán circular también los tipos B y C1, a una velocidad máxima limitada de 20 km/h.
- Carril bici en la acera.- Se permite la circulación de todas las tipologías (A, B, C1 y C2), siempre que la anchura de la infraestructura ciclista lo permita. Solo se puede circular en el sentido señalizado en el carril, a un máximo de 10 km/h y respetando la señalización vial existente.
- Carril bici en la calzada.- Se permite la circulación de todas las tipologías (A, B, C1 y C2) por estos carriles, siempre que la anchura de la infraestructura ciclista lo permita. Solo se puede circular en el sentido señalizado en el carril, a un máximo de 30 km/h y respetando la señalización vial.

- Calzada zona 30.- Se permite la circulación de las tipologías B, C1 y C2 por este tipo de carril, a un máximo de 30 km/h en el sentido señalizado de circulación. Los tipos A solo podrán circular si la velocidad máxima del vehículo es superior a los 20 km/h.
- Calzada.- Se permite la circulación de los vehículos de tipo C1 y C2 en todas las vías, salvo en las calzadas que forman parte de la red básica (aquella que concentra un gran flujo de tráfico y tiene una conexión en el ámbito ciudad), donde lo tienen prohibido. No obstante, si la calle o la vía de la red básica está dotada de infraestructura ciclista (carril bici), los vehículos de movilidad y ciclos de más de dos ruedas podrán circular por este carril.
- Parques.- Solo se permite la circulación de los vehículos de tipo A y B a una velocidad máxima de 10 km/h. Los de tipo C2, vehículos de transporte de mercancías, pueden circular por estos solo para acceder a los chiringuitos para la carga y descarga. Hay que respetar la preferencia del peatón, el patrimonio natural y el mobiliario urbano. Hay que seguir la señalización, las vías ciclistas y los itinerarios de las zonas pavimentadas o de tierra, si hay. No se puede circular sobre parterres, áreas o zonas con vegetación de cualquier tipo, ni por todas aquellas zonas que señalizan una prohibición.

Los conductores de los VMP y ciclos de más de dos ruedas deben circular con diligencia y precaución para evitar daños propios o a terceros, no poner en peligro al resto de los usuarios de la vía y respetar siempre la preferencia de paso de los peatones. Es obligatorio reducir la velocidad cuando se cruce un paso de peatones para evitar situaciones de conflicto con los peatones, así como tomar las precauciones necesarias. Es necesario respetar la prioridad de los peatones, adecuar la velocidad a su paso y no hacer ninguna maniobra que afecte negativamente a su seguridad.

Estos vehículos solo podrán estacionar en los espacios habilitados para hacerlo. Se prohíbe atarlos a árboles, semáforos, bancos y otros elementos de mobiliario urbano cuando se pueda ver afectada su funcionalidad o destinación; delante de zonas de carga y descarga o en lugares reservados a otros usuarios y a personas con movilidad reducida; o en servicios o zonas de estacionamiento prohibido, salidas de emergencia, hospitales, clínicas o ambulatorios y zonas de servicio de Bicing, así como en las aceras, cuando se impida el paso de los peatones.

La utilización del casco es obligatoria para los usuarios de vehículos del tipo A, en caso de actividad de explotación económica, y para todos los usuarios de los vehículos de tipo B. En el resto de los casos, el uso del casco es recomendado. Todas las tipologías de vehículos deben llevar elementos reflectantes, luces y timbres de manera obligatoria, con la excepción de los vehículos del tipo A, que solo es recomendable que lo hagan para una mejor visibilidad en la vía pública.

La contratación de un seguro de responsabilidad civil es obligatoria para todas las personas físicas y jurídicas titulares, ya sea a título de propiedad o cualquier otro título, ante terceros y ante los pasajeros de los vehículos de tipo C1 y para cubrir la indemnización de carácter subsidiario por los daños y perjuicios derivados del uso de aquellos vehículos y ciclos por parte de los usuarios y usuarias a quienes los cedan o alquilen.

Si el uso del vehículo es personal, el seguro no es obligatorio, pero sí recomendable. La edad permitida para conducir un VMP o un ciclo de más de dos ruedas es de 16 años en todos los casos. En caso de que se transporten personas con un dispositivo homologado (tipo C1), los conductores deben ser mayores de edad (18 años). Los menores de 16 años pueden utilizarlos fuera de las zonas de circulación en espacios cerrados al tráfico bajo la responsabilidad de

padres, madres y tutores o tutoras, siempre que el vehículo resulte adecuado a su edad, altura y peso.

Los cambios en el texto de la ordenanza incluyen un régimen sancionador que establece multas de hasta 100 euros por las infracciones de carácter leve, de hasta 200 euros por las de carácter grave y de hasta 500 euros por las de carácter muy grave.

Cuando los vehículos de movilidad personal hagan una actividad de explotación comercial, turística o de ocio con ánimo de lucro, hay que seguir unas condiciones especiales de circulación:

- Los vehículos de tipo A y B, con un máximo de dos personas y obligatoriamente acompañados por un guía, y el de tipo C1, con un máximo de un vehículo por persona, deben cumplir con las condiciones generales de circulación propias del tipo de vehículo y el ámbito por donde se desplacen.
- Los grupos, formados por entre tres y seis personas con vehículos de tipo A o B, deberán ir obligatoriamente acompañados por un guía y solo podrán circular por las rutas siguientes marcadas en estos planos:

Debe mantenerse una distancia entre los grupos de más de 50 metros. Puede haber restricciones específicas en ámbitos y distritos donde hay una presión o una problemática especial con este tipo de vehículos. Los titulares de la explotación económica deben velar por que los usuarios de los vehículos de movilidad personal y ciclos de más de dos ruedas dispongan de un nivel de habilidad mínimo que garantice su seguridad y la del resto de los usuarios de la vía pública. Asimismo, deben informar de las rutas autorizadas y las condiciones de circulación.

Identificación y registro para vehículos y ciclos que desarrollen una actividad económica. La nueva normativa establece que aquellos ciclos a los que se les esté dando un uso de actividad de explotación económica deberán registrarse de forma inmediata, junto con los vehículos de movilidad personal y ciclos de más de dos ruedas que desarrollen este tipo de actividad. El nuevo registro permitirá comprobar que los vehículos cumplen los requisitos técnicos normativos que se piden, identificarlos y registrarlos. Los vehículos se identificarán con un código QR, excepto aquellos ciclos cuya potencia sea superior a los 250 W, que quedarían fuera de esta clasificación, ya que son vehículos que tienen que disponer de matrícula²⁷³.

Capítulo 3.- Ordenanza de Movilidad de Rivas Vaciamadrid

Sección 1.- Exposición de motivos

El Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Rivas Vaciamadrid (aprobado en 2010) tiene como objetivo principal alcanzar un nuevo equilibrio entre los diferentes modos de transporte que concurren en la ciudad, para lo cual se deben reforzar aquel modo más benigno y eficiente social y ambientalmente (peatón, bicicleta y transporte colectivo) y reducir así la participación del automóvil privado. Esta Ordenanza pretende avanzar en el cumplimiento del objetivo establecido, hacia un modelo de movilidad más sostenible, como parte de un modelo de ciudad más sostenible, saludable y segura.

²⁷³ La Guardia Urbana dispondrá de un sistema que permitirá obtener una lectura rápida de las características técnicas de los vehículos y la titularidad, y comprobar que cumplan con todos los requisitos establecidos en la ordenanza. El registro e identificación de los ciclos y vehículos de movilidad personales se llevará a cabo en las oficinas de atención al cliente de B:SM, en la calle de Calàbria, 66.

A la vista de la evolución de la normativa y la planificación relativa a la movilidad sostenible que, por un lado, respeta y garantiza las competencias que han venido ejerciendo los municipios en estos ámbitos, pero que también les impone nuevas obligaciones y les ofrece nuevos retos, este Ayuntamiento considera necesario aprobar esta Ordenanza de Movilidad, Tráfico y Seguridad Vial.

Esta nueva Ordenanza viene, por tanto, a regular en el ámbito jurídico descrito la movilidad, en el Tráfico y en la Seguridad Vial en el municipio, adaptándola a lo previsto en las normas e instrumentos de planificación estatales y autonómicos y a los objetivos del Plan de Movilidad Urbana Sostenible, adecuándola a la nueva realidad ambiental, económica y social, con la finalidad de atender, en todo lo posible, las demandas sociales, y mejorar el medio ambiente del municipio de Rivas Vaciamadrid y, en definitiva, la calidad de vida de la ciudadanía.

Sección 2.- Análisis de la ordenanza

La Ordenanza se estructura en 8 títulos (divididos, en su caso, en capítulos) que comprenden 139 artículos, disposiciones derogatorias y finales, y siete anexos.

El Título I, de Disposiciones generales, aborda el objeto, el régimen jurídico y el ámbito de aplicación de la Ordenanza, así como las competencias municipales en materia de movilidad, la accesibilidad global sostenible y las figuras de la Concejalía competente en el ámbito de la movilidad y de la Policía Local, e incluye además artículos dedicados a régimen fiscal, vigilancia, inspección y control, y colaboración ciudadana, régimen sancionador, planificación local en materia de movilidad, y los espacios públicos urbanizados en relación con la movilidad y el Tráfico.

El Título II, de Ordenación del tráfico, la circulación y la seguridad vial, se divide en diez capítulos. El Capítulo 1, de Normas generales de la circulación urbana y la seguridad vial, establece las normas generales de aplicación a peatones y conductores. El Capítulo 2, de Señalización de la circulación urbana y la seguridad vial, regula la señalización en general y la señalización circunstancial. El Capítulo 3, de Infraestructuras de la circulación urbana y la seguridad vial, regula los elementos de ordenación estructural y los elementos de infraestructura del calmado del tráfico. Los siguientes cuatro capítulos (Capítulo 4, de Circulación y seguridad vial de peatones y patinadores; Capítulo 5, de Circulación y seguridad vial de ciclistas; Capítulo 6, de Circulación y seguridad vial de ciclomotores y vehículos a motor; y Capítulo 7, de Circulación de vehículos de tracción animal), regulan separadamente la circulación y la seguridad vial de los diferentes tipos de usuarios descritos. El Capítulo 8, de Circulación de vehículos de transporte de mercancías. Carga y descarga de mercancías, aborda las normas relativas a la circulación de estos vehículos, así como la carga y descarga de mercancías, sus horarios y áreas. El Capítulo 9, de Circulación y Seguridad Vial de vehículos de Movilidad Personal. El Capítulo 10, de Parada y estacionamiento, regula la parada y el estacionamiento, y la autorización y reserva para la entrada y salida de vehículos. El Capítulo 11, de Medidas provisionales y otras medidas, regula la inmovilización de un vehículo y, en su caso, su retirada y depósito.

El Título III, de Movilidad peatonal y ciclista, regula los elementos urbanos que utilizan peatones y ciclistas, así como las actuaciones de la administración municipal y de los particulares relacionadas con los desplazamientos de peatones y ciclistas, con el objetivo de

mejorarlos, para llegar a convertir la movilidad peatonal y ciclista en una alternativa competitiva frente a otros modos de movilidad.

El Título IV, de Movilidad motorizada, regula los elementos urbanos que utilizan los vehículos motorizados, así como las actuaciones de la administración municipal y de los particulares relacionadas con los desplazamientos en vehículos motorizados con el objeto de moderar la movilidad motorizada (especialmente, reducir la utilización del vehículo privado y las necesidades de reserva de espacio para la circulación o el estacionamiento) y dirigir el uso obligado de vehículos hacia aquellos vehículos menos contaminantes y más eficientes.

El Título V, de Transporte, regula diferentes aspectos del transporte en el ámbito de competencia municipal.

El Título VI, de Movilidad generada en el municipio por planes urbanísticos, equipamientos y actividades, se divide en dos capítulos. El Capítulo 1, de Evaluación y planificación de la movilidad generada en el municipio por planes urbanísticos, equipamientos y actividades, regula las condiciones en las que debe evaluarse y planificarse la absorción de la movilidad generada al implementar determinadas actuaciones. El Capítulo 2, de Planificación de la movilidad al trabajo, regula específicamente los instrumentos de planificación relativos a la movilidad generada por la necesidad de desplazamiento de las personas a sus centros de trabajo.

El Título VII, de Obras e intervenciones que afectan a la movilidad, el tráfico y la circulación, regula las condiciones que deberán cumplir las obras en intervenciones que se realizan en vías o espacios públicos o en vías y terrenos privados que sean de uso común o que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios, con el fin de garantizar que la circulación de personas y vehículos no sea perjudicada.

El Título VIII, de Régimen sancionador, establece las responsabilidades, el procedimiento sancionador y de las sanciones relativas a lo dispuesto en la Ordenanza. Y por último, se incorporan un conjunto de disposiciones derogatorias y finales.

PARTE CUARTA

PROBLEMAS GENERALES QUE PLANTEA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y EL USO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE IMÁGENES PARA IDENTIFICAR LA COMISIÓN DE UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

PARTE CUARTA

PROBLEMAS GENERALES QUE PLANTEA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y EL USO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE IMÁGENES PARA IDENTIFICAR LA COMISIÓN DE UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

TÍTULO I: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Capítulo 1.- Objeto, fundamentos y garantías

Sección 1.- El objeto del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo puede definirse como el sistema lineal de trámites seriados, concatenados y jurídicamente regulados, que, con o sin la intervención de otras personas, se desarrolla por órganos que ejercen funciones ejecutivas de cualquier nivel (estatal, regional, local, etc.), sirviéndoles de cauce formal obligatorio para producir, modificar, extinguir o ejecutar, en el ámbito de su competencia, una disposición final, válida, eficaz y fundada en derecho, con el carácter de acto o reglamento administrativo²⁷⁴. Como se plasma en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el procedimiento administrativo es “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”, mientras que en el apartado II del preámbulo de la actual LPAC se entiende el procedimiento administrativo “como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”.

El Derecho Administrativo sancionador es la rama del derecho que estudia las sanciones que se imponen a los sujetos de derecho²⁷⁵. Mientras que el procedimiento administrativo sancionador es aquel que tiene por objeto verificar si se ha cometido una transgresión del ordenamiento jurídico administrativo, para la que se haya previsto una sanción y, en consecuencia, su imposición o no²⁷⁶.

Por último, también se puede definir el procedimiento administrativo sancionador²⁷⁷, como una serie o sucesión de actos a través de los cuales la Administración ejerce la potestad sancionadora. El procedimiento sancionador tiene un fin garantista de los derechos de los administrados en tanto que supone el rechazo a las sanciones dictadas de plano. De esta forma, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública, por la que se castiga la comisión de infracciones administrativas, debe ejercerse a través de un procedimiento regulado

²⁷⁴ Vid., GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, vol. 3, Pamplona, Ed. Eunsa, 1997, pág. 492.

²⁷⁵ Cfr., TORRES MANRIQUE, F. J., *Derecho Sancionador*, artículo en Monografías.com. www.monografias.com, septiembre 2009, pág. 1.

²⁷⁶ Vid., MEDINA MEDINA, F., *Especialidad: Gestión administrativa del tráfico*. Temario DGT: Gestión Administrativa del Tráfico. 2011. Pág. 3.

²⁷⁷ Vid., WOLTERS KLUWER, www.guiasjuridicas.es o <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>, artículo publicado con el título “*Procedimiento sancionador*”, septiembre 2019.

normativamente. El procedimiento en sí mismo es ya una garantía, pero a su vez responde a una serie de principios materiales y formales característicos del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional²⁷⁸ estableció, desde sus primeras sentencias, en primer lugar que existe entre la sanción administrativa y la pena una identidad ontológica, conservando entre ellas tan sólo diferencias de grado o intensidad; y, en segundo lugar, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestación de un mismo y único “*ius puniendi*” del Estado. Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia CE (art. 25, principio de legalidad). Por otra parte, los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 CE.

Respecto a la LPAC, establece el art. 1.1 que “la presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador”.

El estudio del Derecho Administrativo sancionador como área independiente del Derecho es una idea reciente, dado que hasta hace poco tiempo esta rama del Derecho no tenía una vida autónoma. Se apoyaba en la doctrina e instituciones desarrolladas por el Derecho Penal, trasladándose de esta manera la mayoría de las instituciones de este ámbito del Derecho al Derecho Administrativo²⁷⁹.

Sección 2.- El procedimiento administrativo sancionador como garantía

El procedimiento administrativo, al configurarse como límite en el ejercicio de la potestad administrativa, juega una doble función, como garantía del interés general y como garantía frente a los ciudadanos; esta doble garantía ya se venía recogiendo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁸⁰: “(...) el procedimiento administrativo tiene la doble finalidad de servir de garantía de los derechos individuales y de garantía de orden de la Administración y de justicia y acierto en sus resoluciones”.

Que el acto administrativo se forme a través de un procedimiento concreto es el resultado de una doble causa: de una parte, el hecho de que la Administración forma su voluntad mediante la conjunción de una serie de voluntades de las personas físicas que la integran; de otra, el hecho de que las cada vez más fuertes exigencias del Estado de Derecho tiende a una cada vez mayor judicialización del proceder administrativo. Y es con esta judicialización del procedimiento con la que se persigue también un doble objetivo: la garantía de los derechos e

²⁷⁸ Entre otras, la STC 18/1981, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:1981:18, y también una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980): “no se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”. También en el mismo sentido las STC 18/1987, de 16 de febrero - ECLI:ES:TC:1987:18, STC 22/1990, de 15 de febrero y STC 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246.

²⁷⁹ Cfr., NUÑO JIMÉNEZ, I., *Derecho Administrativo Sancionador...*, op. cit., pág. 2.

²⁸⁰ Como se ha expuesto anteriormente, esto se plasma en la STS, 18/2014, de 13 de enero - ECLI:ES:TS:2014:18 y en la STS, 152/2015, de 24 de febrero - ECLI:ES:TS:2015:152 (y también esta doble garantía ya se recogió en la vetusta jurisprudencia del Tribunal Supremo, STS, de 14 de abril de 1971).

intereses de los particulares y la garantía del interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa²⁸¹.

Por tanto, la necesidad de informar la actuación administrativa con el principio de legalidad procedimental, goza de una doble justificación: por un lado, tiene como objetivo garantizar los derechos e intereses de los particulares, posibilitando su participación activa en la formación de la decisión administrativa, exponiendo sus razonamientos y defendiendo sus derechos; y, por otro lado, busca igualmente garantizar el interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia de la resolución administrativa, al poner en manos de la autoridad todos los elementos de juicio necesarios para dictarla. Ambas finalidades se muestran íntimamente unidas entre sí, formando el núcleo de la garantía constitucional: el administrado debe tener unas plenas oportunidades de defensa y la autoridad pública debe tener el más amplio posible conjunto de elementos de juicio a la hora de emitir su decisión²⁸².

Ya es clásica la distinción que se hace de las garantías que ostenta el ciudadano en su posición jurídica frente a las Administraciones Públicas. El procedimiento es la primera de ellas; siendo la segunda los medios de impugnación en vía administrativa y la tercera el acceso a los Tribunales de Justicia mediante la fiscalización de la actuación administrativa²⁸³.

Como primera garantía aparece la propia existencia del procedimiento. Se trata de una garantía formal del principio de legalidad recogida en el art. 25 LRJSP y dedicado a la potestad sancionadora: "la potestad sancionadora de la Administración (...) se ejercerá (...) con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio", lo que se reitera al comenzar la enunciación de los principios del procedimiento sancionador, y se completa la anterior declaración, como reverso de la misma moneda, con lo señalado en el art. 63.2 LPAC "en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento". Con ello se cierra el paso a las llamadas "sanciones de plano", que ya habían sido descalificadas tempranamente por el Tribunal Constitucional. Siguiendo en la misma línea de razonamiento se puede afirmar que los valores contenidos en la CE no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga la oportunidad de aportar y proponer las pruebas que se estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga²⁸⁴.

Pero no basta con el previo procedimiento, sino que éste ha de ser legal o reglamentariamente establecido, desterrándose de esta manera la utilización de unos cauces *ad hoc* o *ex post facto*.

²⁸¹ Vid., GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H. *Tratado de Derecho administrativo Vol. I: Parte General, I* - 15ª edición, Madrid, Ed. Tecnos, 2010, págs. 35-50.

²⁸² Vid., LÓPEZ TORRALBA, V., *Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías*, Dialnet, Núm. 22, (apartado 2.- Garantías Procesales), 2005, pág., 7.

²⁸³ Cfr., GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo, I*, - 18ª edición, Madrid, Ed. Cívitas, 2017, págs. 161-185

²⁸⁴ Entre otras, STC 18/1981, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:1981:18: "Las garantías omitidas no hacen sólo referencia a la audiencia del interesado como parece entender el representante de la Administración y el Ministerio Fiscal, sino a la omisión de todo procedimiento y, dentro del mismo, del trámite de audiencia. Por lo demás, debe señalarse que la reserva de Ley que efectúa en este punto el art. 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata".

En la garantía del procedimiento la Ley recoge otra para su desarrollo, pues ha de existir como establece el art. 63.1 LPAC “la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora” que han de encomendarse “a órganos distintos”. Esta diferenciación entre ambas fases pretende hacer efectivo el principio de imparcialidad y propiciar el logro de la máxima objetividad en la actuación represora de la Administración.

Centrándonos en el objeto concreto de esta Tesis doctoral, es decir, en la garantía de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador, se puede afirmar que, partiendo del inicial reproche a la imposición de sanciones sin observar procedimiento alguno, se ha ido configurando y elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del art. 24 CE. Por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones al ámbito administrativo; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba²⁸⁵.

Como se ha enunciado anteriormente, el Tribunal Constitucional²⁸⁶ extiende los principios constitucionales no solo a la materia penal sino también al ámbito administrativo sancionador, por la identidad de los mismos. Estos principios no pueden aplicarse íntegramente en los procedimientos administrativos sancionadores, sino que deben ser aplicados con los ajustes y matices que se requieran en este ámbito. Por lo tanto, y como ya hemos remarcado anteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han contribuido decididamente a que los principios del Derecho penal se apliquen al orden administrativo sancionador, pero con ciertos matices, ya que ambos son manifestaciones del ejercicio del *ius puniendi* del Estado²⁸⁷.

La exigencia del procedimiento conlleva la garantía constitucional de la existencia de unos trámites procedimentales a través de los cuales se ha de formar la voluntad administrativa. Esta garantía de la existencia de un procedimiento se establece en la propia CE, en su art. 105. c).

En la medida en que las sanciones son actos administrativos, el art. 105. c) CE establece la necesidad de imponerlas siguiendo un procedimiento administrativo, con la audiencia al interesado, cuando proceda. El TC²⁸⁸, desde sus primeras sentencias, declaró que las sanciones de plano son contrarias a la CE. Dicho de otro modo, se trata de concretar si la Administración, después de la CE, puede o no imponer a los ciudadanos sanciones de plano, por razones de

²⁸⁵ Entre otras la STC 145/2004, de 13 de septiembre - ECLI:ES:TC:2004:145. También las SsTC 7/1998, de 13 de enero, - ECLI:ES:TC:1998:7, FJ 5; 3/1999, de 25 de enero - ECLI:ES:TC:1999:3, FJ 4; 14/1999, de 22 de febrero - ECLI:ES:TC:1999:14, FJ 3.a; 276/2000, de 16 de noviembre - ECLI:ES:TC:2000:276, FJ 7; 117/2002, de 20 de mayo, - ECLI:ES:TC:2002:117, FJ 5.

²⁸⁶ Entre otras, STC 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246.

²⁸⁷ Cfr., NUÑO JIMÉNEZ, I., *Derecho Administrativo Sancionador...*, op. cit., pág. 30; cfr., RUIZ RODRÍGUEZ, M. A., *La potestad sancionadora y su relación con el Derecho penal*, Fundación Internacional de Ciencias Penales, junio 2017, pág. 1 y cfr., CUETO PÉREZ, M., *Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad*. DA. Núm. 280-281 (artículo de la Revista Documentación Administrativa), agosto 2008.

²⁸⁸ La STC 18/1981, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:1981:18, declara de una forma expresa que las sanciones de plano son contrarias a nuestra Constitución.

orden público: “esta relevancia conduce a la conclusión inequívoca de que la Administración no puede imponer sanciones con ocasión de su ejercicio (legítimamente o no, ése es otro tema) sin observar las garantías de procedimiento antes expuestas. Pues lo contrario incidiría en la esfera misma de tales derechos y libertades, ya que su ejercicio puede verse influido por el temor de ser objeto de una sanción en base a razones y pruebas que se desconocen y que no pueden ser objetadas en el procedimiento inicial (...)”.

Se volvió a reiterar ese mismo criterio en sentencias²⁸⁹ más recientes, ya que por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, cabe citar el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba. Este procedimiento fija sus garantías en el art. 53 LPAC y declara la nulidad de los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1 e) LPAC). Y, por último, de igual forma el art. 83 LTSV dispone que “no se podrá imponer sanción alguna por las infracciones tipificadas en esta ley sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a lo dispuesto en este capítulo y, supletoriamente, en la normativa de procedimiento administrativo común”.

Con la exigencia de ese cauce formal en el que consiste el procedimiento administrativo, se trata de garantizar los derechos al presunto infractor y de permitir que la Administración pueda demostrar la concurrencia de los presupuestos necesarios para imponer una sanción. Es decir, que el denunciado ha cometido una acción antijurídica y reprochable y de que el presunto responsable pueda defenderse de esa acusación, a cuyo efecto goza de una serie de derechos y garantías en el seno de dicho procedimiento²⁹⁰.

El art. 24.2 CE consagra el derecho de todos “a ser informado de la acusación formulada contra ellos”, mientras que el art. 6.3 CEDH dice que todo acusado tiene derecho “a ser informado en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él”. Y, por último, en el art. 53 LPAC se establece que el interesado en el procedimiento administrativo tiene derecho “a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer (...)”.

El derecho de defensa tiene como instrumento necesario no sólo el derecho a ser informado de la acusación, sino también el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes. Este derecho también rige, incluso con algunas matizaciones, en el procedimiento administrativo sancionador²⁹¹.

²⁸⁹ La STC 32/2009, de 9 de febrero - ECLI:ES:TC:2009:32, recuerda que los derechos del art. 24.2 CE resultan aplicables, con matices, al procedimiento administrativo sancionador.

²⁹⁰ Vid., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 384-387.

²⁹¹ Entre otras muchas, SsTC 18/1981, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:1981:18; 212/1990, de 20 de diciembre - ECLI:ES:TC:1990:212; 9/2003, de 20 de enero - ECLI:ES:TC:2003:9; 23/2007, de 12 de febrero - ECLI:ES:TC:2007:23; 82/2009, de 23 de marzo - ECLI:ES:TC:2009:82.

En el seno de este procedimiento administrativo sancionador, el derecho de defensa y el derecho a la prueba se ejercen fundamentalmente mediante la presentación de alegaciones y la proposición de pruebas, contempladas en el art. 53 LPAC y el art. 95.1 LTSV que establecen que “notificada la denuncia, el interesado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para formular las alegaciones que tenga por conveniente y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas”. Han de considerarse pertinentes aquellas pruebas que resulten útiles, idóneas o adecuadas para la determinación de los hechos relevantes y para la resolución del procedimiento sancionador²⁹².

También se puede hacer mención al derecho a no declarar contra sí mismo por parte del denunciado. Se recoge en el art. 24.2 CE e implica el derecho a guardar silencio o a declarar lo que se estima pertinente, aunque sea falso lo que se dice²⁹³. Este tema pone en relación dos supuestos en la legislación de tráfico.

El primero con respecto a la obligación establecida en el art. 14.2 LTSV, en el que se establece que “el conductor de un vehículo está obligado a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo, que se practicarán por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. Igualmente quedan obligados los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en un accidente de tráfico o hayan cometido una infracción conforme a lo tipificado en esta ley”. En este caso, el TC²⁹⁴ considera que la obligación de someterse a las pruebas de alcoholemia o de detección de otras sustancias (a través de la expiración de aire, análisis de sangre o de orina) no vulnera, ni ese, ni otros derechos, pues “no se obliga al detectado (conductor) a emitir una declaración que exteriorice un contenido, admitiendo su culpabilidad, sino a tolerar que se le haga objeto de una pericia especial de resultado incierto” en la que la colaboración activa que para su realización debe prestarse no significa que se esté declarando culpabilidad alguna.

El segundo supuesto se plantea con respecto a la obligación del titular del vehículo del art. 11.1 LTSV de “facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico”. Respecto a este supuesto, el TC²⁹⁵ ha establecido que se trata de “un deber inherente al hecho de ser propietario que comporta ciertas obligaciones como consecuencia del riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, la salud y la integridad de las personas, de modo que la carga impuesta no resulta ni excesiva ni desproporcionada y, aunque concurren en el mismo sujeto la cualidad de conductor y propietario a éste no se le impone ni el deber de efectuar declaración alguna sobre la infracción, ni de auto-inculparse de la misma, sino tan sólo de comunicar la identidad de quien realizaba la acción”.

Lo mismo puede decirse respecto a otros deberes de colaboración, cuyo incumplimiento también se conmina con la imposición de una sanción, como la obligación que pesa sobre todos

²⁹² Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 390-391.

²⁹³ Entre otras, SsTC 170/2006, de 5 de junio - ECLI:ES:TC:2006:170; 76/2007, de 16 de abril - ECLI:ES:TC:2007:76; 142/2009, de 15 de junio - ECLI:ES:TC:2009:142.

²⁹⁴ Entre otras, SsTC 103/1985, de 4 de octubre - ECLI:ES:TC:1985:103 y 161/1997, de 2 de octubre - ECLI:ES:TC:1997:161.

²⁹⁵ Entre otras, SsTC 197/1995, de 21 de diciembre - ECLI:ES:TC:1995:197 y 20/1996, de 12 de febrero - ECLI:ES:TC:1996:20.

los conductores de exhibir a los agentes de la autoridad los documentos que deben poseer y llevar consigo, en concreto el permiso o licencia para conducir, el permiso de circulación del vehículo y la tarjeta de inspección técnica o certificado de características del vehículo, art. 59.2 LTSV²⁹⁶.

El derecho a la presunción de inocencia²⁹⁷, también proclamado en el art. 24.2 CE, así como en el art. 6.2 CEDH y en el art. 48.1 CDF-UE, resulta igualmente aplicable al procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, ya que los presuntos responsables tendrán derecho “a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”, de acuerdo con el art. 53.2 b) LPAC.

La presunción de inocencia implica una carga activa, por parte de la Administración, para demostrar la culpabilidad: “lo que pasa es que nadie puede ser condenado ni sufrir de la sociedad un trato que implique condena o sea perjudicial sin que se haya demostrado su culpabilidad. La presunción de inocencia es, sencillamente, una no-presunción de culpabilidad. A nadie se le pueden restringir sus derechos sin prueba de su culpabilidad”²⁹⁸. Por tanto, la presunción de inocencia, en rigor, no es tal: “ahí empieza y termina todo este asunto. La presunción de inocencia no es, pues, tal, sino que es el derecho a no ser condenado sin prueba de cargo y el derecho a no ser juzgado más de una vez por los mismos hechos. Sería más correcto decir que la culpabilidad no se presume”²⁹⁹.

La jurisprudencia constitucional³⁰⁰ ha ido perfilando “el derecho a la presunción de inocencia, que comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental, resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un cúmulo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria, tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una *probatio diabolica* de los hechos negativos”.

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se determina en dos artículos de la propia CE, situados en la sección de Derecho Fundamentales y Libertades Públicas. La finalidad de los arts. 25.1 y 3 y 24.2 CE es la de garantizar los principios básicos del derecho administrativo sancionador. De forma particular, y con referencia al medio ambiente, el art.

²⁹⁶ Vid., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 391-394.

²⁹⁷ *Ibíd.*, págs. 395-399.

²⁹⁸ PEÑA GONZALO, L., y AUSÍN DÍEZ, T., *La inferencia de hechos presuntos en la argumentación probatoria. Monográfico: "La argumentación en la prueba"*. Anuario de Filosofía del Derecho. Núm. XVIII. BOE, 2001, pág. 107.

²⁹⁹ *Ibíd.*

³⁰⁰ La STC 40/2008, de 10 de marzo - ECLI:ES:TC:2008:40, recoge de forma pormenorizada el derecho a la presunción de inocencia (...) (SsTC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76, FJ 8 b; y 169/1998, de 21 de julio - ECLI:ES:TC:1998:169, FJ 2). También la necesidad de “un acervo probatorio suficiente” (...), (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo - ECLI:ES:TC:1997:45, FJ 4). Sin perjuicio de lo cual, es obligado recordar que no corresponde a este Tribunal la revisión de la valoración del material probatorio efectuada por la Administración, sino sólo llevar a cabo una supervisión externa de la razonabilidad del discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante (SsTC 117/2002, de 20 de mayo - ECLI:ES:TC:2002:117, FJ 9 ab initio; 131/2003, de 30 de junio - ECLI:ES:TC:2003:131, FJ 7; y 74/2004, de 22 de abril - ECLI:ES:TC:2004:74, FJ 4”).

45.3 CE prevé, para quienes violen lo dispuesto en la legislación respectiva, sanciones administrativas.

Todo procedimiento administrativo está sujeto a una serie de garantías constitucionales, las cuales también concurren en el procedimiento administrativo sancionador, en cuyo ámbito se hacen más relevantes. Con carácter general, como principios generales que se derivan de la propia CE y de los que nacen las garantías del procedimiento, cuyo control último se residencia en los Tribunales de Justicia, según el tenor del art. 106 CE, podemos citar las siguientes: el principio de legalidad, arts. 9.3 CE y 103 CE; la jerarquía normativa, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, art. 9.3 CE; la objetividad, según el art. 103.1 CE, e imparcialidad, como recoge el art. 103.3 CE, con que la Administración ha de servir a los intereses generales; la igualdad en la actuación administrativa frente a los administrados, art. 14 CE, y la no indefensión y presunción de inocencia derivado del art. 24.1 CE.

En este sentido, en cuanto a la efectividad del derecho de defensa, el TC³⁰¹ ha excluido de su ámbito material de conocimiento jurisdiccional las cuestiones relativas a la indefensión en los procedimientos administrativos. Por ello, las infracciones o vicios de forma que se puedan cometer durante la tramitación del procedimiento administrativo han de ser corregidos en vía judicial y planteados ante los órganos judiciales pero no originan indefensión que pueda fundamentarse en el este art. 24.1 CE.

No obstante, la especial naturaleza de los procedimientos sancionadores determina que sólo a los actos que tienen carácter sancionador les resulta de aplicación las garantías constitucionales, sin que quepa exigir la extensión de estas garantías a actos que no tengan este carácter punitivo, como así lo ha señalado la jurisprudencia del TC³⁰².

Consecuentemente con estos preceptos, la jurisprudencia del TC³⁰³ ha confirmado la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración en diversos pronunciamientos, en la que se puede encontrar incluso el fundamento de esta potestad sancionadora. En el curso de

³⁰¹ Entre otras, STC 42/1989, de 16 de febrero - ECLI:ES:TC:1989:42: “por la misma razón la indefensión en el expediente administrativo que los demandantes dicen haber sufrido queda fuera del ámbito de protección del art. 24.1 de la Constitución y constituye una cuestión de simple legalidad ordinaria que ha sido resuelta por los órganos judiciales competentes, ya que, en caso contrario, habría que entender extensibles las garantías de aquel precepto constitucional a cualesquiera procedimientos administrativos que concluyeran mediante un acto que creara una situación jurídica de gravamen”.

³⁰² Entre otras, STC 239/1988, de 14 de diciembre - ECLI:ES:TC:1988:239: ”sobre la base de las anteriores premisas resulta inexcusable para la resolución del presente recurso, el análisis y determinación del carácter de las multas impugnadas, atendiendo a su verdadera naturaleza, sin que sea suficiente y decisivo, a tal efecto, el *nomen iuris* utilizado en los correspondientes actos, porque como señala el recurrente, no puede quedar en manos de la Administración la posibilidad de sustraerse a las garantías constitucionales establecidas en relación con el ejercicio de su potestad sancionadora”.

³⁰³ Entre otras, STC 77/1983, de 3 de octubre - ECLI:ES:TC:1983:77: ”no cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados”.

procedimiento administrativo sancionador, propiamente dicho, el presunto responsable tiene garantizados una serie de derechos:

- En primer lugar, la LPAC le atribuye expresamente, en su art. 53.2 a), el derecho “a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso se les pudieran imponer (...)”. Resulta una consecuencia directa del derecho “a ser informados de la acusación formulada contra ellos” proclamado en el art. 24.2 CE y en el art. 6 CEDH. Aunque se fija el contenido mínimo de la notificación y los términos en los que ha de realizarse son los previstos con carácter general, nada se dice acerca de la forma concreta en que este derecho va a garantizarse. Lo fundamental, en el procedimiento ordinario, en todo caso, es que exista un trámite específico de audiencia y vista del expediente.
- En segundo lugar, el art. 53.2 a) LPAC contempla que ha de ser notificado “de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia”, lo que tiene su importancia para detectar la concurrencia de alguna causa de recusación o de nulidad de pleno derecho.
- En tercer lugar, el art. 53.1 e) LPAC reconoce que puede “formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico”. Aquí se está aludiendo, de nuevo, al derecho de defensa y a otros derivados del art. 24 CE, como los derechos a la asistencia letrada y/o a un procedimiento sin dilaciones indebidas. “El ejercicio de los derechos de defensa y a ser informado de la acusación, va en relación con que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga”. Sólo de esta manera la persona denunciada podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa y en consecuencia, la Administración está obligada a seguir “un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponerlas pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga”, como así lo establece la jurisprudencia del TC³⁰⁴. En este sentido, el TC³⁰⁵ ha declarado que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional. Para que revista relevancia constitucional la falta de emplazamiento personal se requieren tres requisitos: “en primer lugar, es preciso que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte en el proceso; en segundo lugar, es necesario que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y por último, se exige que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obran en el expediente”.
- Finalmente, y como cláusula general, la LPAC menciona los demás derechos que como ciudadano le corresponden, entre otros, el art. 53.1 a), a conocer el estado de la tramitación y a obtener copia, el art. 15, a utilizar su propia lengua, el art. 13 e), a ser tratados con respeto y deferencia o el art. 20, a exigir responsabilidad de la Administración y del personal a su servicio. La indicación sirve para, quizá de manera redundante, recordar que el sujeto a un expediente sancionador no deja de ser

³⁰⁴ Entre otras, STC 145/2004, de 13 de septiembre - ECLI:ES:TC:2004:145: “también en este sentido, el Pleno de este Tribunal en la STC 291/2000, de 30 de abril, ha declarado, con base en la referida doctrina constitucional sobre la extensión de las garantías del art. 24 CE al procedimiento administrativo sancionador, que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate, como en este supuesto acontece, de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE”.

³⁰⁵ Entre otras, STC 291/2000, de 30 de abril - ECLI:ES:TC:2000:291: “de esta doctrina, la jurisprudencia constitucional ha deducido -como resumidamente expone la STC 72/1999- la exigencia de tres requisitos para que la falta de emplazamiento tenga relevancia constitucional”.

ciudadano, por lo que sigue ostentando los derechos que en tal cualidad le corresponden y, además, otros, derivados de la tramitación de un procedimiento que puede acabar en una sanción administrativa.

Respecto a otro tipo de garantías que no se pueden considerar que afectan a derechos fundamentales se puede citar en primer lugar, el derecho a la asistencia letrada, que se considera trasladable al procedimiento sancionador, con ciertas matizaciones, no se traduce en la presencia preceptiva del abogado en un procedimiento de imposición de sanción administrativa, ya que en este tipo de procedimiento, el inculpado puede defenderse por sí mismo sin necesidad de la asistencia letrada, aunque cabe la presencia de abogado y la Administración debe aceptarla, pero ni es necesaria o imprescindible como en el ámbito penal, ni tampoco resulta gratuita³⁰⁶.

Respecto a que la instrucción y la resolución se realice por órganos diferentes, el derecho a que quien instruya el expediente no decida la sanción se recoge en el art. 63.1 LPAC: “y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”; y en el art. 95.3 LTSV cuando establece que “concluida la instrucción del procedimiento sancionador, el órgano instructor elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda”. Como en el caso anterior, sí es un derecho, aunque no sea un derecho fundamental recogido constitucionalmente. Lo podemos considerar trasladable del ámbito penal al Derecho administrativo sancionador, aunque, eso sí, con determinados matices.

Por último, respecto al plazo de resolución, aunque el procedimiento sancionador ordinario de imposición de las sanciones de tráfico tiene un plazo de caducidad de un año, ello tampoco constituye un derecho fundamental, ni es, desde luego, la expresión del derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas³⁰⁷, que contempla el art. 24.2 CE.

Capítulo 2.- Especialidades en el procedimiento administrativo sancionador.

La precedente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, no sólo se limitó a contemplar algunos aspectos procedimentales de la potestad sancionadora, sin incluir ninguna regla de carácter sustantivo, sino que el denominado procedimiento administrativo sancionador se puede considerar como parco e insuficiente.

A diferencia de lo que sucedía con la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que el procedimiento administrativo sancionador se regulaba en un título específico, la nueva regulación de la materia por la LPAC, parte de considerarlo como una especialidad del procedimiento administrativo común.

Respecto a la legislación vigente, por un lado, entre los arts. 25 y el 31 LRJSP se regulan los principios básicos del procedimiento sancionador administrativo, que son los que marcan el funcionamiento del sistema: principio de legalidad, irretroactividad, principio de tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y principio *non bis in idem*. Por otro lado, la LPAC en su art. 1.2 establece que “solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada,

³⁰⁶ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 400-401.

³⁰⁷ Entre otras, SsTC 88/1995, de 6 de junio - ECLI:ES:TC:1995:88 y 45/1997, de 11 de marzo - ECLI:ES:TC:1997:45.

podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.

El procedimiento sancionador es, en definitiva, un procedimiento administrativo. Ahora bien, y como se establece en el objeto de esta investigación, toda la actividad sancionadora por parte de la Administración debe proyectar las garantías procedimentales³⁰⁸ oportunas para los ciudadanos.

Sección 1.- Aspectos generales del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo garantiza el adecuado equilibrio entre la necesaria eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos frente a la misma. Este doble juego da lugar a, por una parte, determinadas reglas que afectan a la actuación de la Administración en el procedimiento y, por otra parte, al catálogo de derechos que se atribuye a los presuntos responsables³⁰⁹.

El detalle de los trámites que se han de seguir en un procedimiento administrativo sancionador, con carácter general, se regulan en la LPAC. Ahora bien, esta Ley no regula, un específico procedimiento sancionador, sino que a la vez que va regulando los distintos trámites e instituciones del Procedimiento Administrativo Común establece concretas especialidades relativas a los procedimientos de naturaleza sancionadora³¹⁰.

El art. 180 ROFEL establece que “los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información”. Y el art. 181 ROFEL lo completa determinando que “toda persona natural o jurídica que invoque un interés en el asunto que pueda resultar afectado por la cuestión que se esté sustanciando en un expediente, podrá comparecer en él mientras no haya recaído resolución definitiva para formular las alegaciones que estime convenientes a su defensa. Si la Administración tuviese conocimiento de que existen otros interesados en el expediente, los requerirá por escrito para que se personen dentro del plazo de diez días y aduzcan lo que crean oportuno”.

Entre los arts. 53 y el 105 LPAC se establecen las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común y, se fijan las garantías de dicho procedimiento, contemplando por ejemplo, ciertas especialidades como la establecida en el art. 90 LPAC, respecto de la resolución en los procedimientos sancionadores. También se puede traer a colación el art. 96.5 LPAC, ya que “en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen

³⁰⁸ La STC 120/1996, de 8 de julio - ECLI:ES:TC:1996:120, establece: “en efecto, constituye una inveterada doctrina jurisprudencial de este Tribunal y, ya, postulado básico de la actividad sancionadora de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, el que, con las lógicas adaptaciones y modulaciones, los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la C.E. en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la C.E. (STC 18/1981 - ECLI:ES:TC:1981:18, FJ 2º; también, entre otras muchas, SsTC 77/1983 - ECLI:ES:TC:1983:77, 74/1985 - ECLI:ES:TC:1985:74, 29/1989 - ECLI:ES:TC:1989:29, 212/1990 - ECLI:ES:TC:1990:212, 145/1993 - ECLI:ES:TC:1993:145, 120/1994 - ECLI:ES:TC:1994:120 y, 197/1995 - ECLI:ES:TC:1995:197)”.

³⁰⁹ Vid., ESPARZA GUERRERO, M., *Principios de la...*, op. cit., pág. 14.

³¹⁰ *Ibíd.*, pág. 18.

elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado (...). Esta tramitación simplificada se fundamenta en la existencia de razones de interés público o por la falta de complejidad del procedimiento³¹¹.

Hay que tener en cuenta que la LPAC integra, en el procedimiento administrativo común, las particularidades del procedimiento sancionador, y deroga el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Consecuentemente con lo anterior, las unidades orgánicas que tramitan e instruyen procedimientos sancionadores tienen que estar a lo dispuesto en la LPAC y, para todo aquello que no se establece en dicha Ley, se deberá acudir a las normas sectoriales en vigor.

En relación con todo lo dicho sobre la LPAC hay que analizar las cuestiones fundamentales que van a determinar la tramitación de los procedimientos sancionadores y que las normas reguladoras específicas van a concretar³¹².

Hay que hacer una especial referencia al uso de las nuevas tecnologías para la tramitación de infracciones en el procedimiento administrativo sancionador. El cambio real se produce cuando las nuevas tecnologías dan soporte a la detección, a la observación, de hechos constitutivo de infracciones (art. 84.2 LTSV) y, al determinar como uno de los supuestos que habilita la notificación en momento posterior a la comisión de la infracción, que la autoridad sancionadora “haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo”, (art. 89.2 c) LTSV) sin la presencia inmediata de un agente de la autoridad. Se trata de un supuesto, el de la detección de infracciones mediante sistemas de captación de imágenes, inicialmente enfocado a las infracciones de exceso de velocidad, tanto de las que se producen en un punto concreto como de las que consisten en la superación de la velocidad media en un tramo, pero que se puede extender, y de hecho así está ocurriendo, a otros tipos de infracciones, como es el caso de las sanciones por no respetar la fase roja de un semáforo. Pero para ello es necesario que se haga conforme al procedimiento establecido y con respeto de las garantías del procedimiento administrativo sancionador.

En este punto, tenemos que volver la vista hacia la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos³¹³ (LAE). A raíz de esta Ley el cambio

³¹¹ *Ibíd.*, pág. 19.

³¹² BERNALDO DE QUIRÓS, T., *El nuevo procedimiento sancionador común*. www.legaltoday.com, noviembre de 2016.

³¹³ Cfr. FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico y Seguridad Vial*, www.buleria.unileon.es, 2014, pág. 275: “sobre esta cuestión hay que tener en cuenta que aunque la Disposición adicional cuarta LAE no hace expresa referencia al procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial no hay que olvidar que, por su fecha (2007), es anterior a la incorporación de la Disposición adicional octava bis.- Procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, al texto de la LRJ-PAC (adicción que se produce por medio de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre). La referida Disposición adicional cuarta LAE señala, literalmente, que “la aplicación de lo dispuesto en el Título Tercero de esta Ley a los procedimientos en materia tributaria, de Seguridad Social y desempleo y de régimen jurídico de los extranjeros en España, se efectuará de conformidad con lo establecido en las disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y decimonovena LRJ-PAC”, procedimientos, todos ellos, calificados en esas disposiciones adicionales de la LRJ-PAC como “normativa específica”. La ubicación de la Disposición adicional octava bis entre esas disposiciones y el uso de la expresión “legislación específica” hace pensar que para el legislador (e independientemente de las consideraciones que ello merezca y de que ello sea realmente así) el procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial es un procedimiento específico al que ha de alcanzar lo previsto en la LAE sobre la gestión electrónica de los procedimientos de igual manera que al resto de procedimientos comunes o especiales, sin que resulte preciso acudir a que el “procedimiento administrativo en materia de tráfico y seguridad vial está entre los que podríamos

es claro y las consecuencias también. Nos encontramos ante procedimientos sancionadores que pretenden apoyarse en la detección (observación) automatizada de infracciones y ello requiere de la previa determinación, para su posterior cumplimiento, de los requisitos exigidos por nuestro sistema normativo y en este sentido es preciso tener en cuenta que el art. 39 LAE establece que “en caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”.

Es preciso considerar quién, y cómo, realiza esa actuación material de comprobación. Si es, o no, la propia Administración con competencias sancionadoras en materia de tráfico y seguridad vial, y de quién son (bajo el control efectivo de quién se encuentran) los medios que permiten esa detección automatizada mediante la que es posible percibir una infracción e identificar el vehículo con el que se ha cometido. Análisis del que se desprende que el problema no es el “qué”, sino el “cómo”, y esta tramitación resulta posible siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos que, en definitiva, constituyen la garantía que el procedimiento debe asegurar a los que en ellos resulten interesados.

En el ámbito del procedimiento sancionador en materia de tráfico suponen la existencia de nuevas formas de actuar en hitos esenciales del mismo. Al lado de la detección de infracciones sin la presencia de un agente de la autoridad, la Administración electrónica incide, como ya se ha señalado, en notificación y comunicación. Cada uno de los impactos que permite el uso de los avances tecnológicos es analizado, y se integra, en el correspondiente espacio destinado al estudio específico de cada cuestión, porque se configura como parte del propio procedimiento.

Sección 2.- Expedientes administrativos de carácter sancionador. Procedimiento abreviado

La LPAC recoge a lo largo de su articulado una serie de reglas procedimentales que constituyen especialidades del procedimiento sancionador respecto del procedimiento administrativo común, en las distintas fases en que se ordena éste. También se aborda en este apartado la LTSV y otras normas que inciden directa o indirectamente en el procedimiento administrativo sancionador.

2.1.- Tipos de procedimientos

Para que la maquinaria procedimental se ponga en movimiento, resulta precisa la comisión de una infracción, la realización de un hecho que, al menos, tenga la apariencia de corresponderse con un tipo administrativo de los previstos en la LTSV³¹⁴.

denominar de procedimiento común y, por tanto, sin especialidad alguna” y que “esta consideración nos permite entender que cuando la Administración Pública actúa en este ámbito utilizando medios electrónicos o informáticos tiene, ineludiblemente, que cumplir con las prescripciones que establece la LAE”. Sólo hay que añadir que la LPAC está absolutamente impregnada de lo que se considera administración, gestión, representación, sede, firma y medios electrónicos y que prácticamente todos estos conceptos aparece reflejado y desarrollados en todo el articulado de la Ley.

³¹⁴ Vid., FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico y Seguridad Vial*, www.buleria.unileon.es, 2014, pág. 260

Por ello, y para que el procedimiento sancionador comience, es preciso que la autoridad competente llegue a tener conocimiento de esos hechos susceptibles de ser constitutivos de infracción administrativa. En caso contrario, aunque la infracción se haya producido, si su existencia se ignora, al menos por quien tiene capacidad para poner en marcha el instrumento destinado a depurar las correspondientes responsabilidades e imponer la sanción que, en su caso, proceda, no se va a incoar expediente sancionador alguno.

Abundando más en este tema, se puede afirmar que el tráfico es un fenómeno de masas que afecta y envuelve cada día a millones de ciudadanos, a millones de vehículos, por cientos de miles de kilómetros de carreteras y supone la comisión de un gran número de conductas que podrían ser calificadas como infracciones. Y si este hecho no se puede constatar es porque dichas infracciones no se llegan a conocer. Porque, realmente, es imposible que las Administraciones Públicas con competencia para controlar y, en su caso, sancionar esas conductas lleguen a conocerlas, porque, como todos sabemos, los medios humanos de vigilancia y disciplina del tráfico son siempre finitos y no es posible contar con agentes de la autoridad apostados permanentemente en cada tramo de la carretera o vigilando cada semáforo de una ciudad.

En el art. 93 LTSV, se establecen los diferentes tipos del procedimiento sancionador:

- Procedimiento abreviado
- Procedimiento ordinario

El art. 94 LTSV determina los elementos básicos del procedimiento abreviado y establece que “una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias: a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción. b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas. c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago. d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago. f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente. g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos”.

Del análisis de este 94 LTSV y del procedimiento abreviado sancionador surge la necesidad de realizar una ponderación entre los principios de legalidad, eficacia y seguridad jurídica consagrados constitucionalmente. Primero, bajo la conformidad de las normas aprobadas con las reglas constitucionales de organización y procedimiento y, con los preceptos de contenido material de la Constitución (perspectiva que podría denominarse de los límites externos); y segundo, en un plano algo más de fondo, sobre la integración sistemática de la regulación de que se trata con el orden constitucional de principios y valores que las reglas legales deben contribuir a realizar y de las que son concreción (punto de vista del sistema constitucional interno³¹⁵)

³¹⁵ Vid., LARENZ, K., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ed. Ariel, Barcelona, 2001, págs. 374-375.

El principio de legalidad (art. 9.3 CE) en el ejercicio del *ius puniendi* estatal (opuesto, en el contexto que aquí interesa, al principio de oportunidad y al principio dispositivo) exigiría que, una vez iniciado un procedimiento sancionador, el Estado lo tramitara íntegramente con el objeto de averiguar la verdad material y vinculara a los hechos probados, como consecuencia jurídica, la sanción prevista con carácter general en la ley para la infracción de que se trate. La regulación del pago voluntario de la multa en cuantía reducida supone una excepción evidente a este principio. La Administración renuncia a investigar la verdad *material* de los hechos y acepta la verdad *formal* derivada de que sobre la imputación provisional de responsabilidad que supone la denuncia haya recaído el consentimiento del denunciado. Y se renuncia también a la mitad de la extensión a la que la Administración podría llevar la pretensión sancionadora pecuniaria. Pero se considera justificado el perjuicio que se causa al principio de legalidad por las ventajas que el pago voluntario en cuantía reducida trae consigo desde la perspectiva de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). El “borrón y cuenta nueva” que la ley vincula al pago voluntario de la multa en cuantía reducida permite a la Administración sancionadora descargarse del trabajo derivado de la tramitación masiva de muchos “asuntos bagatela” y concentrar sus energías en los casos legalmente más relevantes o de difícil tramitación. La terminación automática del procedimiento administrativo y la garantía de que no se replanteará cuestión alguna en vía administrativa derivada de esos hechos ya sancionados favorecen directamente la adquisición inmediata de certeza sobre las situaciones jurídicas. Por tanto, como se verá a continuación, que la ley ofrezca al denunciado la posible solución de pagar voluntariamente la mitad de la multa a cambio de que el asunto quede en vía administrativa cerrado para siempre y los hechos “borrados del mapa” supone, pues, una regulación a través de la cual el legislador ha encontrado un punto de equilibrio adecuado entre principios constitucionales abstractamente enfrentados: menos principio de legalidad a cambio de más eficacia, economía procesal y seguridad jurídica³¹⁶.

La primera consecuencia que establece la LTSV es la reducción, a la mitad, del importe de la cantidad de la multa correspondiente, cuando el abono voluntario de la infracción se realiza en el plazo establecido para tal efecto. La cantidad, y por lo tanto el beneficio económico que obtiene el denunciando, son perfectamente conocidos por el interesado desde el momento en que la cuantía de la sanción económica figura en la denuncia. Sea como fuere, el presupuesto y consecuencia de la reducción del 50 %, sobre la cuantía del importe de la sanción de la multa, se constituye en el eje del acuerdo transaccional como beneficio central para el denunciado. También hay que tener en cuenta la proporcionalidad entre la sanción prevista con carácter general para la infracción y la sanción que se impone si media el consentimiento, también puede explicarse con ayuda de la idea de que el pago voluntario en cuantía reducida es una solución que el legislador adopta en un juicio de ponderación entre principios contrapuestos, en el que debe cumplirse con la “ley de la ponderación” de que un perjuicio grave en un principio puede estar justificada por una ventaja notable que se obtenga para otro principio contrapuesto; pero un perjuicio grave en uno de los términos de la ponderación no se compensa con un leve beneficio para el otro. Una rebaja en la sanción que no exceda del grado estrictamente necesario para que el ciudadano esté interesado en zanjar la situación voluntariamente aceptándola puede estar justificada por el beneficio que se obtiene desde la perspectiva de la eficacia, la economía procesal y la seguridad jurídica. Pero difícilmente puede argumentarse que moderadas ventajas para la eficacia y la seguridad jurídica sirvan para justificar una desviación desmesurada en el tipo o en el grado de la sanción que puede imponerse si el imputado se pliega a la imputación de responsabilidad sancionadora por parte del Estado. Una

³¹⁶ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *El pago de las multas en cuantía reducida: Legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva*, en DA. Núm. 284 y 285, mayo – diciembre 2009 págs. 155-160.

alteración de grado en uno de los platos de la balanza no puede compensarse por una modificación cualitativa en el otro. La rebaja de la sanción ha de moverse, pues, en la franja que resulta, por una parte, de la línea de lo que puede hacer su aceptación interesante para el imputado y, por otra, de la línea que marca dónde empieza la desproporción³¹⁷.

La segunda consecuencia aparece al lado del tangible beneficio para el denunciado de minorar el importe de la multa a la mitad, y se establece, de manera correlativa, una carga en forma de limitación o sacrificio, puesto que se establece, y se hace en términos de condición, que el denunciado al pagar la sanción con este descuento “renuncia a formular alegaciones” y, por si la fórmula utilizada no fuera clara, en cuanto a sus consecuencias, se añade que “en el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas”. Sus efectos inmediatos, los de renunciar a presentar alegaciones, son claros. También es diáfana su relación con el beneficio económico que se obtiene. Así, las consecuencias de esta transacción “dinero a cambio de que no presentar alegaciones” no presentan mayores dudas³¹⁸.

En instituciones análogas a la del pago voluntario en cuantía reducida, nuestro Derecho público ha conocido dos técnicas para garantizar el mantenimiento de ese equilibrio entre los principios en situación de tensión o, lo que en este contexto es lo mismo, que no se vea perjudicada la pretensión sancionadora del Estado sin que, al mismo tiempo, salga ganando la eficacia administrativa, la economía procesal y la seguridad jurídica. La primera es la de someter la eficacia del beneficio para el imputado vinculado a la terminación del procedimiento por aceptación (y, en su caso, también, pago) a la condición resolutoria de que no se recurra la resolución sancionadora. La ley no prohíbe recurrir, pero si posteriormente se recurre, el beneficio se pierde. La segunda es, lisa y llanamente, declarar inadmisibile el recurso interpuesto contra aquella parte del contenido decisorio de la resolución que ha sido aceptada por su destinatario³¹⁹. En todos los modelos comparados de regulación de instituciones análogas a la del pago voluntario de la multa en cuantía reducida la renuncia parcial del Estado a su pretensión punitiva va acompañada de la renuncia del ciudadano a su derecho a recurrir³²⁰.

La tercera de las consecuencias para la tramitación del expediente sancionador por el procedimiento abreviado es la finalización del propio procedimiento sin que sea necesario dictar resolución expresa y, además, ello se produce, a efectos de determinar la fecha, el día en el que se realiza el pago voluntario de la multa.

El efecto de la firmeza de la sanción, impide a la Administración tramitar un nuevo procedimiento sancionador para exigir al infractor responsabilidad de esa naturaleza por los mismos hechos. La Administración se encuentra, tras el pago voluntario de la multa en cuantía reducida, con un impedimento en el plano procedimental; y, en el sustantivo, la responsabilidad del sancionador ya ha sido extinguida. Una eventual tramitación de un nuevo procedimiento sancionador con el resultado de imposición de otra sanción administrativa vulneraría, la prohibición del *non bis in idem* contenida, como derecho fundamental en el art. 25.1 CE.

Respecto a la jurisdicción constitucional, podemos citar un supuesto en el que por unos mismos hechos se había impuesto, primero, una sanción administrativa y, después, una condena penal,

³¹⁷ *Ibíd.*, págs. 162-165.

³¹⁸ *Vid.*, FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador...*, op. cit., pág. 431.

³¹⁹ *Cfr.*, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *El pago de las multas...*, op. cit., págs. 165-167.

³²⁰ *Vid.*, LOZANO CUTANDA, B., *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, 1990, pág. 119.

y se consideró vulnerada la prohibición constitucional del *bis in idem*, art. 25.1 CE, se estimó el recurso de amparo interpuesto y se anuló la sanción penal impuesta³²¹.

Con posterioridad el TC rectificó formalmente, art. 13 LOTC, la doctrina constitucional anterior³²². En síntesis, puede decirse que esta nueva doctrina, por una parte, persigue garantizar en todo caso la preferencia sancionadora de la jurisdicción penal. Si hay doble sanción, penal y administrativa, no siempre es nula la segunda sanción, aunque esta fuera la penal, sino que siempre es nula, precisamente, la administrativa; y, por otra, recalcó la vertiente material del *non bis in idem*: no basta para considerar vulnerada la prohibición constitucional de que se trata con que formalmente existan dos decisiones sancionadoras, sino que es necesario que exista reiteración punitiva material: si en la sentencia penal “se descuenta” la multa administrativa, no hay *bis in idem*.

La prohibición constitucional del *bis in idem* tiene dos vertientes. La primera es la formal o procedimental: el ciudadano no puede ser sometido a dos procesos penales por los mismos hechos (y con el mismo fundamento). Pero, “en ciertos casos la substanciación de un procedimiento administrativo sancionador y un proceso penal (...) puede ocasionar (también) la vulneración del derecho a no ser sometido a un doble proceso³²³” Que eso sea así depende de la complejidad del procedimiento administrativo y de la naturaleza y magnitud de la sanción que sea posible imponer en él. Si esa complejidad, naturaleza y magnitud pudieran equipararse a las propias de un proceso penal se produciría la vulneración de la vertiente formal o procedimental de la prohibición constitucional del *bis in idem*. La segunda vertiente del *non bis in idem*, que ya hemos comentado, es la material o sustantiva: por unos mismos hechos no pueden imponerse (con el mismo fundamento) dos sanciones, en lo que ahora nos interesa, una primera administrativa (pagada voluntariamente en cuantía reducida) y, después, una penal³²⁴. No obstante, si las sanciones son homogéneas (multas pecuniarias, por ejemplo), no se vulnera en *non bis in idem* si en la condena penal posterior se descuenta la cuantía de lo que se pagó por la sanción administrativa, porque el art. 25.1 CE “no prohíbe el doble reproche afflictivo, sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto”³²⁵.

Una adecuada solución técnica sería la de que, antes de dictar su sentencia condenatoria, el órgano judicial requiriera a la Administración para que procediera a revisar la sanción pagada voluntariamente, para dejarla sin efecto. Debe tenerse presente que la sanción es en este caso nula de pleno Derecho, porque la norma sancionadora administrativa no es aplicable cuando pueda ser aplicable la sanción penal; y la Administración pierde su competencia sancionadora, pasa a ser manifiestamente incompetente cuando la puede tener la jurisdicción penal³²⁶. El hecho es que cuando se va a dictar la sentencia condenatoria penal se pone de manifiesto que la norma penal era efectivamente aplicable y que la Administración no tenía, en consecuencia, la competencia sancionadora. Con más motivo deberá hacerse uso de esta técnica, previo requerimiento por parte del órgano judicial a la Administración para que revise la sanción voluntariamente pagada en cuantía reducida antes de que sea dictada la sentencia condenatoria, en el caso de que la sanción administrativa y la sanción penal sean de naturaleza heterogénea

³²¹ Entre otras, STC 177/1999, de 11 de octubre - ECLI:ES:TC:1999:177.

³²² Entre otras, STC 2/2003, de 16 de enero - ECLI:ES:TC:2003:2.

³²³ STC 2/2003, de 16 de enero - ECLI:ES:TC:2003:2, (FJ 8).

³²⁴ STC 2/2003, de 16 de enero - ECLI:ES:TC:2003:2, (FJ 3 a).

³²⁵ STC 2/2003, de 16 de enero - ECLI:ES:TC:2003:2, (FJ 6).

³²⁶ STC 2/2003, de 16 de enero - ECLI:ES:TC:2003:2, (FJ 9).

(por ejemplo, pérdida de puntos y privación del derecho a conducir) y, por tanto, no pueda llevarse a cabo el descuento de la sanción administrativa en la condena penal³²⁷.

La cuarta y última de las consecuencias que se establece para los expedientes sancionadores tramitados por el procedimiento sancionador abreviado es que la sanción impuesta “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”.

El beneficio que para el denunciado se ofrece, dentro del pacto con la Administración sancionadora, es que la infracción grave, siempre que esa infracción no sea de las que conforme a lo establecido en el Anexo IV³²⁸ LTSV lleve aparejada pérdida de puntos, no será inscrita en el Registro de Conductores e Infractores.

La LTSV, en su art. 95, establece un procedimiento sancionador ordinario para la tramitación de los expedientes sancionadores por infracción de las normas establecidas en materia de tráfico y seguridad vial, que básicamente es muy semejante al descrito en la LPAC.

2.2.- Tramitación e iniciación del procedimiento sancionador

El Capítulo II de la LTSV se denomina “Iniciación del procedimiento” y comprende 16 artículos, entre los arts. 54 y 69, siendo el art. 63 LTSV el que se dedica a las “Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora”.

Por un lado, respecto a lo establecido en el ROFEL, el expediente administrativo sancionador, de acuerdo con lo previsto en el art. 164, “constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.

El art. 147.1 ROFEL, por su parte, establece que “la tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimulen el

³²⁷ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *El pago de las multas...*, op. cit., págs. 176-179.

³²⁸ ANEXO IV LTSV.- Cuadro de sanciones y puntos por exceso de velocidad

Límite		20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130	Multa	Puntos
Exceso velocidad	Grave	21	31	41	51	61	71	81	91	101	111	121	131	100	-
		40	50	60	70	90	100	110	120	130	140	150	150		
		41	51	61	71	91	101	111	121	131	141	151	151	300	2
		50	60	70	80	110	120	130	140	150	160	170	170		
		51	61	71	81	111	121	131	141	151	161	171	171	400	4
		60	70	80	90	120	130	140	150	160	170	180	180		
		61	71	81	91	121	131	141	151	161	171	181	181	500	6
	70	80	90	100	130	140	150	160	170	180	190	190			
	Muy grave	71	81	91	101	131	141	151	161	171	181	191	191	600	6

diligente funcionamiento de la organización de las entidades locales. Siempre que sea posible se mecanizarán o informatizarán los trabajos burocráticos y se evitará el entorpecimiento o demora en la tramitación de expedientes a pretexto de diligencias y proveídos de mera impulsión, reduciéndolos a los estrictamente indispensables”. Y el art. 170 ROFEL regula que “cuando se hayan de desglosar documentos de los expedientes, se hará constar el hecho y se dejará copia autorizada por el Jefe de la unidad administrativa correspondiente, en sustitución de aquéllos”.

Respecto a la información el art. 168 ROFEL fija que “la exposición al público, anuncios, información, audiencia a los interesados, intervención jerárquica superior y demás garantías del procedimiento, se sujetarán a las condiciones y plazos establecidos legalmente”.

Por otro lado, como ya se ha dicho antes y respecto a las especialidades en la iniciación del procedimiento de carácter sancionador, de acuerdo con el art. 63.1 LTSV, “los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”.

Se trata de uno de los principios de derecho penal que resultan de aplicación al procedimiento administrativo sancionador. Principio que ha de estar presente a la hora de construir y regular los procedimientos sancionadores y al establecer la organización administrativa para que haya una verdadera separación entre ambas fases procedimentales.

Si, notificada la denuncia, se paga voluntariamente, en el acto o en el plazo de 20 días naturales, el 50 % de la multa vinculada a la infracción que se imputa, el art. 94 LTSV establece que el procedimiento se inicie y se termine automáticamente. Además de este procedimiento administrativo sancionador abreviado en materia de tráfico y seguridad vial, tenemos el procedimiento sancionador ordinario del art. 95 LTSV que establece con en la LPAC una separación entre fase instructora y la fase resolutoria o sancionadora, encomendándose a “órganos” distintos, aunque, a diferencia del proceso judicial, el instructor es también acusador en cuanto que formula propuesta de resolución.

Es en esta fase de iniciación del procedimiento donde se revela la intervención del órgano instructor, en cuanto a la averiguación de los hechos y la determinación de la responsabilidad del infractor. Esta necesidad de instrucción ya venía siendo recogida en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo³²⁹.

Por otro lado, y en consonancia con lo establecido en el apartado 3 del mismo art. 63 LPAC, “no se podrá iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo”.

En cuanto al acuerdo de iniciación, establece el art. 64.1 LPAC que, “se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. Asimismo, la

³²⁹ Entre otras, STS 2672/2006, de 19 de abril - ECLI: ES:TS:2006:2672: se define la instrucción del procedimiento como “aquella fase que comprende todos aquellos actos instrumentales que se dirigen a obtener los elementos precisos para dictar la resolución que proceda, teniendo como fin lograr determinar, conocer y comprobar los datos en virtud de los cuales se ha de dictar resolución”.

incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean”.

El contenido mínimo del acuerdo de iniciación se regula en el art. 64.2 LPAC y será el siguiente:

- “Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder.
- Identificación del instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia.
- Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador.
- Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada”.

Excepcionalmente, establece el art. 64.3 LPAC que, “cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados”.

El art. 1.2 a) LTSV establece que “el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la Constitución Española y los estatutos de autonomía, corresponden en tales materias a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en esta materia, así como la determinación de las que corresponden en todo caso a las entidades locales”.

En vías urbanas, y de acuerdo con el art. 84.4 LTSV, la competencia para sancionar, recae en los respectivos Alcaldes. Esta competencia instructora se podrá desarrollar por un órgano o unidad administrativa del procedimiento, sin que sea necesario designar a una persona.

El interesado es la persona, física o jurídica, contra la cual se dirigen las actuaciones, en cuanto que es presunto responsable de unos hechos constitutivos de infracción a la legislación sobre tráfico. El concepto de interesado se establece en el art. 4 LPAC considerando “1. Interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. 2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”.

A este respecto, hay que tener presente que la responsabilidad recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción, salvo los supuestos y excepciones enumeradas en el art. 82 LTSV.

Por otro lado, y de acuerdo con el art. 95.1 LTSV, el interesado dispondrá, una vez recibida la notificación de la denuncia, del plazo de veinte días naturales previsto para presentar las alegaciones que tenga por convenientes y proponer las pruebas que estime oportunas.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el art. 179 ROFEL, “iniciado un expediente, las entidades locales están obligadas a resolverlo expresamente”. Exigencia que confirma el art. 21.1 LPAC al establecer que “la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”, y “se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración”.

2.3.- Instrucción y la prueba en el procedimiento sancionador

Respecto a la prueba, a los procedimientos de carácter sancionador se les aplican todas las disposiciones recogidas en los arts. 77 y 78 LPAC, que sobre los medios, periodo y práctica de prueba se aplican, con carácter general, a los procedimientos administrativos.

La presunción de inocencia solo puede ser destruida por las pruebas de cargo que se practiquen con todos los requisitos legales, y este derecho se ampara en el art. 53.2 b), “A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

Además con carácter especial, como establece el art. 77.4 LPAC, “los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”. Esta regla de vinculación a los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes es corolario de la preferencia de la jurisdicción penal y de lo establecido respecto a la concurrencia de sanciones.

De acuerdo con el art. 95.2 LTSV “si las alegaciones formuladas aportan datos nuevos o distintos de los constatados por el agente denunciante, y siempre que se estime necesario por el instructor, se dará traslado de aquéllas al agente para que informe en el plazo de quince días naturales. En todo caso, el instructor podrá acordar que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades. La denegación de la práctica de las pruebas deberá ser motivada, dejando constancia en el procedimiento sancionador”.

Estando incardinados en la averiguación o comprobación de los hechos, el informe del agente supone una declaración de juicio, siendo un instrumento de aportación de datos y un acto de instrucción encargado a órgano distinto del que instruye o resuelve, así como una manifestación del denominado auxilio administrativo.

Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario, art. 77.5 LPAC.

Del estudio de este artículo nos surgen dos preguntas; por un lado, si este precepto establece una regla de valoración legal de la prueba (medio de prueba) y por otro, si las leyes sectoriales

pueden apartarse de esta regulación básica, y establecer una regla legal de valoración (fuerza probatoria).

En relación a la primera cuestión, los hechos no tienen valor probatorio, lo que tiene este valor probatorio son los documentos en que tales hechos se relatan. Estos documentos, tienen valor probatorio, es decir, son un medio de prueba. Pero son un medio y harán prueba, según la literalidad del precepto, salvo que se acredite lo contrario. Los hechos reflejados en el acta se considerarán probados salvo que otras pruebas conduzcan a lo contrario. Sin embargo, este artículo no consagra la presunción de certeza de las actas de denuncia, pues dar a algo valor probatorio no significa, en el lenguaje jurídico, que pruebe algo incontrovertible y definitivamente, ni siquiera que pruebe algo mientras no se demuestre concluyentemente lo contrario, sino que solo es una prueba, como la testifical o la pericial o cualquier otra admitida en Derecho que, junto con las demás, habrá de ser valorada por el órgano competente para decidir conforme a los criterios comunes de la sana crítica, y que, aun cuando no haya ninguna otra prueba, puede no resultarle convincente. Es, por tanto, una prueba y como tal, de valoración necesaria, aunque eso sí, de valoración libre por parte del instructor.

En definitiva, para sostener que este precepto consagra la referida presunción de veracidad, basta con considerar que el precepto alude al valor probatorio de los hechos constatados en las actas, no de los documentos en sí, lo que equivaldría a tener estos hechos por probados salvo prueba en contrario.

En relación a la segunda cuestión, si las leyes sectoriales pueden apartarse de la regulación básica, este artículo de la LPAC solo consagra el valor de la prueba de las actas de denuncia, no impide que las leyes sectoriales, en este caso, la regulación específica en materia de tráfico rodado, se aparten de esa regulación general y básica, o de procedimiento común, y por tanto puedan establecer en sus respectivos ámbitos, una regla legal de valoración diferente, una verdadera fuerza probatoria legal de estos documentos³³⁰.

Respecto al momento de aportar la prueba, se puede considerar que el procedimiento administrativo otorga un amplio margen temporal. Los interesados cuentan con la posibilidad de aportar pruebas en momentos muy diferentes del procedimiento administrativo, como refleja el art. 76.1 LPAC, que establece que los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, o como refleja el art. 82.2 LPAC, los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. La Administración Pública, por su parte, y en base al principio antiformalista del procedimiento administrativo, podrá desplegar la actividad probatoria, ampliamente en el tiempo y a través de diferentes medios como los informes técnicos o la ratificación de los agentes³³¹.

Los actos de instrucción se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano encargado de la tramitación del procedimiento, por lo que no resulta necesaria una solicitud del interesado para el recibimiento a prueba, art. 75 LPAC.

³³⁰ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador*. Madrid, Ed. Thomson Civitas: Cuadernos Civitas, 2008, págs. 135-145.

³³¹ Vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., *op. cit.*, págs. 217-228.

Respecto al recibimiento a prueba o al momento de la apertura del periodo de prueba en el procedimiento administrativo, art. 77.2 LPAC, la Administración no sólo decide, también aplica; no sólo completa programas normativos, ejecuta asimismo los legalmente predeterminados. Esto introduce el problema de la interpretación de la norma para determinar con precisión la tipificación de los hechos y la individualización del hecho concreto reconducible a dicha tipificación.

Se exige el trámite a prueba, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija.

- En el primer supuesto, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, y en aras a su interpretación hay que destacar los siguientes principios: el trámite cabe tanto en procedimientos incoados a instancia de parte como de oficio, la amplia facultad de la Administración para decidir sobre su apertura, la solicitud del interesado no es presupuesto necesario para el desarrollo del trámite, y por último, la consecuencia de la no apertura del trámite, siendo necesaria, conlleva la consideración de esos hechos como probados.
- En el segundo supuesto, cuando la naturaleza del procedimiento lo exija, se concreta en un doble aspecto: de una parte, el procedimiento que exige imperativamente ese trámite es aquel en el que existen hechos controvertidos. De otra parte, se exige la práctica de la prueba con presencia y participación de las partes interesadas³³².

La primera hipótesis resulta más fácil de constatar y comprende aquellos supuestos en los que los interesados muestran su disconformidad con los hechos³³³, salvo que se trate de hechos notorios que, precisamente por esa cualidad, no necesitan ser probados.

El segundo presupuesto resulta algo más difícil de determinar, aunque cabe pensar que se da cuando existen hechos controvertidos, cuando hay que practicar la prueba en presencia y con participación del presunto infractor, o en casos de procedimientos donde resulte decisiva la acreditación de normas consuetudinarias o extranjeras³³⁴.

Como conclusión, la propia estructura del procedimiento administrativo hace posible que en él pueda desplegarse una actividad probatoria a lo largo, prácticamente, de toda su instrucción y en el cumplimiento de trámites de muy diversa naturaleza y alcance, no es, por consiguiente, una función circunscrita al trámite de prueba³³⁵.

Respecto al valor de los informes, tienen el valor de una presunción “*iuris tantum*” y pueden ser preceptivos o inexcusables y facultativos o discrecionales. La jurisprudencia ha resaltado el valor de presunción “*iuris tantum*” de los informes; no tienen presunción de certeza, aunque sí son elemento de prueba cuando no hay otros elementos probatorios, siempre que no hayan sido desvirtuado por otras pruebas en contrario aportadas por el denunciado.

En todo caso, el instructor podrá acordar que se practiquen las pruebas que estime pertinente para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles

³³² *Ibíd.*, págs. 228-248.

³³³ Entre otras, STS 1240/1981, de 14 de octubre - ECLI:ES:TS:1981:1240.

³³⁴ Aparece reflejado en la STS 9420/1986, de 21 de octubre - ECLI:ES:TS:1986:9420.

³³⁵ La posibilidad de que tanto la Administración como los interesados puedan consignar datos y aportar pruebas en distintos momentos del procedimiento ha sido destacada tanto por la jurisprudencia, pero sobre todo por la doctrina, como por ejemplo, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, págs. 92-93.

responsabilidades. La denegación de la práctica de las pruebas deberá ser motivada, dejando constancia en el procedimiento sancionador. De ello, se desprende que el órgano instructor, teniendo discrecionalidad para acordar la práctica o denegación de la prueba, ha de motivar su inadmisión, puesto que el no hacerlo provocaría indefensión en el interesado³³⁶.

Respecto a las especialidades en la propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, su regulación viene contenida en el art. 89 LPAC.

Dentro de la fase de instrucción existen varias actuaciones o actividades que no necesariamente deben darse en todo procedimiento, como son las alegaciones, informes, información pública, audiencia del interesado, etc. De entre ellas merecen destacarse por sus peculiaridades las siguientes situaciones recogidas en el ROFEL:

- Iniciado un procedimiento, la autoridad competente para resolverlo podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.
- En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.
- Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan, para la adaptación de los siguientes acuerdos:
 - En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.
 - Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.
- Sin perjuicio de los informes preceptivos que deban emitir el responsable de la Secretaría y el de la Intervención, el Presidente podrá solicitar otros informes o dictámenes cuando lo estime necesario.
- Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:
 - Enumeración clara y sucinta de los hechos.
 - Disposiciones legales aplicables y alegaciones razonadas de la doctrina.
 - Pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva.
- Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente.

2.4.- Resolución y terminación en el procedimiento sancionador

El Capítulo V de la LPAC denominado “Finalización del procedimiento” comprende 12 artículos, entre los arts. 84 y 95, siendo el art. 85 LPAC el dedicado a las especialidades en la terminación del procedimiento sancionador, y establece que “si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la

³³⁶ Entre otras las, SsTS 552/2005, 14 de julio - ECLI:ES:TS:2005:552 (rec. 275/1999), y 832/2006, 24 de julio - ECLI:ES:TS:2006:832 (rec. 653/2005).

resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente”.

Como establece el art. 95.3 LTSV dentro del procedimiento sancionador ordinario, “concluida la instrucción del procedimiento sancionador, el órgano instructor elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda. Únicamente se dará traslado de la propuesta al interesado, para que pueda formular nuevas alegaciones en el plazo de quince días naturales, si figuran en el procedimiento sancionador o se han tenido en cuenta en la resolución otros hechos u otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado”.

El procedimiento sancionador abreviado recogido en la LTSV no termina, como es regla general del procedimiento administrativo, art. 90 LPAC, por resolución, ni siquiera por acto presunto. La Ley dice expresamente que el procedimiento termina “sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago” (art. 94 c) LTSV). Este artículo vincula la consecuencia jurídica de la terminación del procedimiento al acto del imputado consistente en pagar voluntariamente, en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de 20 días naturales, el 50 % del importe de la multa prevista para la infracción de la que se trata. Es una forma especial de terminación de un procedimiento administrativo, prevista en una ley sectorial y no en la general de procedimiento administrativo. Como ya se ha dicho, la imputación provisional de responsabilidad en la que consiste el acto de la denuncia se convierte en imputación definitiva, porque así lo dispone la ley, si se paga voluntariamente la multa en cuantía reducida.

En este ámbito “la denuncia formulada por los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia de tráfico y notificada en el acto al denunciado constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador a todos los efectos” (art. 73.2 LTSV). Por eso es correcto decir que también la denuncia que se paga en el acto al agente de la autoridad pone fin a un procedimiento sancionador ya iniciado.

Como ya se ha dicho, frente a la sanción pagada voluntariamente en cuantía reducida no cabe recurso administrativo alguno, ni de alzada, ni el potestativo de reposición.

En la ley no existe ni un solo indicio que permita equiparar la institución del pago voluntario en cuantía reducida ni al arrepentimiento espontáneo, ni a la confesión, ni al reconocimiento de los hechos, ni a la colaboración con la justicia³³⁷.

El pago realizado fuera del plazo establecido no termina el procedimiento, ni extingue la responsabilidad sancionadora. Legalmente la Administración no puede aceptar, para dar efectos

³³⁷ Cfr., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *El pago de las multas...*, op. cit., págs. 171-174.

de terminación del procedimiento abreviado, un pago realizado fuera del plazo. No obstante, como las multas pueden ser abonadas en cualquier momento del procedimiento ordinario (art. 90.1 LTSV), puede tenerse el pago en cuantía reducida realizado fuera de plazo como pago a cuenta de la multa que finalmente fuera impuesta. Si, finalmente, en el procedimiento ordinario no se impusiera multa alguna, el abono efectuado deberá calificarse como pago (y cobro) de lo indebido.

La sanción pagada en cuantía reducida, como acto de gravamen, puede ser, sin embargo, revisada de oficio (y la cuantía de la multa abonada devuelta a quien la pagó) si la Administración constata en ella vicios de legalidad. Por razones de oportunidad no parece posible revocar la sanción pagada voluntariamente en cuantía reducida, al amparo de lo dispuesto en el art. 105.1 LPAC³³⁸.

Respecto a las especialidades en la resolución en los procedimientos de carácter sancionador, establece el art. 90 LPAC que “la resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

- Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
- Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
 - No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
 - El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el

³³⁸ *Ibíd.*, págs. 175-176.

reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa”.

Como establece en el procedimiento sancionador ordinario el art. 95.4 “cuando se trate de infracciones leves, de infracciones graves que no supongan la detracción de puntos, o de infracciones muy graves y graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia, si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador. En este supuesto, la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia”.

Y se completa con el art. 95.5 determinando que “la terminación del procedimiento pone fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente al transcurso de los treinta días”.

En el Reglamento de Organización de las Entidades Locales se establece que, por regla general, es al Alcalde-Presidente de la Corporación a quien compete adoptar la resolución que pone fin al procedimiento. De corresponder a otro órgano, para que pueda incluirse en el orden del día de una sesión es preciso que los expedientes estén en poder de la Secretaría tres días antes, al menos, del señalado para celebrarla.

2.5.- Recursos, prescripción y caducidad en el procedimiento sancionador

El Título V de la LPAC titulado “De la revisión de los actos en vía administrativa” comprende 21 artículos, entre los arts. 112 y 126 y, por otra parte, la LTSV dedica el art. 96 a los recursos y se denomina concretamente “Recursos en el procedimiento sancionador ordinario”.

Por un lado, la prescripción y la caducidad vienen recogidas en el art. 112 LTSV.: “1. El plazo de prescripción de las infracciones previstas en esta ley será de tres meses para las infracciones leves y de seis meses para las infracciones graves y muy graves. El plazo de prescripción comenzará a contar a partir del mismo día en que los hechos se hubieran cometido. 2. La prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con otras administraciones, instituciones u organismos. También se interrumpe por la notificación efectuada de acuerdo con los artículos 89, 90 y 91. El plazo de prescripción se reanuda si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al denunciado. 3. Si no se hubiera producido la resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución. Cuando la paralización del procedimiento se hubiera producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal, el plazo de caducidad se suspenderá y, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial, se reanuda el cómputo del plazo de caducidad por el tiempo que restaba en el momento de acordar la suspensión. 4. El plazo de prescripción de las sanciones consistentes en multa será de cuatro años y el de la suspensión prevista en el art. 80 será de un año computados desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la sanción en vía administrativa. El cómputo y la interrupción del plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de las sanciones en vía de apremio consistentes en multa se regirán por lo dispuesto en la normativa tributaria.”

Por su parte el en el procedimiento sancionador ordinario es establece en el art. 96 LTSV y hay que reseñar el apartado 1 y 3 de dicho precepto: “1. La resolución sancionadora pondrá fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado, produciendo plenos efectos, o, en su caso, una vez haya transcurrido el plazo indicado en el artículo 95.4. (...) 3. La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado ni la de la sanción. En el caso de que el recurrente solicite la suspensión de la ejecución, ésta se entenderá denegada transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud sin que se haya resuelto.”

Pero sin duda, lo más reseñable de este apartado es el recurso en vía contenciosa administrativa de una sanción tramitada por medio de un procedimiento sancionador abreviado, ya que las consecuencias enunciadas anteriormente: reducción de la multa, renuncia a presentar alegaciones y terminación del procedimiento, tienen como consecuencia inmediata, que se ha agotado la vía administrativa y queda expedita la vía contencioso-administrativa.

Las consecuencias que, legalmente, se han ido estableciendo para los expedientes tramitados por el procedimiento sancionador abreviado nos han ubicado en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, único lugar en el que el denunciado podría combatir la denuncia una vez tomada la decisión de optar por el procedimiento transaccional que le ofrece la LTSV³³⁹.

En este tipo de pago voluntario resulta chocante que la negación del acceso al recurso administrativo o judicial frente a aquello que se ha aceptado, la reciente reforma de la regulación del pago voluntario en cuantía reducida de las multas de tráfico, de forma tan generosa como sorprendente, ha previsto que éstas son recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo. El art. 94 LTSV establece la posibilidad, que una vez agotada la vía administrativa, sea recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Carece, además, de toda justificación que la ley descargue a la Administración que tramita estos procedimientos prohibiendo el recurso administrativo, pero a costa de concentrar la carga de las impugnaciones que se ofrecen magnánimamente al sancionado en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo³⁴⁰.

Realizado el pago, y condicionados a ese pago todos los efectos relativos al procedimiento, la siguiente consecuencia es el hecho de que el plazo para recurrir queda fijado por el momento en el que se realiza el pago voluntario de la multa acogiéndose a la reducción del 50 % y, por lo tanto, el *dies a quo* para iniciar el plazo de tiempo en el que el interesado puede proceder a recurrir en vía contencioso-administrativa no puede ser otro que “el día siguiente a aquél en que tenga lugar el pago”.

El art. 94. e) LTSV menciona expresamente la posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo contra la sanción pagada voluntariamente en cuantía reducida, pero no limita de ninguna forma los motivos de oposición a aquélla invocables en esta vía de recurso. En esta situación sería posible argumentar que, donde la ley no limita el recurso, no es posible que éste se declare inadmisibile en virtud de opiniones doctrinales más o menos convincentes.

Que el propio legislador declare que el procedimiento sancionador abreviado ha sido “diseñado” de forma “similar” al juicio rápido que termina por sentencia de conformidad es

³³⁹ *Ibíd.*, págs. 160-161.

³⁴⁰ *Ibíd.*, págs. 161-162.

argumento suficiente para entender que el recurso contencioso administrativo al que se refiere al art. 94. e) LTSV no es una vía procesal en la que pueda replantearse aquello que se ha aceptado, sino un proceso al que sólo pueden llevarse causas determinadas de oposición a la sanción³⁴¹.

La sanción pagada en cuantía reducida puede recurrirse por vicios que afecten, precisamente, a la voluntariedad. El art. 94. e) LTSV otorga eficacia terminadora del procedimiento (y eficacia impeditiva de tramitar cualquier otro administrativo por los mismos hechos) al pago voluntario, no simplemente al pago. Podrá recurrirse, en consecuencia, si la notificación de la denuncia no contenía información para hacerse idea cabal de las consecuencias derivadas del pago; o si el pago no se realizó voluntariamente por el imputado, sino por un tercero que no ostente la representación del sancionado. En el supuesto de pago en el acto al agente de la autoridad que formula la denuncia no son inimaginables circunstancias que afecten a la voluntariedad por error, coacción o amenaza.

El art. 94 LTSV determina igualmente que lo que tiene eficacia terminadora del procedimiento es el pago del 50 % de la multa prevista para la infracción imputada. Si en la notificación de la denuncia se ha hecho mal el cálculo y para una multa de 100, por ejemplo, se ha impuesto la carga de pagar 70, en el recurso contencioso administrativo podrá pedirse la devolución de 20.

También podrán alegarse en el recurso defectos de forma: que la denuncia no se realizó en el acto, sino en un momento posterior, sin que concurrieran las circunstancias reguladas en el art. 89.2 LTSV; que no constaba en la denuncia el número de identificación profesional del Agente denunciante, art. 87.2 d) LTSV.

No podrá hacerse valer, sin embargo, el incumplimiento de requisitos formales que queden subsumidos en el ámbito de lo que delimita la aceptación de los hechos y de su calificación jurídica, excluidos del recurso. Por ejemplo, no podrá examinarse una alegación relativa a que la denuncia no consignaba la identificación del vehículo, art. 87.2 a) LTSV, porque la aceptación de los hechos y su calificación jurídica ya incluye que la infracción tuvo lugar con un vehículo por el que se debe responder³⁴².

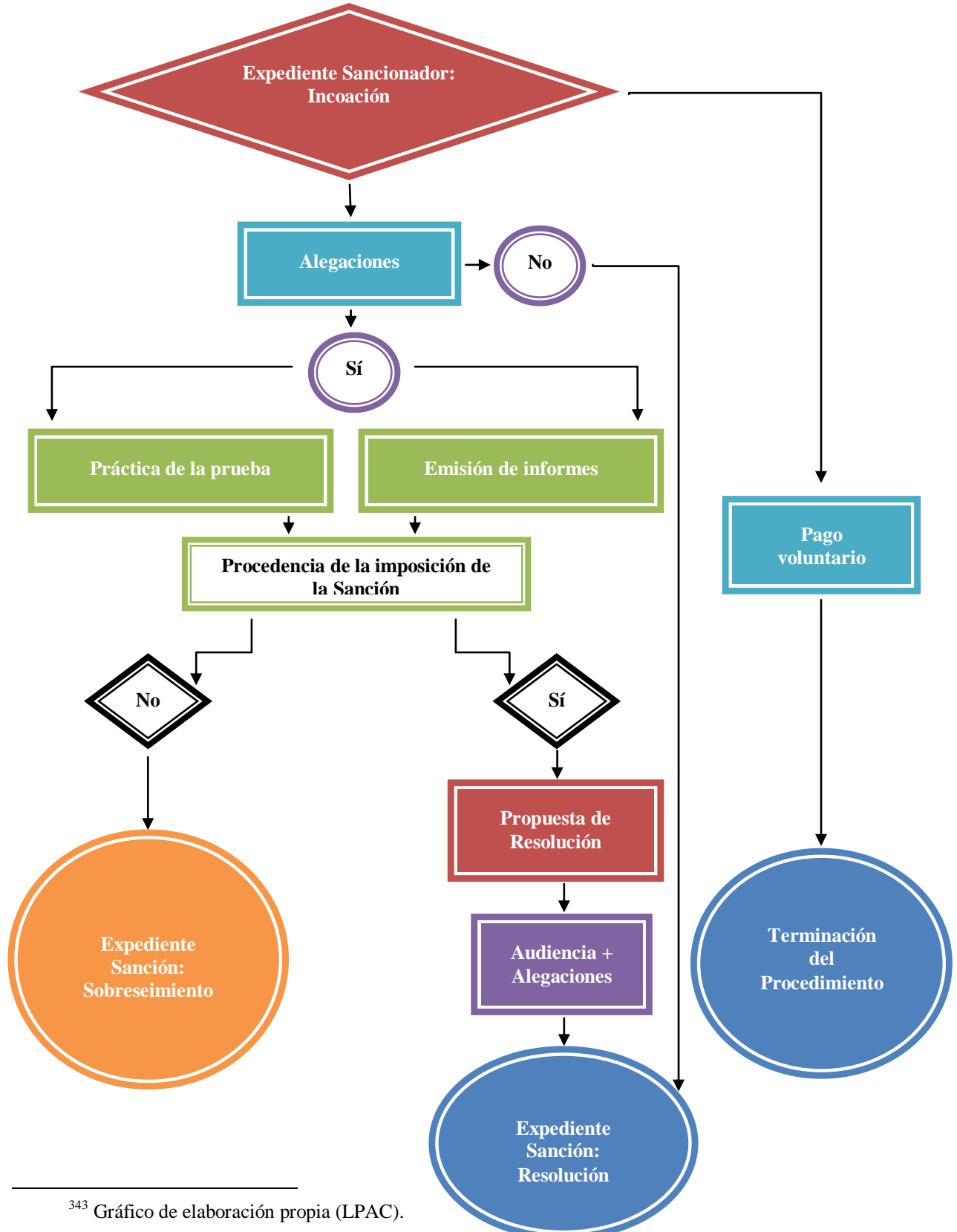
³⁴¹ *Ibíd.*, págs. 163-167.

³⁴² *Ibíd.*, págs. 169-171.

Sección 3.- Esquemas de los procedimientos administrativos sancionadores

3.1.- Gráfico del procedimiento administrativo sancionador general

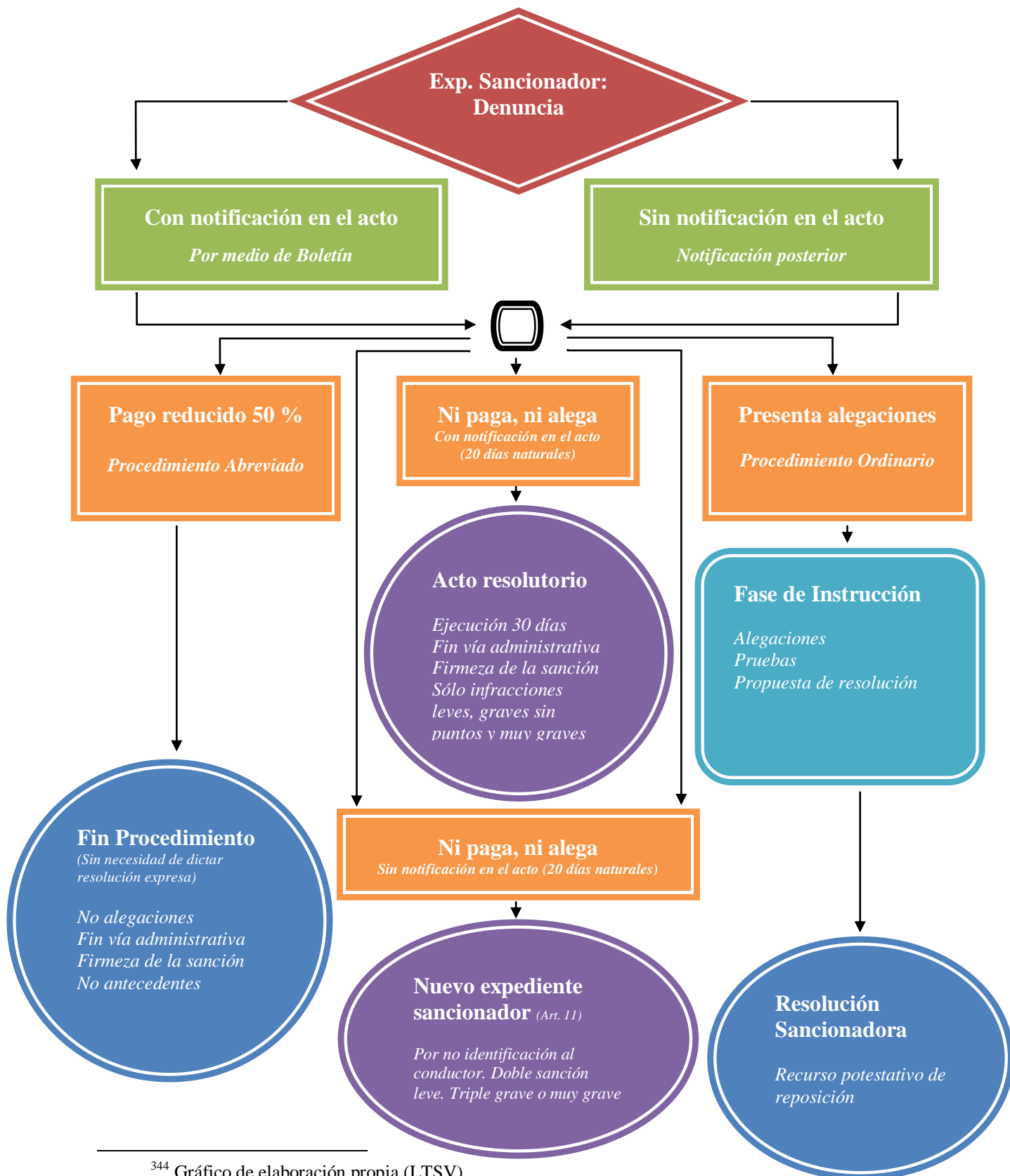
Gráfico 2.- Procedimiento administrativo sancionador³⁴³



³⁴³ Gráfico de elaboración propia (LPAC).

3.2.- Gráfico del procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico

Gráfico 3.- Procedimiento Administrativo sancionador en materia de tráfico³⁴⁴



³⁴⁴ Gráfico de elaboración propia (LTSV).

TÍTULO II: PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES SANCIONADORES

Una vez analizado el procedimiento administrativo sancionador y sus especialidades, y antes de abordar la “prueba” como objeto específico de este trabajo de investigación, se acometen algunos problemas concretos y prácticos en la tramitación de los expedientes administrativos sancionadores. Por ejemplo, la práctica de la notificación, ya que una defectuosa comunicación lleva aparejada una clara indefensión para la persona denunciada.

De igual modo tenemos que hacer hincapié en los siguientes problemas: determinación de la responsabilidad de la persona denunciada o del garante del vehículo como titular del mismo, en la adopción de un instrumento jurídico que permita establecer procedimientos adecuados para que sea posible perseguir las infracciones de tráfico cuando se producen con vehículos matriculados en un Estado miembro de la Unión Europea distinto del Estado en el que se comete la infracción y, la configuración del sistema de detracción de puntos del permiso de conducir.

Capítulo 1.- La notificación en el procedimiento administrativo sancionador

Sección 1.- Concepto y principios constitucionales

Por notificación se debe entender aquella “comunicación o puesta en conocimiento de una decisión administrativa que afecta a los derechos o intereses de cualquier persona física o jurídica”³⁴⁵. La regulación de la misma se encuentra entre los arts. 40 y 44 LPAC.

La notificación administrativa es una actuación de vital importancia dentro del procedimiento administrativo, que garantiza la eficacia del acto administrativo y, se relaciona de una forma esencial con el derecho a la tutela efectiva, como ha declarado y reconocido de forma constante la jurisprudencia del TC³⁴⁶. La notificación cumple una función relevante, ya que, al poner en conocimiento de la persona denunciada el contenido de la resolución, le permite adoptar las medidas oportunas para sus intereses y la interposición de los recursos que estime convenientes. Es decir, la finalidad material es que el interesado tenga conocimiento de lo que se le imputa y tenga la posibilidad de adoptar lo que considere necesario para la defensa de sus derechos e intereses.

Además de encontrarse la notificación administrativa íntimamente ligada al derecho a la tutela efectiva de los jueces recogida en el art. 24.1 CE, también se encuentra sujeta al principio de no sufrir indefensión por parte de los poderes públicos. Se puede definir la indefensión como aquella “situación en que se coloca a quien se le impide o se limita indebidamente la defensa de su derecho en el procedimiento administrativo judicial, anulando o restringiendo, total o parcialmente, sus oportunidades de defensa”³⁴⁷.

³⁴⁵ Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ.

³⁴⁶ Entre otras la STC 155/1989, de 5 de octubre - ECLI:ES:TC:1989:155. En el mismo sentido se han pronunciado las SsTC 221/2003, de 15 de diciembre - ECLI:ES:TC:2003:221, 55/2003, de 24 de marzo - ECLI:ES:TC:2003:55, 184/2000, de 10 de julio - ECLI:ES:TC:2000:184; 113/2001, de 7 de mayo - ECLI:ES:TC:2001:113, 91/2000, de 30 de marzo - ECLI:ES:TC:2000:91; 184/2000, de 10 de julio - ECLI:ES:TC:2000:194; 19/2004, de 23 de febrero - ECLI:ES:TC:2004:19; y 130/2006, de 24 de abril - ECLI:ES:TC:2006:130.

³⁴⁷ Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ.

Este derecho lleva implícito que en el curso del proceso, las personas denunciadas hayan tenido la oportunidad de defender sus posiciones en todo lo que afecte a derechos e intereses propios y, para el TC³⁴⁸, supone un mandato al legislador y al intérprete de la norma para que, por medio de un procedimiento contradictorio, promueva la posibilidad de defensa del afectado.

El derecho constitucional a la “no indefensión”, aunque está presente en todo el proceso, es más relevante en la fase inicial del proceso, y la que más jurisprudencia³⁴⁹ ha suscitado. La referida tutela judicial exige que la Administración sea extremadamente pulcra en todas las fases del proceso para que no se produzca mengua alguna en los derechos de defensa y, para cuya prevención se configuran los demás derechos instrumentales contenidos en el art. 24.2 CE.

Respecto a la indefensión que produce la falta de notificación, ésta no se produce si la situación en la que el ciudadano se ha colocado se debió a una actitud voluntariamente aceptada por él o si le fue imputable por falta de la necesaria diligencia³⁵⁰.

La Administración es parte y autora del acto o disposición y, recae sobre ésta la carga de notificar correctamente a cuantos aparezcan como interesados en el expediente administrativo sancionador, y también emplazarles para que puedan comparecer y personarse para ejercer sus derechos de defensa. Esta falta de emplazamiento debe haber producido una indefensión real o material, ya que el emplazamiento es un instrumento para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. Es decir, debe ser un perjuicio real y efectivo, nunca potencial y abstracto de las posibilidades de defensa en un proceso con todas las garantías en relación con algún interés de quien invoca el derecho fundamental. Se puede considerar la inexistencia de la indefensión real y efectiva cuando pudiendo haber comparecido el presunto infractor en el proceso, el interesado optó voluntariamente por mantenerse al margen del mismo.

Volviendo otra vez a la notificación, se puede considerar como un requisito esencial para la eficacia del acto, por lo que no desplegará sus efectos frente a los interesados o terceros hasta que no se efectúe la misma³⁵¹. La notificación es el cauce o vía de comunicación de los actos administrativos, aunque, excepcionalmente, y por disposición legal, pueda ser sustituida por la publicación en el BOE, art. 45 LPAC y art. 90.3 LTSV.

³⁴⁸ Entre otras, SsTC 8/1984, de 27 de enero - ECLI:ES:TC:1984:8; 86/1984, de 27 de julio - ECLI:ES:TC:1984:86; 85/1985, de 5 de julio - ECLI:ES:TC:1985:85; 181 y 182/1985, de 20 de diciembre - ECLI:ES:TC:1985:181 y ECLI:ES:TC:1985:182.

³⁴⁹ Entre otras, STS 1311/2017, de 6 de abril - ECLI:ES:TS:2017:1311, da respuesta y expone que “es indudable que el concepto de indefensión comprendido en los arts. 238.3 y 240 LOPJ ha de integrarse con el mandato del art. 24.1 CE sobre la obligación de proporcionar la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión, aunque ello no signifique en la doctrina constitucional que sean conceptos idénticos o coincidentes.”

³⁵⁰ Vid., SÁNCHEZ RUBIO, A. M., *Derecho a la tutela judicial efectiva: Prohibición de sufrir indefensión y su tratamiento por el Tribunal Constitucional*, Anuario de la Facultad de Derecho. Núm. 21, vol. XXI, 2003, págs. 601-616.

³⁵¹ Programa de apoyo a la Promoción. *Escuela de Administración Pública de Castilla y León*. Junta de Castilla y León. Tema 3., pág. 14.

En resumen, podemos definir la notificación como el ineludible trámite procedimental, mediante el cual el órgano administrativo competente practica una comunicación fehaciente al interesado o interesados de un acto administrativo³⁵².

Sección 2.- Consideraciones sobre la notificación

2.1.- Condiciones de la notificación

La notificación en la LPAC constituye:

- 1) Un presupuesto para la eficacia de los actos administrativos, como así lo recoge el art. 39.2 LPAC.
- 2) Una carga de la Administración para poder llevar a cabo la ejecución forzosa de los mismos, frente a los interesados, constituyendo por tanto, una garantía y un límite a la prerrogativa exorbitante de autotutela.
- 3) El *dies a quo* del cómputo de los breves plazos de caducidad de que disponen los administrados para impugnar la actuación de las diferentes Administraciones Públicas.

Hay que hacer una referencia concreta y precisar, ya que a pesar de la vital importancia de esta ley para la tramitación de expedientes administrativos de carácter general, la Disposición adicional primera, establece una regulación específica en materia de tráfico³⁵³.

Es el propio legislador el que anuncia en la Exposición de Motivos de la ley, el principal cambio que supone esta Ley, dando preferencia a la notificación electrónica³⁵⁴.

En principio y en líneas generales, aunque posteriormente lo desarrollaremos, podemos afirmar que relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, es un “derecho” para las personas físicas y una “obligación” para las personas jurídicas.

De acuerdo con los arts. 14.3 y 41.1 LPAC, se establece que las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

³⁵² Cfr., MANTECA VALDELANDE, V., *La notificación administrativa y sus modalidades*, Actualidad Administrativa, Núm. 17, Sección Práctica Profesional, Quincena del 1 al 15, Madrid, Ed. LA LEY, octubre 2008. Tomo 2, pág. 2056.

³⁵³ Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia de la LPAC: “(...) 2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: (...) c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.

³⁵⁴ Exposición de motivos LPAC: “merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada”.

También se determina quienes estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo. Los colectivos afectados son aquéllos a los que el legislador presupone capacidad y medios materiales suficientes como para poder asumir la carga de la necesaria comunicación electrónica sin generar situación de indefensión.

De conformidad con lo establecido en el art. 14.2 LPAC, al menos tienes esta obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo: las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria (se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles), quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración y, los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

Las condiciones generales para la práctica de las notificaciones vienen recogidas en el art. 41 LPAC, y establece que éstas se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, sobre todo, cuando el interesado esté obligado a recibirlas por esta vía. En todo caso, la Administración podrá realizar la notificación por medios no electrónicos cuando: la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea de la persona interesada y solicite la comunicación personal en ese momento y, cuando para asegurar la eficacia de de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración.

También se llevarán a cabo la notificación por medio físico y no electrónico: cuando el acto a notificar conlleve elementos que no sean susceptibles de transformación a formato electrónico, cuando la notificación contenga medios de pago de la Administración a favor del particular, tales como cheques, cuando se trate de persona no obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración y lo haya solicitado o no se trate de uno de los supuestos en los que la Administración haya determinado reglamentariamente que la notificación se lleve a cabo en vía electrónica.

Es importante puntualizar que con “independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única”. Sin embargo, esta falta de práctica del aviso de notificación no impedirá que ésta sea considerada válida plenamente, como se desprende del apartado 6 del mismo art 41 LPAC.

Otra cuestión interesante es si las notificaciones electrónicas rechazadas se deben publicar en el BOE³⁵⁵. El art. 44.1 establece que “cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado”.

³⁵⁵ Vid., ALMONACID LAMELAS, V., *¿Las notificaciones electrónicas “rechazadas” se deben publicar en el BOE?* www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog, 2016.

Debemos entender que la notificación electrónica “rechazada” no se encuentra en ninguno de los dos primeros supuestos, y muy dudosamente en el último. Por un lado, una notificación rechazada no equivale a una notificación no practicada. Es de hecho una notificación practicada (y rechazada). Por otro lado, se entiende que se ha cumplido con la obligación de notificar con la puesta en disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u otro Organismo, o en la dirección electrónica habilitada única, art. 43.3 LPAC.

Por último, también hay que añadir que a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado, art. 40.4 LPAC. Es cierto que el art. 44 LPAC, habla de “intentada ésta, no se hubiese podido practicar”, y se entiende, por tanto, que hay dos momentos: a) el intento, b) la práctica. El primero, “el intento” se formaliza con la puesta a disposición. El segundo, “la práctica” por la previsión legal de considerar rechazada independientemente de su acceso, por el simple transcurso del plazo de 10 días.

2.2.- La notificación y el cómputo de plazos

Es fundamental establecer exactamente cuando se produce la notificación de una forma efectiva, y determinar el cómputo de plazos para presentar las posibles alegaciones o los diferentes recursos. Este cómputo tiene su importancia no solo para la resolución y la notificación de la denuncia, sino también para fijar la prescripción de la acción y la caducidad del expediente administrativo sancionador.

Como establece el art. 30.1 LPAC, “salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil. Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días”. Por otro lado, los plazos expresados en días se deben contar a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación (o la publicación en su caso) o desde el día siguiente en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo, art. 30.3 LPAC. Por último, hay que tener en cuenta que cuando el último día del plazo sea inhábil, se deberá entender prorrogado al primer día hábil siguiente, art. 30.5 LPAC.

Esta regulación puede provocar algún problema jurídico si no se da respuesta adecuada a qué sucede si un interesado presenta en plazo un documento en el registro electrónico de una Administración u Organismo diferente de la destinataria y, por motivos ajenos a aquel, se registra dicho documento en la sede electrónica de acceso de la Administración u Organismo destinatario fuera de plazo, lo que pudiera no ser tan infrecuente puesto que se trata de plazos por horas y no por días³⁵⁶.

El art. 30.4 LPAC regula que “si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo”. Este plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación,

³⁵⁶ Vid., MAYOR GÓMEZ, R. *La Notificación Administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, Del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: Novedades y Cuestiones Jurídicas Controvertidas*, Gabilex. Núm. 4, diciembre 2016, pág. 4.

publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. También existe una salvedad ya que si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Se determina que el plazo concluirá y coincidirá con el ordinal del día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento, que es el criterio jurisprudencial adoptado por el TS³⁵⁷ pues, según su doctrina mayoritaria, el plazo vence el día cuyo ordinal coincida con el día de la notificación del acto.

La forma de realizar el cómputo de los plazos de fecha a fecha es una cuestión de legalidad ordinaria y la interpretación jurisprudencial mayoritaria del TS³⁵⁸ (el plazo vence el día cuyo ordinal coincida con la notificación del acto) no se puede considerar que sea “manifiestamente irrazonable o arbitraria, incurra en error patente o asuma un criterio hermenéutico contrario a la efectividad del derecho a la tutela judicial”

Por último, y no menos relevante respecto a la notificación, es que “siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos”, art. 30.2 LPAC, cosa contraria a lo que ocurría en la anterior legislación, ya que, y ésta es la novedad principal, los sábados son inhábiles, unificando así el cómputo de los plazos con el ámbito procesal. Con esto se evita la confusión y dualidad entre los plazos administrativos y procesales, como establece el art. 130.2 LEC.

2.3.- La notificación y el “principio pro actione”

En aquellos supuestos en los que existía una “doble notificación” de una resolución administrativa, porque el ciudadano ha recibido una notificación y, al mismo tiempo, se publicaba en el boletín o diario oficial correspondiente, la jurisprudencia³⁵⁹ venía entendiendo

³⁵⁷ STS 1370/2008, de 2 de abril - ECLI: ES:TS:2008:1370 (recurso de casación 323/2004): “(...) De modo que si la resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas de 6 de febrero de 2004, por la que se adjudicó el puesto de Subdirector adjunto en el Departamento 1.º de la Sección de Fiscalización (área de Fiscalización Económica), apareció publicada en el BOE, núm. 37, de 13 de febrero de 2004, reproduciéndose íntegramente el texto de la misma y con un claro y preciso pie de recursos, y la alzada promovida por el demandante, aparece fechada y registrada ante dicho Tribunal de Cuentas el 15 de marzo de 2004, y resulta de aplicación el plazo de un mes para la alzada conforme el art. 115 de la Ley PAC, 30/1992, al estarse ante un acto expreso, cabe concluir que computado dicho plazo de fecha a fecha, según se infiere del art. 5.1 CC, de general aplicación, completando la regulación específica de la Ley PAC 30/1992, y aún iniciando el cómputo el día siguiente al de la notificación, según exige el art. 48.2 de la Ley últimamente citada, el recurso de alzada aparecía interpuesto fuera del plazo legal, según la jurisprudencia constante, cuya reiteración excusa su cita particularizada, acerca de que el cómputo de los plazos señalados por meses, si se trata de un plazo procesal para interponer el recurso contencioso-administrativo, si bien se inicia el día siguiente al de la notificación del acto expreso, no culmina el día de la misma fecha que el del inicio del cómputo, sino el inmediatamente anterior, y ello para que aparezca respetada la regla del cómputo de fecha a fecha (...)”. De la misma forma se pronuncia la STS 58/2001, de 17 de enero - ECLI:ES:TS:2011:58 (recurso de casación 5569/2006) y las que en ella se citan.

³⁵⁸ Entre otras, STC, 209/2013, de 16 de diciembre - ECLI:ES:TC:2013:209.

³⁵⁹ Entre otras, STS 7298/2012, de 15 de noviembre - ECLI:ES:TS:2012:7298 (recurso de casación 6999/2010). También las SsTS de esta Sala, 5011/2008, de 24 de septiembre- ECLI:ES:TS:2008:5011 (recurso de casación 5765/2004), 4768/2009, de 26 de junio - ECLI:ES:TS:2009:4768 (recurso de casación 1079/2005), 4118/2010, de 21 de julio - ECLI:ES:TS:2010:4118 (recurso de casación 1793/2006), 5906/2010, de 12 de noviembre - ECLI:ES:TS:2010:5906 (recurso de casación 2686/2006 y 1879/2006) y 9261/2011, de 15 de diciembre - ECLI:ES:TS:2011:9261 (recurso de casación 254/2009). Tal regla también es aplicable cuando la notificación personal es anterior a la publicación oficial, en que hay que estar a la última fecha -la de publicación- como de inicio del cómputo para recurrir, porque la notificación personal no es necesaria: SsTS 7290/2000, de 11 de octubre - ECLI:ES:TS:2000:7290 (recurso de casación 2349/1998), 476/2012, de 31 de enero -

que el *principio pro actione* obligaba a permitir que el ciudadano pudiese empezar a contar el plazo para recurrir la resolución a partir de la última de ellas. Es decir, cuando concurren la publicación y la notificación personal, la fecha posterior es la que inicia el plazo de impugnación.

Este principio es demandado, con una relativa frecuencia, cuando está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, el derecho de acceso a la jurisdicción. Es decir, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117.3 CE, los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa³⁶⁰ quedan compelidos a interpretar las normas procesales, cuando del derecho de acceso a la jurisdicción se trata, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en un sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al *principio pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por un formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la eficacia del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia del cierre del proceso.

La jurisprudencia³⁶¹ también aclaró que este criterio regía no sólo para el inicio del cómputo de los plazos para interponer recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también para los recursos administrativos. Esto es, si después de la notificación sobreviene la publicación, el plazo para impugnar debe computarse desde la publicación. Podría objetarse que se refieren al cómputo del plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo; sin embargo, por existir identidad de razón, debe aplicarse el mismo criterio cuando se trata del cómputo del plazo para interponer un recurso en vía administrativa, ya que el plazo para impugnar se computará desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto; y lo aquí se señala es que, habiendo existido ambas, notificación y publicación, el plazo para impugnar se computa desde la última.

El art. 41.7 LPAC incluye una novedad muy significativa cuando declara que, “cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar”. Si acudimos a la interpretación literal de este artículo no distingue ni reduce esos distintos cauces de notificación a los de papel y electrónicos, por tanto, nos podríamos encontrar con alguna sentencia que aplicase también dicho artículo a los supuestos de “doble notificación” (notificación y publicación), lo que iría en contra de toda la jurisprudencia dictada hasta la fecha para dichos supuestos por aplicación del *principio pro actione*.

En el mejor de los casos para el ciudadano, aunque el art. 41.7 LPAC sólo se refiriese a los supuestos en los que es notificado a la vez en papel y electrónicamente, dicha previsión que

ECLI:ES:TS:2012:476 (recurso de casación 878/2008) y 5143/2002, de 10 de julio - ECLI:ES:TS:2002:5143 (recurso de casación 3098/2000).

³⁶⁰ Entre otras, STS 9048/2011, de 30 de diciembre - ECLI:ES:TS:2011:9048 (recurso de casación 208/2008). También las SsTC 118/1987, de 8 de julio - ECLI:ES:TC:1987:118, FJ 3; 88/1997, de 5 de mayo - ECLI:ES:TC:1997:88, FJ 2; 3/2004, de 14 de enero - ECLI:ES:TC:2004:3, FJ 3; y 187/2009, de 7 de septiembre - ECLI:ES:TC:2009:187, FJ 2.

³⁶¹ Entre otras, STS 349/2011, de 7 de febrero - ECLI:ES:TS:2011:349 (recurso de casación 599/2007). Pueden verse también en este sentido, entre otras, las SsTS 4373/2007, de 18 de junio - ECLI:ES:TS:2007:4373 (recurso de casación 3081/2002), 4098/2008, de 25 de junio - ECLI:ES:TS:2008:4098 (recurso de casación 4524/2004), 7619/2009, de 14 de diciembre - ECLI:ES:TS:2009:7619 (recurso de casación 3851/2005) y 8945/2009, de 17 de diciembre - ECLI:ES:TS:2009:8945 (recurso de casación 3541/2007), 1936/2010, de 22 de abril - ECLI:ES:TS:2010:1936 (recurso de casación 1062/2006) y 4281/2010, de 21 de julio - ECLI:ES:TS:2010:4281 (recurso de casación 1428/2006).

obliga a tener en cuenta la primera de las notificaciones, en lugar de la última, puede vulnerar también no sólo el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, en el que se basa el citado *principio pro actione*, sino también otros principios ya reconocidos en la legislación anterior y la propia jurisprudencia dictada en su aplicación, y que ahora han sido incluidos dentro de los principios generales que las Administraciones Públicas, y por tanto, debe respetarse en su actuación lo establecido en el art. 3 LRJSP como son los principios de buena fe y confianza legítima³⁶².

2.4.- El contenido y la práctica de la notificación

En principio, y respecto al contenido de la notificación, el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos actos. Las notificaciones deberán contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

Ahora bien, si se omite algún requisito previsto anteriormente, el acto surtirá efecto a partir de la fecha en la que la persona interesada realice actuaciones que muestre el conocimiento del contenido y el alcance de la resolución o del acto administrativo, o también interponga cualquier tipo de recurso. También hay que tener en cuenta que a los solo efectos de entender cumplida la obligación de notificar, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado. Por último, existe una advertencia para salvaguardar la protección de datos personales de los interesados al indicar que las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado, art. 40 LPAC.

Respecto a la práctica de la notificación y, en concreto, las realizadas en papel, cuando se practique en el domicilio de la persona interesada, si no se encuentra presente en el momento de la entrega, podrá hacerse cargo de la misma, cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se volverá a repetir por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá a su publicación preceptiva, art. 42.2 LPAC.

Con las notificaciones a través de medios electrónicos y, como establece el art. 43 LPAC, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus

³⁶² Vid., GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. *Las notificaciones en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el principio pro actione*. www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog, 2016.

notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán: mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas. Se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Por último, es importante tener en cuenta que cuando esta notificación sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por la persona interesada, se debe entender que ha sido rechazada cuando transcurra diez días naturales desde la puesta a disposición sin que se haya accedido a su contenido.

También es substancial añadir que, la notificación electrónica no puede admitir rebajas en las garantías para el administrado³⁶³. Esto llevaría a un atentado frontal contra el principio de la tutela efectiva de los jueces y vulneraría el principio básico de no incurrir, por parte de la Administración en una posible indefensión³⁶⁴. El cambio radical que supone, el tema tan sumamente importante como es el de las notificaciones administrativas y las notificaciones electrónicas, en modo alguno debe suponer, un cambio de paradigma, en cuanto que el núcleo y las bases sobre las que debe girar cualquier aproximación a esta materia siguen siendo las mismas dada su importancia constitucional, pues se está afectando directamente al principio básico de no indefensión y es medio necesario para a la postre alcanzar la tutela judicial efectiva, en tanto que los actos de notificación, cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes.

Respecto a las sanciones de tráfico y siempre que se pueda, según establece el art. 89 LTSV, “las denuncias se notificarán en el acto al denunciado”. No obstante, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias: que la denuncia se formule en circunstancias en que la detención del vehículo pueda originar un riesgo para la circulación, la denuncia se formule estando el vehículo estacionado, cuando el conductor no esté presente, que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo y, que el agente denunciante se encuentre realizando labores de vigilancia, control, regulación o disciplina del tráfico y carezca de medios para proceder al seguimiento del vehículo.

Un tema que ha dado no pocos quebraderos de cabeza, a efectos prácticos, es si la notificación se debe realizar en el domicilio del titular o del vehículo, ya que en la base de datos de la DGT aparecen ambos domicilios. En muchas ocasiones coincide, y no hay ningún problema, pero cuando no... ¿cuál debemos escoger?, sabiendo que, de esta decisión depende que el procedimiento sea, al fin y a la postre, nulo o no.

Es cierto que en muchos artículos de la LTSV sólo se habla del “titular” del vehículo, sin embargo, no es suficiente, y esto queda claramente zanjado en el art. 60.2, cuando se establece que “en el historial de cada vehículo podrá hacerse constar, además, un domicilio a los únicos efectos de gestión de los tributos relacionados con el mismo”.

³⁶³ Vid., GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. *Las notificaciones en...*, op.cit.

³⁶⁴ Entre otras, STS 4991/2016, de 16 de noviembre - ECLI:ES:TS:2016:4991 (recurso de casación 2841/2015): “el Supremo advierte: las notificaciones electrónicas no admiten rebaja en las garantías”.

A este respecto, también me parece reseñable que en el Anexo VI, los datos que se facilitarán por los órganos competentes españoles, se mencione que los datos del vehículo serán: el número de matrícula, el número de bastidor, el estado miembro de matriculación, la marca, el modelo y el código de categoría de la UE (en ningún caso se dice el domicilio del vehículo). Mientras que los datos de los titulares, conductores habituales o arrendatarios a largo plazo serán: apellidos o denominación social, nombre, dirección, fecha de nacimiento, sexo, persona física o jurídica y número de identificador (aquí sí se exige la dirección o el domicilio del titular).

Es decir, y con esto queda mucho más claro, la única dirección que se precisa, entre otros muchos datos que se puede o se deben facilitar es la “dirección del titular, conductores habituales o arrendatarios a largo plazo”, y no la “dirección del vehículo”. Por tanto y, como concusión, se debe tener siempre en consideración, salvo que la persona denunciada se pronuncie en contra o aporte otra dirección a efectos de notificación, el domicilio del titular del vehículo.

Las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico, como son las Administraciones Locales en vías interurbanas, notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la Dirección Electrónica Vial (DEV). En el caso de que el denunciado no la tuviese, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento, y en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico. La notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV) permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición de la persona denunciada 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. Como ya hemos dicho, si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV), transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquélla ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se deberá hacer constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento. Por último, cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se dejará constancia de esta circunstancia en el procedimiento sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, procediéndose a la publicación en el Boletín Oficial del Estado. Si estando el interesado en el domicilio rechazase la notificación, se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento, art. 90 LTSV.

El titular de un permiso o licencia de conducción o del permiso de circulación de un vehículo deberá comunicar a los registros del organismo autónomo JCT su domicilio (o su cambio del mismo). Éste se utilizará para efectuar las notificaciones respecto de todas las autorizaciones de que disponga o los procedimientos administrativos sancionadores iniciados. A estos efectos, los ayuntamientos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria podrán comunicar al organismo autónomo JCT los nuevos domicilios de que tengan constancia, art. 60.1 LTSV. Si

el titular de la autorización es una persona física sólo se le asignará una DEV cuando lo solicite voluntariamente. En este caso, todas las notificaciones se practicarán en la DEV conforme se establece en esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la normativa sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Las notificaciones que no puedan efectuarse en la DEV y, en caso de no disponer de la misma, en el domicilio expresamente indicado para el procedimiento, o de no haber indicado ninguno, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo JCT, se practicarán en el BOE. Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el BOE se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite, art. 91 LTSV. También con carácter previo y facultativo, las notificaciones se podrán practicarse en el TESTRA, art. 92 LTSV.

Por último, con respecto a las comunicaciones emitidas por las entidades locales, el art. 192.2 ROFEL dispone que “las comunicaciones que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la Secretaría”. El art. 193 ROFEL establece que, “toda comunicación u oficio habrá de llevar el sello de salida estampado por el Registro General y de ellos se unirá al expediente mediante rubricada”. Y respecto a las notificaciones, el art. 192.1 ROFEL dice que “las resoluciones de los Alcaldes y de los Presidentes de las Corporaciones locales se extenderán a su nombre; cuando las resoluciones administrativas se dicten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por la autoridad que la haya conferido”, y añade el art. 194 ROFEL que “la notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común”³⁶⁵.

Capítulo 2.- La responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador

Sección 1.- Concepto de responsabilidad y naturaleza jurídica de la sanción

El término responsabilidad procede del latín *responsum*, del verbo *responderé*, que a su vez se forma con el prefijo *re-*, que alude a la idea de repetición, de volver a atrás, y el verbo *spondere*, que significa prometer, obligarse o comprometerse³⁶⁶. Responsabilidad es el cumplimiento de las obligaciones, o el cuidado al tomar decisiones o realizar algo, aunque se utiliza también para referirse a la obligación de responder ante un hecho. La responsabilidad hace referencia al compromiso u obligación de tipo moral que surge de la posible equivocación cometida por un individuo en un asunto específico y, otra acepción sería la obligación de reparar un error y compensar los males ocasionados³⁶⁷. Podemos entender la responsabilidad, por tanto, como la conciencia acerca de las consecuencias que tiene todo lo que hacemos o dejamos de hacer sobre nosotros mismos o sobre los demás.

En el ámbito del Derecho, en cambio, se habla de responsabilidad jurídica para describir la violación de un deber de conducta que ha sido respaldado con anticipación desde una norma jurídica. A diferencia de una norma moral, la ley surge de un organismo externo al sujeto (el Estado) y es coercitiva. Una persona que es juzgada de acuerdo a las leyes y que es considerada como responsable de la violación de una norma jurídica será objeto entonces de una sanción.

³⁶⁵ Vid., EZCURRA, M. *Técnico de...*, op. cit., págs. 541-551.

³⁶⁶ Significados.com. www.significados.com.

³⁶⁷ Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ.

Además de todo lo citado, también tenemos que dar cuenta de una expresión que toma al término que nos ocupa como parte integrante de la misma; se trata de la “responsabilidad subsidiaria”, un término utilizado en el ámbito del Derecho para referirse a toda aquella responsabilidad que no es directa sino que surge en sustitución de ella³⁶⁸.

Respecto a la naturaleza jurídica de la sanción, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son indudablemente dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Este carácter represivo de la sanción es la marca que diferencia entre una sanción y otras resoluciones administrativas que limitan los derechos individuales, pero que tienen fines diversos: coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes, disuasión ante posibles incumplimientos, resarcimiento o compensación por incumplimientos efectivamente realizados, restablecimiento de derechos fundamentales o del orden jurídico infringido, revocación de una autorización o las consecuencias de una obligación contractual, medidas tuitivas³⁶⁹.

Muchas de las medidas que pueden ser adoptadas por las autoridades administrativas implican una carga para el individuo, pero ello no es un indicador de que se trate del ejercicio del poder punitivo sobre él. En el ordenamiento jurídico existen diversas consecuencias jurídicas muy similares a la sanción administrativa, que se rigen por diversos sistemas o cuerpos jurídicos; es el caso de las multas coercitivas, la responsabilidad civil, medidas provisionales y medidas que afectan a la eficacia de los títulos jurídicos otorgados por la misma Administración³⁷⁰.

Sección 2.- Carácter objetivo y subjetivo de la responsabilidad

Tradicionalmente nuestro derecho administrativo sancionador estaba basado más en la producción del hecho, que en el autor, por tanto, estábamos ante una responsabilidad objetiva, sin embargo, se observa una aproximación al concepto culpabilísimo de autoría, en el que tiene que ver mucho la voluntariedad, de ahí que se sustituye la responsabilidad, por la comisión de un hecho aún a título de mera inobservancia, por el más propio y adecuado de que medie en la conducta del responsable dolo o culpa³⁷¹.

El principio de la responsabilidad ha sido aplicado al ámbito administrativo sancionador por la jurisprudencia constitucional³⁷² y ha venido exigiendo la existencia de una cierta voluntariedad bajo la forma del dolo o culpa para la comisión de un ilícito administrativo, puesto que sin tales manifestaciones de la culpabilidad se produciría una responsabilidad objetiva.

³⁶⁸ Cfr., PÉREZ PORTO, J., y MERINO, M., *Definición de responsabilidad*. Definición.de, www.definicion.de/responsabilidad/, 2012.

³⁶⁹ Vid., ROMERO VILLANUEVA, H. J. *Alguna reflexiones sobre la naturaleza jurídica de las faltas*, NJ Noticias Judiciales, www.noticiasjudiciales.info, 5 de julio de 2013, pág. 2.

³⁷⁰ Vid., NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pág. 197.

³⁷¹ Cfr., SÁNCHEZ PÉREZ, S., *La potestad sancionadora de...*, op.cit., pág. 6.

³⁷² STC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76: “(...) se consagra en dichos artículos un peligroso régimen de responsabilidad objetiva de las infracciones tributarias que hace desaparecer cualquier exigencia de voluntariedad o intencionalidad en las conductas sancionadas; y, dado que las sanciones tributarias participan de la misma naturaleza que las penas, se transgrede el principio conforme al cual no existe responsabilidad criminal sin culpabilidad y se llega a un resultado lesivo de la seguridad jurídica y del principio de legalidad penal (arts. 9.3 y 25.1 de la Constitución)”.

Por lo tanto, “en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputables a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable”³⁷³. La potestad sancionadora de la Administración posee la misma naturaleza que la potestad penal, por lo que, en consecuencia, las directrices estructurales del ilícito administrativo tienden también, como en el ilícito penal, a conseguir la individualización de la responsabilidad, vedando cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación con una cosa.

La determinación de la responsabilidad se basa entonces en una imputación objetiva, por la que se vincula el hecho ilícito con su autor, y por otra parte, en una imputación subjetiva, que exige que su autor esté en condiciones de asumir la responsabilidad derivada de la misma. La imputación objetiva se encontraba recogida en el art. 130 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que disponía que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia”.

Esta regulación fue modificada por el art. 28.1 de la LRJSP con el siguiente texto: “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”, y como observamos, se introdujeron ciertas novedades al respecto, siendo la más reseñable, en cuando a las disposiciones legales establecidas se refiere (ya que en el ámbito jurisprudencial y doctrinal, esta interpretación siempre ha sido de lo más habitual) que se precisa que la responsabilidad en el ámbito administrativo sancionador sea una responsabilidad subjetiva, estableciendo los requisitos necesarios para que el sujeto infractor del ilícito administrativo sea responsable, “a título de dolo o culpa”³⁷⁴.

Esta visión conecta directamente con la noción de autoría y de culpabilidad que impera en derecho penal, y se manifiesta en que nadie puede ser condenado o sancionado sino por actos u omisiones que, bien a título de dolo o de culpa, le puedan ser directamente imputables³⁷⁵.

La necesidad de la concurrencia de culpabilidad se ha formulado no sólo en el ámbito del derecho penal (la CE consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del derecho penal), sino también en el propio del derecho administrativo sancionador³⁷⁶. Al tratarse de un principio constitucional, la exigencia de culpabilidad no requiere una expresa proclamación normativa. Es por ello que la jurisprudencia³⁷⁷ rechaza, por ejemplo, un recurso contra una disposición reglamentaria, que a la hora de tipificar una conducta no mencionaba expresamente la excepción de fuerza mayor o caso fortuito.

³⁷³ Entre otras, STS 1896/1994, de 9 de julio - ECLI:ES:TS:1995:1896 (recurso de casación 1762/1991).

³⁷⁴ Cfr., NUÑO JIMÉNEZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador...*, op. cit., pág. 16.

³⁷⁵ Vid., MORENO MOLINA, J. A. *Las novedades en la regulación por la Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas*, REDA, Núm. 179, julio-septiembre 2016.

³⁷⁶ Entre otras, STC 150/1991, de 4 de julio - ECLI:ES:TC:1991:150: “este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas (...) en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado”.

³⁷⁷ Entre otras, STS 5175/2001, de 18 de junio - ECLI:ES:TS:2001:5175 (recurso de casación 2947/1993).

Esa exigencia de culpabilidad en el ámbito de los ilícitos administrativos se reitera hasta la saciedad por la jurisprudencia del TS³⁷⁸. Así se afirma que en el ámbito sancionador “está vedado cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva” y que “en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable (...) es decir, como exigencia derivada del art. 25.1 CE, nadie puede ser condenado o sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados a título de dolo o culpa (principio de culpabilidad³⁷⁹)”. Por consiguiente, tampoco en el ilícito administrativo puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa

Por otro lado, la exigencia de la culpabilidad³⁸⁰ en el derecho administrativo sancionador es paralela a la aproximación de éste al derecho penal: “la responsabilidad personal se convierte en la base sobre la que se asienta el sistema punitivo ya que nadie puede ser condenado o sancionado sino por actos que, bien a título de dolo o de culpa, le puedan ser directamente imputados”. Es por eso que la responsabilidad solidaria, como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del Derecho sancionador porque, de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos, sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos.

Cobra especial virtualidad el elemento o principio de culpabilidad, siendo así que la presunción de inocencia no sólo tiene que ver con la prueba de la autoría de los hechos, aunque sea su vertiente más usual de aplicación, sino que además se relaciona con la culpabilidad imputable al que, en su caso, los realiza, sin que pueda acantonarse el ámbito de su funcionalidad en aquel primer plano de demostración de los hechos³⁸¹, dado que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos³⁸².

En el mismo sentido³⁸³ se pronuncia en la jurisdicción militar³⁸⁴, en un supuesto relativo al régimen sancionador de la Guardia Civil, ya que la culpabilidad, como principio básico y fundamental a tener en cuenta en el ejercicio de la potestad disciplinaria, comporta que la

³⁷⁸ Entre otras, SsTS 3055/1998, de 12 mayo - ECLI:ES:TS:1998:3055 (recurso de casación 388/1994) y 3259/1998, de 19 de mayo - ECLI:ES:TS:2001:5175 (recurso de casación 7241/1993).

³⁷⁹ Entre otras, STS 314/1998, de 23 de enero - ECLI:ES:TS:1998:314, (recurso de casación 5397/1992), sintetiza con especial acierto la jurisprudencia sobre la exigencia de culpabilidad: “(...) puede hablarse de una decidida línea jurisprudencial que rechaza en el ámbito sancionador de la Administración la responsabilidad objetiva, exigiéndose la concurrencia de dolo o culpa, en línea con la interpretación de las SsTC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76 y 14/1997, de 28 de enero - ECLI:ES:TC:1997:14, al señalar que el principio de culpabilidad puede inferirse de los principios de legalidad y prohibición del exceso (art. 25 CE) o de las exigencias inherentes al Estado de Derecho”.

³⁸⁰ Como señala entre otras la STS 4211/1998, de 24 junio - ECLI:ES:TS:1998:4211 (recurso de casación 1776/1994).

³⁸¹ Entre otras, SsTC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76 y 14/1997, de 28 de enero - ECLI:ES:TC:1997:14.

³⁸² Entre otras, STS 15075/1994, de 24 de enero - ECLI:ES:TS:1994:15075.

³⁸³ Vid., PALOMAR OLMEDA, A., y FUERTES LOPEZ, F. J. *Responsabilidad en el procedimiento sancionador*. V/lex España.

³⁸⁴ STS 536/2017 (Sala Quinta, de lo Militar), de 20 de febrero - ECLI:ES:TS:2017:536.

autoridad sancionadora haya de considerar que, para que la conducta infractora pueda ser susceptible de reproche y sanción, ha de concurrir dolo o culpa en el sujeto al que se le imputa, pues en el ámbito del derecho administrativo sancionador no nos encontramos ante un sistema de responsabilidad objetiva ajeno a la culpabilidad.

Sección 3.- Consideraciones relevantes sobre la responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador

3.1.- Tipos de responsabilidad en los procedimientos sancionadores de tráfico

De las infracciones cometidas contra lo previsto en la LTSV pueden derivarse dos tipos de responsabilidad: administrativa y penal.

Respecto a la responsabilidad administrativa.- Las infracciones se sancionan en función de su gravedad. Las infracciones leves se sancionan con multa de hasta 100 euros; las graves con multa de 200 euros; y las muy graves con multa de 500 euros, además de la suspensión o incluso la revocación del permiso de conducir, art.80 LTSV. También y por su naturaleza, hay diferentes preceptos que establecen, además de la sanción pecuniaria y dependiendo de la gravedad, la retirada de un número de puntos del permiso de conducir.

Respecto a la responsabilidad penal.- Las infracciones de tráfico pueden implicar también la comisión de un delito como el de la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas de los que a su vez se derivan responsabilidades civiles con la finalidad de indemnizar los daños que se han causado, art. 74 en relación con el art. 85 LTSV.

3.2.- Responsabilidad de las personas físicas y jurídicas

En función del principio de personalidad de las penas, se indica que éstas se imputarán a quienes efectivamente las hayan cometido, sean personas físicas o jurídicas³⁸⁵. No obstante hay que establecer que las personas jurídicas realmente no poseen una voluntad propia y por su propia naturaleza, la actuación en el mundo externo de las mismas, ha de hacerse a través de sus representantes, y por tanto, se puede entender que toman prestada de estos que han cometido la acción punible, tal voluntad, sin perjuicio de la acción de regreso sobre dichos responsables. Ésta claramente era una particularidad frente al derecho penal antes de la reforma del CP³⁸⁶ que terminó con el principio *societas delinquere non potest*, ya que hasta ese momento solamente desde el derecho administrativo sancionador era posible sancionar a personas jurídicas que pudieran ser pública, un Ayuntamiento, o privadas, una empresa.

La imputación depende de las responsabilidades por la comisión de infracciones que se especifiquen en la normativa sectorial, aunque existen algunas reglas comunes, en concreto, para los casos de autoría múltiple. Así cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas corresponda a varias personas conjuntamente, en cuyo caso responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Si bien, el principio de personalidad de la pena da lugar a que la responsabilidad haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción, también es posible la infracción por actos u omisiones ajenos. Así, sólo en el caso de que las Leyes reguladoras de

³⁸⁵ Entre otras, STC 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246.

³⁸⁶ A través de la Ley Orgánica 5/2010, de 23 de junio, de modificación del Código Penal.

los distintos regímenes dispongan obligaciones que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, la responsabilidad subsidiaria o solidaria por el incumplimiento a las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga³⁸⁷.

3.3.- Presunción de no existencia de responsabilidad

El principio de presunción de inocencia está sustantivado en el art. 24.2 CE, referido al proceso judicial, pero extensible a la materia sancionadora administrativa. Así lo ha declarado de manera constante la jurisprudencia constitucional³⁸⁸. El art. 53.2.b) LPAC recoge entre los derechos de los presuntos responsables en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, “a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

La presunción de inocencia implica que son necesarias una o más pruebas, cuya aportación es una carga que corresponde a la Administración, para imponer una sanción. Es decir, toda sanción debe apoyarse en una actividad probatoria que demuestre y acredite la realidad de la infracción cometida por el sancionado.

Por otro lado y de acuerdo con el art. 77.5 LPAC, los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

Por último y no obstante lo anteriormente expuesto, es cierto, como reitera la jurisprudencia constitucional³⁸⁹, que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquier sanción, sea esta penal, o sea administrativa, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 CE al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En este sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

3.4.- Reconocimiento de la responsabilidad

La LPAC, en su art. 85, regula como modo de terminación del procedimiento sancionador, el reconocimiento de la responsabilidad. Esta previsión es una novedad que no establecía la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El apartado tercero del art. 85 LPAC establece que con el reconocimiento de la responsabilidad solamente se podrá reducir la sanción cuando ésta sea de carácter pecuniario y que esta reducción deberá estar determinada en la notificación de iniciación del procedimiento y su

³⁸⁷ VIDA FERNÁNDEZ, J. *Las Sanciones Administrativas (I): Concepto y Elementos*, Universidad Carlos III de Madrid, mayo de 2017.

³⁸⁸ STC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76.

³⁸⁹ Entre otras, SsTC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76 y 74/2004, de 22 de abril - ECLI:ES:TC:2004:74.

efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. También prevé que la reducción será al menos del 20 % sobre el importe de la sanción propuesta. Esta previsión es clara. El reconocimiento de la responsabilidad y la reducción de la sanción económica, se unen a la renuncia a formular cualquier acción o recursos en vía administrativa.

En definitiva, la LPAC ha introducido una regulación básica que deberá aplicarse por parte de todas las administraciones públicas, y eso sin perjuicio de las especialidades que puedan establecerse en ciertas normas sectoriales.

El reconocimiento de la responsabilidad no significa que en el procedimiento administrativo sancionador la propuesta de resolución formulada por el instructor pueda venir condicionada por una negociación previa, donde, a cambio de la rápida terminación del expediente, el inculcado que reconoce voluntariamente su responsabilidad obtenga una resolución sancionadora rebajada o de menor entidad de la que le pudiese corresponder. El reconocimiento de la responsabilidad está sujeto a un requisito temporal el de su formalización con posterioridad a la notificación del acuerdo de iniciación del expediente sancionador y con anterioridad al comienzo del plazo de resolución ordinario del procedimiento. También el reconocimiento de la responsabilidad puede exonerar a la Administración de la carga de probar los hechos voluntariamente admitidos³⁹⁰.

Respecto al pago voluntario de la sanción y que conlleva la terminación del procedimiento sancionador, art. 85.2 LPAC, deben cumplirse tres requisitos:

- El pago se tiene que realizar en cualquier momento anterior a la resolución.
- Tiene que ser voluntario por el presunto responsable.
- Solo será para las sanciones que tengan carácter pecuniario.

Como establece el art. 85.3 LPAC, el porcentaje de reducción previsto, el 20 % de la sanción, podrá ser incrementado reglamentariamente, por ejemplo en el art. 87.5 LTSV, en las multas de tráfico que la reducción asciende hasta el 50 %. Y añadir que el montante de la sanción debe encontrarse individualizado en el acuerdo de iniciación del procedimiento, pues en caso contrario, quedará imposibilitado dicho pago hasta la propuesta del instructor.

3.5.- Causas de inimputabilidad

La función de la norma sancionadora reside fundamentalmente en dirigir la conducta de los ciudadanos al mandato o prohibición contenido en las mismas, de modo que el bien jurídico que la norma trata de proteger no sufra menoscabo alguno. Para que la norma cumpla esta función es preciso que el sujeto al que se dirige pueda ser motivado por la misma, esto es, se encuentre en condiciones de accesibilidad a la motivación de la norma. Pues bien, esta accesibilidad falta en las denominadas causas de inimputabilidad, causas que, en el ámbito penal, son la minoría de edad, las anomalías o alteraciones psíquicas, el error de prohibición, el miedo insuperable, la fuerza irresistible y la obediencia debida, y que tienen cabida en el derecho administrativo sancionador, en general, y en las infracciones de tráfico, en particular. Algunos de los supuestos de aplicación de la falta de responsabilidad a la normativa sancionadora de tráfico son: las anomalías o alteraciones psíquicas y el error de prohibición³⁹¹.

³⁹⁰ Vid., ROSELLÓ VILA, A. *La terminación en los procedimientos sancionadores*, Legal Today, www.legaltoday.com, 14 de marzo de 2016, pág. 2.

³⁹¹ Cfr., CANTO FERNÁNDEZ, Y. del, *La potestad sancionadora de la administración en materia de tráfico. Las infracciones de tráfico: concepto, elementos y clases. Los aspectos antijurídicos en las infracciones de*

Respecto a las anomalías o alteraciones psíquicas.- La propia normativa de tráfico declara de forma expresa y con carácter general, en el apartado 10 del Anexo IV del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores (RGCon.), que quienes padecen trastornos mentales y de conducta, no pueden obtener la correspondiente autorización administrativa para conducir vehículos a motor es, precisamente, porque carecen de la aptitud psicofísica necesaria para utilizar un vehículo a motor y de la capacidad suficiente para ser motivados por las normas de tráfico. La aplicación de las normas sancionadoras a tales personas carece de toda justificación y resulta arbitraria desde el momento en que tales normas pierden su función preventiva característica: al no ser accesibles a la motivación de las normas, las referidas personas no van a dejar de cometer infracciones porque se les sancione³⁹².

Respecto al error de prohibición.- La presencia de una infracción administrativa, al igual que la de un delito, requiere que el sujeto que realiza la acción típicamente antijurídica sepa que la misma se halla prohibida por el Derecho. Cuando tal conocimiento falta, se habla de error de prohibición (tradicionalmente, error de Derecho), en contraposición al error de tipo (error de hecho) que supone el desconocimiento de la situación descrita por la norma que tipifica la infracción. Estaremos ante un error de prohibición cuando el sujeto sabe lo que está haciendo pero cree que la conducta que realiza no está prohibida por el Derecho, bien por entender que no existe norma que la prohíba, bien porque sabiendo que existe tal norma, cree que actúa amparado por alguna causa de justificación. El ámbito de aplicación del error de prohibición, vencible o invencible (no vamos a entrar ahora en parámetros de ámbito penal), en materia de tráfico ha de ser necesariamente limitado debido a que la gran mayoría de los destinatarios de las normas sancionadoras (conductores, responsables de escuelas de conductores, de centros de reconocimiento, etc.) deben poseer la correspondiente autorización administrativa. Esta autorización, en el caso de los conductores por ejemplo, se dirige a verificar que los mismos reúnen los conocimientos necesarios para la conducción de un vehículo a motor, autorización cuya vigencia está condicionada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento. La legislación de tráfico establece, pues, un especial deber de conocer las normas relativas a cada actividad, por lo que la ignorancia de las mismas supondría ya la vulneración de ese deber y el error difícilmente podría ser estimado³⁹³.

3.6.- Responsabilidad del autor del hecho

El capítulo III de esta LTSV trata íntegramente de la responsabilidad, estableciendo en el art. 82 LTSV, quién será el responsable y estableciendo a continuación, cuáles son las excepciones a dicha responsabilidad. En principio, la responsabilidad por las infracciones recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

La responsabilidad recaerá siempre sobre la persona que haya cometido la infracción y concretamente:

- El titular (propietario) o el arrendatario a largo plazo, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será en todo caso responsable de las infracciones relativas a la documentación del vehículo, a

tráfico y sus elementos. La imputación personal de las infracciones. Especial referencia a los menores de edad y a otros supuestos de responsabilidad. OEP 2013. Especialidad: Gestión administrativa del tráfico, 2011, pág. 13.

³⁹² *Ibíd.*, pág. 14.

³⁹³ *Ibíd.*, págs. 13-14.

los reconocimientos periódicos y a su estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo (art. 82 a) LTSV).

- El conductor es siempre el responsable de la infracción de tráfico y puede o no coincidir con el titular del vehículo (art. 82 primer párrafo LTSV). Si la denuncia por la comisión de una infracción se notifica al titular y en ésta no identifica al infractor, el titular deberá manifestar si el infractor es él mismo o una tercera persona; si no lo hace puede ser condenado como autor de una falta muy grave por no identificar al conductor-infractor (art. 11 LTSV).
- El fabricante es responsable tanto del vehículo como de sus componentes, y por tanto de las infracciones relativas a las condiciones de construcción del mismo que afecten a su seguridad, así como de que la fabricación se ajuste a los tipos homologados (art 135. RDLGDCU).

En el procedimiento sancionador, el interesado es aquél frente a quien se dirigen las actuaciones, en cuanto responsable presunto de unos hechos que se considera infringen la legislación de tráfico y seguridad vial. Del mismo modo, la responsabilidad ya no se circunscribe únicamente a las personas físicas, tanto en el campo del derecho penal, como en el derecho administrativo sancionador y alcanza también a las personas jurídicas, existiendo diversos argumentos para fundamentarla, tales como su capacidad para soportar las sanciones, la imputabilidad a la empresa de las actuaciones realizadas por sus órganos o el deber de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de sus agentes o representantes³⁹⁴.

El autor varía en función del tipo de infracción cometida, pudiendo serlo el conductor del vehículo, su titular, el arrendatario o el conductor habitual. Es evidente que de las infracciones relativas a las normas de comportamiento en la circulación responde el conductor o el peatón. De algunas infracciones también responden, por ser ellos quienes las cometen, los ocupantes de los vehículos distintos del conductor (por ejemplo, del no uso del cinturón de seguridad). Incluso es posible que se constituyan en infractores otros grupos menos habituales y, en general, cualquier usuario indeterminado de las vías públicas, en tanto en cuanto transgreden alguno de los mandatos o prohibiciones dirigidos a ellos³⁹⁵.

Se prevé que “cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan”, art. 28.3 LRJSP. En el ordenamiento vial, la responsabilidad solidaria podría aplicarse en aquellos supuestos de sanciones impuestas al titular de un vehículo cuando dicha titularidad recaiga sobre varias personas físicas o jurídicas³⁹⁶.

3.7.- Obligaciones y responsabilidades de los usuarios, conductores y titulares de vehículos

En principio los usuarios, conductores y titulares de vehículos están obligados a comportarse de forma que no entorpezca indebidamente la circulación, ni cause peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas o daños a los bienes. El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía. El conductor debe verificar que las placas de matrícula del vehículo no presentan obstáculos que impidan o dificulten su lectura e identificación. Por último, el titular

³⁹⁴ Entre otras, STC 246/1991, de 19 de diciembre - ECLI:ES:TC:1991:246.

³⁹⁵ Vid., CANTO FERNÁNDEZ, Y. del, *La potestad sancionadora...* op. cit., pág. 15.

³⁹⁶ *Ibíd.*, págs. 15-16.

y, en su caso, el arrendatario de un vehículo tiene el deber de actuar con la máxima diligencia para evitar los riesgos que conlleva su utilización, mantenerlo en las condiciones legal y reglamentariamente establecidas, someterlo a los reconocimientos e inspecciones que correspondan e impedir que sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente, art. 10 LTSV.

El titular de un vehículo está obligado a facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

- Si el conductor no figura inscrito en el aludido Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá disponer de copia de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida.
- Si el titular fuese una empresa de alquiler de vehículos sin conductor, la copia de la autorización administrativa podrá sustituirse por la copia del contrato de arrendamiento. También está obligado a impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.
- Si el titular del vehículo comunica al Registro de Vehículos de la JCT la identidad del conductor habitual del mismo, el titular queda exonerado de las obligaciones anteriores, que se trasladan al conductor habitual. Estas obligaciones y responsabilidades también recaerán en el arrendatario a largo plazo del vehículo, art. 11 LTSV.

El actual art. 11 (anteriormente el art. 9 bis) LTSV ha supuesto una modificación fundamental, y a mi juicio, un perjuicio económico excesivo, ya según establece el art. 80 LTSV, “La multa por la infracción prevista en el artículo 77. j) será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave”. Esto supondría en el objeto de nuestra investigación, que la sanción pasara de 200 € (100 € con pago reducido) a la cantidad de 600 € (sin reducción) por no identificar conductor.

El titular de un vehículo tiene un doble deber o una doble carga: en primer lugar, adoptar la diligencia debida para saber quien conduce o está en disposición de manejar su vehículo; en segundo lugar, el deber de comunicar este extremo cuando en caso de denuncias que no pueden notificarse directamente al conductor es requerido por la Administración para ello.

La obligación fundamental, en el caso que nos atañe, se traduce en el deber de “facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción”, art. 11 LTSV. La identificación, debe cumplir con una serie de requisitos y permitir la individualización de ese conductor. Por eso la infracción muy grave establece, y exige, la obligación de “identificar verazmente” al conductor que ha cometido la infracción.

Respecto a la responsabilidad los menores de edad³⁹⁷, se puede afirmar que es una incógnita cuál es la edad a partir de la que una persona puede ser objeto de una sanción administrativa. Se puede señalar como edad relevante la que rige en materia penal, esto es, 18 años, si bien con la aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (LORPM), a las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho se les aplicará esta Ley para exigir responsabilidad por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el CP o las leyes penales especiales. También hay que añadir que “a la espera de alguna futura ley que determine la edad a partir de la cual una persona puede ser objeto de

³⁹⁷ *Ibíd.*, pág. 15.

una sanción administrativa, en materia de Tráfico la edad mínima para poder ser sancionado viene siendo los catorce años, por lo que por debajo de dicho límite nos encontraríamos con la causa de inculpabilidad de la minoría de edad”.

Si se elige esta edad es porque los catorce años son la edad mínima requerida para obtener un determinado tipo de autorización administrativa para conducir: la licencia de conducción que autoriza a conducir vehículos para personas de movilidad reducida (se requiere ya una edad mínima de quince años para el permiso de conducción AM y de dieciséis años para poder obtener la licencia que autoriza a conducir vehículos especiales agrícolas autopropulsados y conjuntos de los mismos). Se viene a reconocer que a partir de los catorce años se tiene la capacidad suficiente para entender y comportarse de conformidad con las normas que regulan el tráfico.

Otra cuestión distinta es el tipo de sanciones que cabe imponer a los menores por la comisión de las infracciones. Sería deseable prever sanciones de contenido social y educativo, y ésta parece ser la línea seguida a partir de las continuas reformas de las diferentes leyes sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que ya se incluye en el campo de la aplicación sancionadora la posibilidad de la sustitución de la tradicional sanción pecuniaria por medidas reeducadoras en forma de cursos formativos o módulos de concienciación social.

De todas formas, y como establece el apartado c) del art. 82 LTSV, cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho años, responderán solidariamente con él de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores. La responsabilidad solidaria, por tanto, quedará referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta³⁹⁸.

Para finalizar, se deben añadir dos casos más de obligaciones o de responsabilidad por infracciones que no ha cometido directamente el autor del hecho y que son recogidas en la LTSV.

En el primer caso, el conductor de cualquier vehículo para el que se exija el uso de casco por conductor y pasajero será responsable por la no utilización del casco de protección por el pasajero, así como por transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida. Asimismo, el conductor del vehículo será responsable por la no utilización de los sistemas de retención infantil, con la excepción de conductores profesionales, art. 82. a) LTSV.

En el segundo caso, cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho años, responderán solidariamente con él de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores, art. 82. b) LTSV.

Por tanto, y para concluir, se puede afirmar que lo dispuesto en la LTSV se entenderá a los únicos efectos de la determinación de la responsabilidad en el ámbito administrativo por las infracciones tipificadas en dicha ley³⁹⁹.

³⁹⁸ CANTO FERNÁNDEZ, Y. del. *La potestad sancionadora...* op. cit., pág. 16.

³⁹⁹ *Ibíd.*, págs. 17-18.

Capítulo 3.- El intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial

Sección 1.- Panorámica sobre la seguridad vial en los países de la Unión Europea

Es importante determinar que el objeto de esta investigación tiene una gran relación con el respeto a las normas de circulación junto con las garantías para los ciudadanos y supone, por tanto, un gran preocupación en el seno de la Unión Europea, ya que el coste económico y en vidas por los accidente de tráfico sigue siendo muy elevado y en definitiva una lacra para la sociedad europea.

A modo de introducción y para ilustrar este capítulo sobre la importancia de la colaboración en materia de seguridad vial entre los países de la Unión Europea se puede aportar los siguientes datos estadísticos.

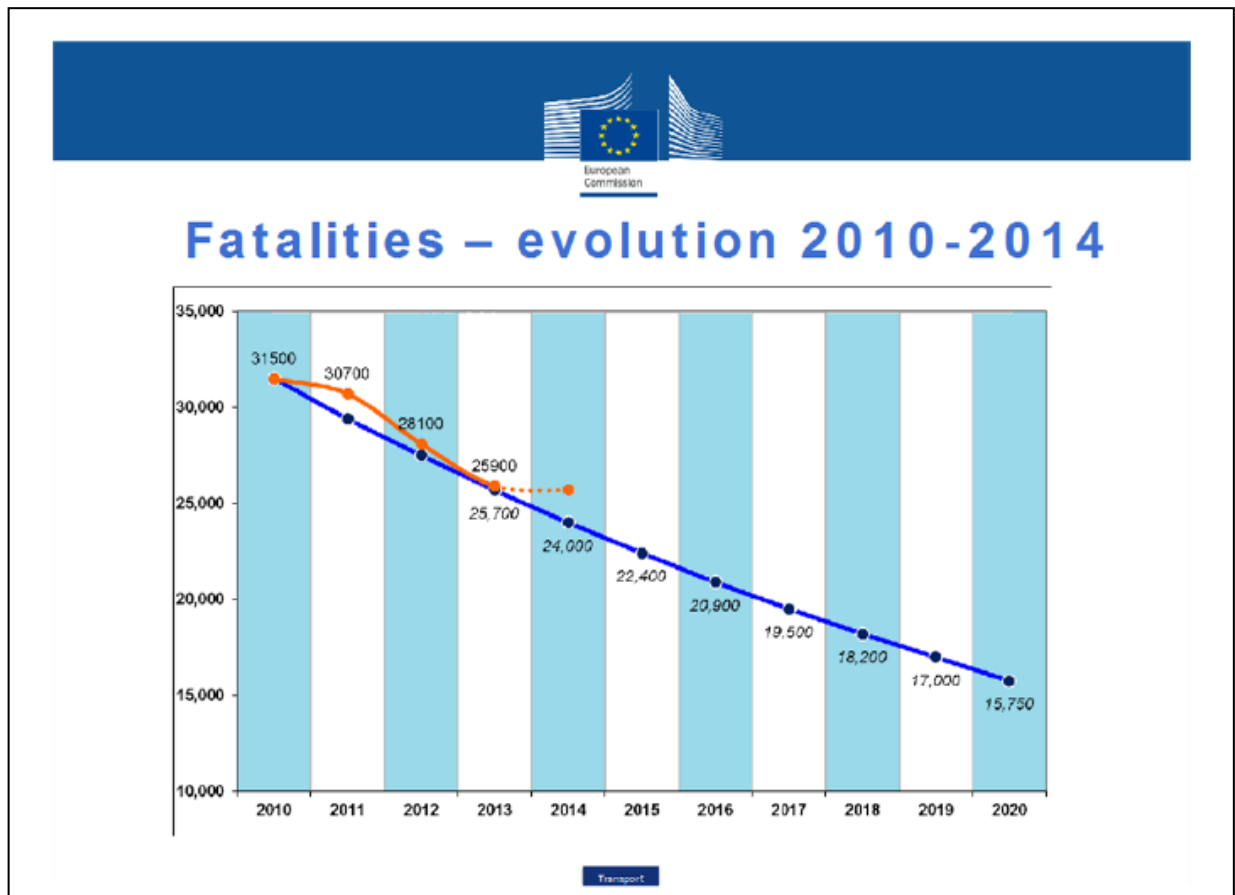
Las estadísticas de seguridad vial preliminares de 2017 que ha publicado la Comisión muestran, por segundo año consecutivo, una disminución de aproximadamente un 2 % en el número de víctimas mortales. En 2017 perdieron la vida en las carreteras de la UE 25 300 personas, es decir, 300 menos que en 2016 (- 2 %) y 6 200 menos que en 2010 (- 20 %). Si bien esta evolución es alentadora, será muy difícil alcanzar el objetivo de la UE de reducir a la mitad las muertes en la carretera entre 2010 y 2020.

Además, se calcula que las otras 135 000 personas resultaron gravemente heridas el pasado año, incluida una gran proporción de usuarios vulnerables, como los peatones, ciclistas y motociclistas. Las muertes y lesiones en la carretera afectan, además de a las propias víctimas, a toda la sociedad, pues los costes socioeconómicos que generan cada año rondan los 120 000 millones de euros.

Por todo ello, se necesitan nuevos esfuerzos de todos los actores para hacer que las carreteras de Europa sean más seguras. Mientras que las autoridades nacionales y locales se encargan de la mayoría de las acciones cotidianas, como hacer cumplir la normativa y concienciar a los ciudadanos, la Comisión trabaja actualmente en una serie de medidas concretas para lograr progresos sustanciales. Esto será un paso más hacia la “Europa que proteja” propugnada por el presidente Jean-Claude JUNCKER⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Universitat de València. Fundació General Centre de Documentació Europea, www.cdeuv.es, de 10 de abril de 2018, publica un artículo titulado “*Estadísticas de seguridad vial preliminares de 2017 en los países de la Unión Europea*”

Gráfico 4.- Evolución mortalidad 2010-2014 y previsión entre 2010-2020⁴⁰¹



La labor de seguridad vial de la Comisión Europea en 2011-2020 se ajusta a un marco cuyo objetivo sigue siendo reducir a la mitad el número de muertes en accidentes de tráfico durante ese periodo.

La Comisión⁴⁰² ha identificado siete objetivos estratégicos para los cuales se propondrán acciones a nivel nacional y comunitario:

- Mejora de la educación y la formación de los usuarios de la carretera.- Es preciso mejorar la calidad del sistema de formación y de concesión de permisos, haciendo especial hincapié en los conductores jóvenes. La Comisión trabajará en colaboración con los países de la UE en el desarrollo de una estrategia educativa y formativa común sobre seguridad vial que contemple el aprendizaje previo al examen, el examen de conducción y la formación posterior a su obtención.
- Mayor cumplimiento de las normas de circulación.- La Comisión trabajará conjuntamente con el Parlamento Europeo y el Consejo para establecer el intercambio

⁴⁰¹ Gráfico de fuente de la Comisión Europea, aportado en: GUERRERO GALÁN, C., *La persecución de los ilícitos en materia de tráfico, circulación y seguridad vial en un entorno europeo*, Madrid, Ponencia de fecha 15 de junio de 2015, pág. 6.

⁴⁰² Comunicación Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia un espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020 (COM/2010/0389 final), 20.07.2010.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0389>.

transfronterizo de información en el ámbito de la seguridad vial. La Comisión trabajará para desarrollar una estrategia común de cumplimiento de las normas de seguridad vial que incluirá campañas y objetivos nacionales para mejorar tal cumplimiento y el apoyo de la tecnología automovilística, incluida la posibilidad de introducir limitadores de velocidad en los vehículos comerciales ligeros y dispositivos de bloqueo por alcoholemia.

- Mayor seguridad de las infraestructuras viarias.- La Comisión se asegurará de que sólo se concedan fondos de la UE a las infraestructuras que cumplan con los requisitos de seguridad de la UE. La Comisión también promoverá la aplicación de los principios pertinentes de gestión de la seguridad de las infraestructuras a carreteras secundarias de los países de la UE, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.
- Vehículos más seguros.- Además de continuar promoviendo avances en la seguridad de los vehículos, la Comisión realizará evaluaciones y propondrá acciones en lo que respecta a la armonización y el refuerzo progresivo de la legislación de la UE sobre inspecciones técnicas e inspecciones técnicas en carretera.
- Promoción del uso de las tecnologías modernas para aumentar la seguridad vial.- La Comisión continuará fomentando la utilización de sistemas de transporte inteligentes para mejorar la seguridad del tráfico rodado. La efectividad y la velocidad del salvamento se reforzarán mediante la incorporación del servicio paneuropeo de llamadas de emergencia “e-Call” a los vehículos.
- Mejora de los servicios de emergencia y atención tras las lesiones.- La Comisión propondrá la creación de una estrategia global de actuación en materia de lesiones en accidentes de tráfico y primeros auxilios. Concretamente, la Comisión estudiará modos de mejorar la eficacia de los primeros auxilios y la gestión de la atención médica posterior para paliar las secuelas de los accidentes de tráfico.
- Protección de los usuarios más vulnerables de la carretera.- La Comisión trabajará para mejorar la seguridad de los motociclistas, haciendo hincapié en el comportamiento y en la seguridad de los vehículos y las infraestructuras. Asimismo, promoverá el desarrollo de infraestructuras adecuadas para aumentar la seguridad de los ciclistas y otros usuarios vulnerables de la carretera.

Sección 2.- Consideraciones generales y tramitación del intercambio transfronterizo de información en los países de la Unión Europea

Hace algunos años los conductores que incumplían las normas de circulación en países europeos diferentes al suyo quedaban impunes a no ser que el agente de tráfico les notificara la infracción en el acto. ¿Cuál era el problema? Las multas no llegaban al domicilio del conductor infractor en su país de origen⁴⁰³.

El Parlamento Europeo, el Consejo y otras instituciones comunitarias ha demostrado que han tomado consciencia sobre la necesidad de mejorar la seguridad vial con programas y medidas “tendientes a fomentar comportamientos más prudentes por parte de todos los conductores” y también la importancia de sensibilizar a los ciudadanos europeos en la obligación del cumplimiento de las normas de tráfico y circulación como punto clave para alcanza el objeto de reducir considerablemente el número de heridos y fallecidos. Hay que adoptar instrumentos jurídicos que permita procedimiento que posibilite perseguir infracciones de tráfico cuando

⁴⁰³ El RACE, www.race.es, de 21 de junio de 2018, publica un artículo titulado “¿Llegan al extranjero las multas puestas en España?”

éstas se producen con “vehículos matriculados en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que se comete la infracción”⁴⁰⁴.

Por medio de la Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, se define una serie de normas encaminadas a reducir la impunidad de los conductores extranjeros que cometen infracciones de tráfico peligrosas facilitando que las autoridades policiales de los distintos países de la Unión Europea (UE) compartan información para identificar a dichos infractores; y se pone en marcha y se implanta en España los mecanismos adecuados para poder perseguir a los infractores de determinados países por unas concretas sanciones.

Se persiguen las infracciones de circulación cometidas en el Espacio Económico Europeo y que conllevan una sanción pecuniaria, sin embargo, no existe todavía un convenio a nivel europeo que permita quitar puntos del carné.

Actualmente, todos los países de la Unión Europea aplican el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico, excepto Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (que en teoría tenían plazo hasta el 6 de mayo de 2017).

La Directiva Europea que regula el intercambio transfronterizo de información de tráfico establece ocho tipos de infracciones que serán las que se comunicarán al infractor independientemente del país europeo donde incumpla la norma.

Hoy los conductores españoles pueden llevarse grandes sorpresas al viajar por Europa. Así, en Suiza, si un conductor circula a 132 km/h., en una autopista limitada a 120 km/h., sería sancionado con 150 francos suizos de multa, pero el problema surge cuando no se paga en plazo, que allí es de 60 días, ya que el ilícito administrativo se transforma automáticamente en un ilícito penal. En caso de volver a cometer otra infracción en Suiza sin haber pagado la multa anterior podría suponerle problemas importantes al conductor.

Un conductor extranjero que exceda la velocidad en España recibirá la notificación en su domicilio con la multa según la normativa española. De igual modo, un conductor español que utilice el teléfono móvil al volante mientras que conduce, por ejemplo, por Francia, tendrá que asumir la normativa que esté en vigor en dicha materia en el país gallo.

Cuando se alquila un vehículo en un país distinto al de residencia no hay que relajarse pensando en que la Administración no podrá identificar al conductor. La Directiva Comunitaria sobre intercambio transfronterizo de información se aplica a todos los vehículos, ya sean particulares o de alquiler. La empresa de alquiler comunicará a la Administración competente los datos del infractor para poder tramitar la multa. Y cuidado con infringir las normas de tráfico en un *rent a car* porque, además de la multa, tendrás que pagar el recargo adicional de Tasa Administrativa por Gestión de Multas que cobra la empresa alquiladora⁴⁰⁵.

El Capítulo 5º del Título V de la LTSV, está dedicado íntegramente a la tramitación y al intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico. Es un capítulo nuevo

⁴⁰⁴ Vid. GUERRERO GALÁN, C., *La persecución de...*, op.cit., pág. 8.

⁴⁰⁵ El RACE, www.race.es, de 21 de junio de 2018, publica un artículo titulado “¿Llegan al extranjero las multas puestas en España?”

y de gran trascendencia porque supone, a corto o medio plazo, que no van a quedar impunes las sanciones de tráfico cometidas en otros países.

A través de este capítulo se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (DOUE núm. L 68, de 13 de marzo), que se había recogido en la disposición final segunda de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. También hay que añadir que por medio de las conocidas como Decisiones Prüm⁴⁰⁶, se permite la puesta en marcha de la aplicación informática para el intercambio de datos de matriculación de vehículos, EUCARIS⁴⁰⁷, y cuyo propósito es la luchar contra los robos de vehículos y los fraudes en los permisos.

En el art. 97.1 LTSV se establece el procedimiento para el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico cuando se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro de la Unión Europea⁴⁰⁸ distinto de aquél en el que se cometió la infracción.

En el apartado 2, de este art. 97 LTSV, se recoge que el tratamiento de los datos de carácter personal derivado del intercambio transfronterizo de información se efectuará conforme a lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal⁴⁰⁹.

El intercambio transfronterizo de información solo se pueda llevar a cabo sobre las siguientes infracciones de tráfico, art. 98 LTSV: exceso de velocidad, conducción con tasas de alcohol superiores a las reglamentariamente establecidas, no utilización del cinturón de seguridad u otros sistemas de retención homologados, no detención ante un semáforo en rojo o en el lugar prescrito por la señal de “stop”, circulación por un carril prohibido, circulación indebida por el arcén o por un carril reservado para determinados usuarios, conducción con presencia de drogas en el organismo, no utilización del casco de protección y, utilización del teléfono móvil o de cualquier otro dispositivo de comunicación durante la conducción cuando no esté permitido.

El intercambio se hace sobre los titulares de los vehículos a través de sus placas de matrícula y no sobre los infractores ya que se desconocen. El titular tiene la obligación de identificar al conductor al recibir la carta de información. Cuando se detiene al vehículo se actúa sobre el infractor y cuando no es así, se actúa sobre el titular.

⁴⁰⁶ La Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 1) y la Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 12), más conocidas como Decisiones Prüm.

⁴⁰⁷ EUCARIS, (EUropean CAR and driving license Information System), es un sistema que conecta autoridades de tráfico de los diferentes países para que puedan compartir información sobre vehículos y permisos de conducción y otros datos relacionados con el transporte. En definitiva, es la aplicación informática de Sistema Europeo de Información sobre Vehículos y Permisos de Conducción (obligatoria para los Estados miembros en virtud de las Decisiones Prüm, por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos).

⁴⁰⁸ Este art. 97.1 LTSV no es de aplicación a las infracciones cometidas con vehículos de terceros países que no pertenezcan a la Unión Europea, como es el caso de Andorra o San Marino.

⁴⁰⁹ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD).

Por tanto, existe un *numerus clausus* en las infracciones objeto de intercambio transfronterizo de información, por ello no se realiza el intercambio cuando se trate de estacionamientos indebidos, conducción temeraria, no respetar un paso de cebrá u otro gran número de infracciones contempladas en nuestra LTSV.

De acuerdo con lo establecido en el art. 99 LTSV, para el intercambio de información los puntos de contacto nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, con el fin de llevar a cabo las indagaciones necesarias para identificar a los conductores de vehículos matriculados en España con los que se hayan cometido en el territorio de dichos Estados las infracciones contempladas en el artículo anterior. También la Jefatura Central de Tráfico podrá acceder a los registros correspondientes de los restantes Estados miembros de la Unión Europea. Las funciones del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, en su condición de punto de contacto nacional son: atender las peticiones de datos, garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de obtención y cesión de datos, garantizar la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal, recabar cuanta información requieran los puntos de contacto nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea, elaborar los informes completos que deben remitirse a la Comisión a más tardar el 6 de mayo de 2016 y cada dos años desde dicha fecha e, informar, en colaboración con otros órganos con competencias en materia de tráfico, de todo lo aquí expuesto.

La JCT facilitará a los órganos competentes para sancionar en materia de tráfico los datos relativos al propietario o titular del vehículo con el que se cometió la infracción en territorio nacional con un vehículo matriculado en otro Estado miembro de la Unión Europea, así como los relativos al propio vehículo que se encuentren disponibles en el registro correspondiente del Estado de matriculación, y “las comunicaciones de datos se realizarán exclusivamente por medios electrónicos”, art. 100 LTSV.

A partir de estos datos facilitados por la JCT, los órganos competentes para sancionar en materia de tráfico podrán dirigir al presunto autor de la infracción una carta de información, art. 101 LTSV. Y por último, el art. 102 LTSV dispone que en los procedimientos sancionadores que se incoen como resultado del intercambio de información, los documentos que se notifiquen al presunto infractor se enviarán en la lengua del documento de matriculación del vehículo o en uno de los idiomas oficiales del Estado de matriculación. A efectos prácticos, esto supone que los Estados tienen que contar con formularios en numerosos idiomas en los que puedan poner los datos del titular del vehículo.

Capítulo 4.- La detracción de puntos del permiso de conducir

Sección 1.- Configuración del sistema del permiso de conducción por puntos

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la industria del automóvil y las políticas públicas relativas al tráfico rodado han tenido diversas motivaciones. En los años cincuenta, el reto era producir y proteger la producción de vehículos de motor; en los sesenta, el desafío era el diseño de los automóviles; en los años de la crisis petrolífera, el consumo de combustible; en los últimos años del siglo XX, los dos nuevos retos radican en la seguridad vial y en la preocupación ecológica⁴¹⁰. Estas últimas metas, junto a otros problemas íntimamente

⁴¹⁰ Cfr., TAMAMES GÓMEZ, R., y RUEDA GUGLIERI, A., *Estructura económica de España*, 25ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 2008, pág. 141.

relacionados (congestión, contaminación atmosférica y acústica, accesibilidad y movilidad en las ciudades, etc.), son también los retos actuales de la regulación jurídica del tráfico rodado y de uno de los instrumentos más importantes del que la Administración Pública se puede servir: el permiso de conducir⁴¹¹.

El permiso de conducción por puntos fue introducido en nuestro país por medio de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regulan el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica la derogada ya Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora. También ha modificado algunos aspectos del sistema, reduciendo el número de las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos de los 27 supuestos originarios a los 19 actuales. Posteriormente también se produjo una modificación por la actual regulación, la LTSV.

El art. 63 LTSV establece la asignación de puntos. “Al titular de un permiso o licencia de conducción se le asignará un crédito inicial de doce puntos. Excepcionalmente se asignará un crédito inicial de ocho puntos en los siguientes casos:

- a) Titular de un permiso o licencia de conducción con una antigüedad no superior a tres años, salvo que ya fuera titular de otro permiso de conducción con aquella antigüedad.
- b) Titular de un permiso o licencia de conducción que, tras perder su asignación total de puntos, ha obtenido nuevamente el permiso o la licencia de conducción.

El crédito de puntos es único para todas las autorizaciones administrativas de las que sea titular el conductor. Quienes mantengan la totalidad de los puntos al no haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones, recibirán como bonificación dos puntos durante los tres primeros años y un punto por los tres siguientes, pudiendo llegar a acumular hasta un máximo de quince puntos en lugar de los doce iniciales”.

Las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos se recoge en los Anexos II y IV LTSV, y van desde los dos a los seis puntos: conducir con tasas de alcohol superiores a las reglamentariamente establecidas, incumplir la obligación de someterse a las pruebas de alcoholemia, conducir de forma temeraria, arrojar a la vía o a sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o provocar accidentes, no respetar las señales de los agentes de tráfico, no mantener la distancia de seguridad con el vehículo precedente, no hacer uso del cinturón de seguridad, exceso de velocidad, etc.

Sin embargo, y como establece el art. 64 LTSV, “no se perderán más de ocho puntos por acumulación de infracciones en un solo día”, salvo que se cometan algunas infracciones muy graves, y en concreto: el incumplimiento de los límites de velocidad, la conducción con tasas de alcohol superiores a las permitidas o bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia o de detección de tales sustancias, la conducción temeraria, la circulación en sentido contrario, las competiciones y carreras de vehículos no autorizadas, la conducción de vehículos con inhibidores de radar y el exceso en más del cincuenta por ciento en los tiempos de conducción⁴¹².

La recuperación de puntos se recoge en el art. 65 LTSV, ya que “transcurridos dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que

⁴¹¹ Vid., CANO CAMPOS, T., *¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?*, RAP. Núm. 184, Madrid, enero-abril 2011, págs. 80-81.

⁴¹² *Ibíd.*, págs. 81-84.

lleven aparejada la pérdida de puntos, el titular de un permiso o licencia de conducción afectado por la pérdida parcial de puntos recuperará la totalidad del crédito inicial de doce puntos. No obstante, en el caso de que la pérdida de alguno de los puntos se debiera a la comisión de infracciones muy graves, el plazo para recuperar la totalidad del crédito será de tres años. Los titulares de un permiso o licencia de conducción a los que se hace referencia en los párrafos a) y b) del apartado 2 del art. 63 LTSV, transcurrido el plazo de dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que impliquen la pérdida de puntos, pasarán a disponer de un total de doce puntos. La pérdida de puntos únicamente se producirá cuando el hecho del que se deriva la detracción de puntos se produzca con ocasión de la conducción de un vehículo para el que se exija permiso o licencia de conducción. El titular de un permiso o licencia de conducción que haya perdido una parte del crédito inicial de puntos asignado podrá optar a su recuperación parcial, hasta un máximo de seis puntos, por una sola vez cada dos años, realizando y superando con aprovechamiento un curso de sensibilización y reeducación vial, con la excepción de los conductores profesionales que podrán realizar el citado curso con frecuencia anual. En todo caso, la duración de los citados cursos será como máximo de quince horas⁴¹³.

Con arreglo a las previsiones de nuestro Derecho no parece estar claro si la retirada de puntos, o la eventual pérdida de vigencia del permiso como consecuencia de la detracción de todos los puntos asignados, es o no una sanción.

El art. 87 LTSV establece que en el supuesto de infracciones que impliquen detracción de puntos, el agente denunciante tomará nota de los datos del permiso o de la licencia de conducción y los remitirá al órgano sancionador competente que, cuando la sanción sea firme en vía administrativa, los comunicará juntamente con la sanción y la detracción de puntos correspondiente al Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo JCT.

Se pretenden 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 multirreincidentes”. De otro, destaca “su efecto punitivo para aquellos comportamientos, consistente en la disminución o pérdida del crédito en puntos con que cuenta un conductor, titular del permiso o licencia de conducción. Puntos que son, por otra parte, 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, derivado y con un claro sustento en la reiterada comisión de infracciones⁴¹⁴.”

Sección 2.- Permiso de conducción por puntos en el Derecho comparado

Una vez destacadas a grandes rasgos las bases del nuevo sistema, parece pertinente una breve referencia a la experiencia de otros países como Alemania, el Reino Unido y, sobre todo,

⁴¹³ Según la *Disposición adicional tercera. Cursos para conductores profesionales* de la LTSV. La realización de cursos de obligado cumplimiento por los conductores profesionales llevará aparejada la recuperación de hasta un máximo de cuatro puntos, en las condiciones que se determinen por orden del Ministro del Interior. Esta recuperación será compatible con la recuperación de los puntos obtenidos mediante la realización de un curso de sensibilización y reeducación vial.

⁴¹⁴ Vid., CANO CAMPOS, T. *¿Es una sanción...?*, págs. 86-87.

Francia e Italia, pues estos dos son los que se han tomado como modelo o referencia para incluir el permiso por puntos en España⁴¹⁵.

El sistema alemán es el más antiguo. Data de 1974 y en él la comisión de determinadas infracciones acarrea la obtención (no la pérdida como aquí) de un determinado número de puntos: hasta 18. Cuando se llega a un saldo de entre 8 y 13 se recibe una notificación de la Administración invitando al conductor a participar en cursos de formación. Si se continúa sumando puntos (entre 14 y 17), el titular del permiso debe asistir obligatoriamente a cursos de formación e, incluso, se le ofrece asesoramiento psicológico. Cuando se llega a los 18 puntos, el permiso es revocado y no se puede obtener uno nuevo hasta que no transcurra un determinado período de tiempo. La retirada del permiso por tal motivo no se considera sanción, sino revocación por pérdida de uno de los requisitos necesarios para su obtención.

En el Reino Unido el sistema data de 1982 y es parecido al alemán. La comisión de determinadas infracciones va acumulando puntos (hasta 12) a la cuenta particular del titular del permiso. En función del número de puntos acumulados el permiso se suspende o se revoca. Se otorga una especial importancia tanto a la acumulación de puntos en un breve período de tiempo (esto es, al número de infracciones cometidas) como a la gravedad de la infracción, que da lugar a que el período de penalización de los puntos sea mayor. Así, determinadas infracciones dan lugar a que los puntos permanezcan en la cuenta del infractor hasta once años.

En Francia se han manejado diversos proyectos desde 1974, pero la Ley que introduce el carné por puntos no se aprobó hasta 1989 y entró en vigor en 1992. El sistema es el más parecido al nuestro, que lo ha tomado como principal modelo de referencia. El permiso se otorga con un determinado número de puntos, un total de 12, que se van perdiendo de forma progresiva a medida que se cometen determinadas infracciones. Cuando se pierden todos los puntos el carné de conducir se revoca, y no se puede obtener uno nuevo hasta que no pasa un determinado plazo de tiempo y tras la superación de una serie de exámenes de aptitud de carácter teórico y práctico.

En Italia el sistema ha entrado en vigor en 2003, con la conversión en Ley de un Decreto-ley que modifica el Codice della Strada. A cada conductor se le asigna un saldo inicial de 20 puntos, que se va reduciendo como consecuencia de la comisión de determinadas infracciones expresamente previstas (muchas más que las que se prevén en nuestro país). La comisión de ciertas infracciones, como las competiciones no autorizadas entre vehículos, el exceso en más de 40 km/h de los límites de velocidad, conducción en estado de embriaguez o la circulación en sentido contrario en una autopista, determina la pérdida de hasta 10 puntos. Si durante dos años no se comete ninguna infracción que determine la pérdida de puntos, se recuperan todos los puntos perdidos. Si se tienen los 20 iniciales, se recuperan dos, hasta un máximo de 10. La asistencia a cursos de actualización permite recuperar hasta 6 puntos. Cuando se pierden todos los puntos, es preciso obtener de nuevo el permiso (patente di guida) mediante la realización del examen teórico y práctico.

⁴¹⁵ La Memoria justificativa del proyecto de Ley por la que se modifica la LTSV para introducir en nuestro ordenamiento el permiso de conducción por puntos señala expresamente que “entre otras medidas con las que se pretende poner fin a la inseguridad viaria se considera adecuada la de implantar en España una experiencia normativa, la del permiso y licencia de conducción por puntos, que ha acreditado ya su eficacia en otros países de la Unión Europea, como Francia o Italia, en los que en el año 2003 se logró reducir la accidentalidad en torno a un 20% respecto del año precedente”.

Todos estos sistemas presentan un objetivo común: la lucha contra la reincidencia en la comisión de determinadas infracciones de tráfico que se consideran de especial gravedad (las cuales varían de un país a otro), pero sólo en Francia es clara su naturaleza punitiva o sancionadora⁴¹⁶.

Sección 3.- Revocación del permiso de conducción por puntos

Podría considerarse que estamos en presencia de una revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones (*iuris*) a que la misma se somete, en concreto de las condiciones a que se supedita el ejercicio de la actividad a que la autorización habilita: la conducción de vehículos a motor.

Por *conditio iuris* se entiende un requisito o presupuesto de eficacia de un acto o negocio ya perfecto exigido por la norma. Pero el concepto de *conditio iuris* se ha ensanchado para incluir en él los deberes y obligaciones que se incorporan al acto administrativo por imponerlo así la ley o por permitirlo las normas aplicables, por lo que también produce efectos resolutorios.

La condición (resolutoria) a que se sometería el permiso de conducción, y cuyo incumplimiento determinaría su revocación, sería utilizar de forma adecuada un vehículo de motor evitando determinadas infracciones, hacer un correcto uso de la autorización para conducir, de la que la pérdida parcial de puntos vendría a ser un síntoma, una suerte de “termómetro” que al llegar a un determinado nivel (la pérdida total de los puntos asignados) indicaría que tal uso es del todo incorrecto y procede, por tanto, declarar la revocación o pérdida de vigencia de la autorización por haber incumplido el condicionamiento a que su otorgamiento se sometía⁴¹⁷.

El art. 70 LTSV establece que “la vigencia de las autorizaciones administrativas reguladas en este título estará subordinada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento”.

En el Derecho alemán, la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por la pérdida de puntos (allí acumulación) no es una sanción, sino una revocación por la pérdida sobrevenida de uno de los requisitos exigidos para su obtención. Pero, la posesión 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* a su obtención.

Entre los requisitos para obtener el permiso de conducción no figura el de no haber sufrido determinadas sanciones (que es la razón por la que se retiran los puntos), sino que se tratará, en todo caso, de un requisito para el ejercicio de la conducción. Por ello, no es tanto un requisito para la obtención del permiso cuanto una exigencia para su mantenimiento. Se trataría de una “pérdida de aptitud” y no de una sanción, pues se considera la reiteración de sanciones por infracciones graves o muy graves como una evidencia objetiva de la merma en la capacidad de circulación conforme a Derecho, del peligro abstracto que supone el infractor⁴¹⁸.

Sin embargo, la persona sancionada por la comisión de las infracciones que llevan aparejada la retirada de puntos no ha perdido, por eso, los requisitos que se exigen para conducir adecuadamente un vehículo de motor. La revocación por haber perdido todos los puntos no se acuerda porque hayan desaparecido, de una forma sobrevenida, los requisitos (objetivos o personales) establecidos por las normas reguladoras del tráfico rodado necesarios para

⁴¹⁶ Vid., CANO CAMPOS, T. *¿Es una sanción...?*, págs. 84-86.

⁴¹⁷ *Ibíd.*, págs. 87-90.

⁴¹⁸ *Ibíd.*, págs. 90-96.

conducir, sino que, con esa medida, simplemente se está impidiendo a un sujeto la realización de una actividad que, de no ser por ese “castigo”, podría perfectamente realizar⁴¹⁹.

Según el art. 71 LTSV, “el titular no podrá obtener un nuevo permiso o una nueva licencia de conducción hasta transcurridos seis meses desde la notificación del acuerdo”. Este plazo se reducirá a tres meses en el caso de conductores profesionales. Y, sin embargo, de acuerdo con el Anexo III LTSV, “los cursos de sensibilización y reeducación vial tendrán por objeto concienciar a los conductores sobre su responsabilidad como infractores y las consecuencias derivadas de su comportamiento, en especial respecto a los accidentes de tráfico, así como reeducarlos en el respeto a los valores esenciales en el ámbito de la seguridad vial como son el aprecio a la vida propia y ajena, y en el cumplimiento de las normas que regulan la circulación. La realización de estos cursos tendrá como objetivo final modificar la actitud en la circulación vial de los conductores sancionados por la comisión de infracciones graves y muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos”.

La revocación del permiso por pérdida de puntos no trata de evitar, en definitiva, que la conducción de vehículos a motor siga siendo ejercida por alguien que carece de los requisitos legales para ello y que, por consiguiente, supone un riesgo para los intereses públicos o de terceros. Para alcanzar dicha finalidad la regulación del tráfico rodado prevé ya la revocación o pérdida de vigencia del permiso por desaparición de los requisitos exigidos para su otorgamiento. Por tanto, la pérdida de punto también se tiene que considerar una verdadera medida punitiva, junto con la sanción económica aparejada⁴²⁰.

Con independencia de que el permiso de conducir pueda perder su vigencia por el transcurso del tiempo, por ser objeto de declaración de nulidad o anulabilidad o por retirada del saldo total de los puntos asignados, la Administración también podrá declarar aquella pérdida cuando se acredite la desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para su otorgamiento, pues la vigencia de las mismas está subordinada a que se mantengan tales requisitos.

El art. 70.2 LTSV establece que “para acordar la pérdida de vigencia, la Administración deberá notificar la presunta carencia del requisito exigido al interesado, a quien se concederá la facultad de acreditar su existencia en los términos que reglamentariamente se determine”. El procedimiento se inicia de oficio, por acuerdo de la JPT. El acuerdo de incoación debe contener una relación detallada de los hechos y circunstancias que inducen a apreciar, racional y fundadamente, que ha desaparecido alguno de los requisitos referidos⁴²¹.

Por otro lado, “en el curso de los procedimientos de declaración de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas se acordará la suspensión cautelar de la autorización en cuestión cuando su mantenimiento entrañe un grave peligro para la seguridad del tráfico, en cuyo caso la autoridad que conozca del procedimiento ordenará, mediante resolución motivada, la intervención inmediata de la autorización y la práctica de cuantas

⁴¹⁹ Entre otras, STS 16201/1992, de 26 de febrero - ECLI: ES:TS:1992:16201: “El hecho escueto constitutivo de una transgresión de preceptos del Código de la Circulación, determinante de la causación de un accidente de tráfico, no supone por sí mismo la pérdida de dichas aptitudes legales o del conocimiento de las normas viarias, pues de lo contrario, cualquier persona sancionada por alguna infracción del Código de la Circulación, podría automáticamente y de modo inmediato ser privada por la Dirección Provincial de Tráfico correspondiente de la habilitación para conducir en virtud del art. 291 del Código de la Circulación.”

⁴²⁰ Vid., CANO CAMPOS, T. *¿Es una sanción...?*, págs. 96-98.

⁴²¹ *Ibíd.*, págs. 98-100.

medidas sean necesarias para impedir el efectivo ejercicio de la misma”, de acuerdo con el art. 72 LTSV.

Sección 4.- Detracción de puntos del permiso de conducir como sanción

Una vez aclarada la idea de que la pérdida del permiso de conducir por la retirada de todos los puntos no es una revocación por desaparición sobrevenida de los requisitos para conducir, tal y como está hoy configurada por nuestro Derecho positivo, resultan de más peso los argumentos que apuntan al carácter materialmente sancionador tanto de la retirada de puntos como de la pérdida de vigencia de la autorización como consecuencia de la pérdida del saldo total de puntos asignado.

Es indudable que un concepto amplio e impreciso de sanción incluiría sin ningún género de dudas tanto la retirada de puntos como la revocación del permiso por esa circunstancia, así como otras consecuencias a que da lugar el incumplimiento de la normas de tráfico tales como la obligación de reparar el daño causado, el restablecimiento de la legalidad o la nulidad. La sanción administrativa, como la penal, ha de ser necesariamente una institución de contornos más precisos, que permita revelar su verdadera función retributiva o de castigo por una acción ilícita y justificar el régimen jurídico singular al que está asociada.

El concepto de sanción administrativa se somete a unas exigencias (legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción, necesidad de un determinado procedimiento y de unos derechos en el mismo, etc.) que no son aplicables (o no lo son en la misma medida) a otras instituciones, pues como ha establecido la propia jurisprudencia constitucional, esas garantías recogidas en los arts. 24 y 25 CE “únicamente resultan aplicables a medidas que respondan verdaderamente al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o tienen un verdadero sentido sancionador⁴²²”. La propia CE diferencia conceptualmente las sanciones administrativas de otros instrumentos. Al utilizar la CE los conceptos de infracción administrativa y de sanción puede concluirse que hay un concepto constitucional estricto de sanción indisponible tanto para el legislador como para la propia Administración, que no podrán considerar sanciones lo que no lo son o tratar como tales a actos de carácter no punitivo.

Las sanciones son actos de carácter punitivo con cuya imposición, por parte de la Administración, amenaza el Derecho para el caso de que se realice un hecho tipificado como infracción. Mediante su imposición la Administración inflige forzosamente un mal como castigo.

El jurisprudencia constitucional ha señalado que la sanción es “una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta” de un sujeto a la luz de lo dispuesto en el ordenamiento vigente. Así, lo que la distinguiría de otros actos con consecuencias gravosas o que restringen derechos individuales con otros fines (de coerción, de restablecimiento de la legalidad, de resarcimiento de daños) sería su función represiva, retributiva o de castigo⁴²³.

⁴²² Entre otras, SsTC 239/1988, de 14 de diciembre - ECLI: ES:TC:1988:239; 42/1989, de 16 de febrero - ECLI: ES:TC:1989:42; 164/1995, de 13 de noviembre - ECLI: ES:TC:1995:164; 47/2001, de 15 de febrero - ECLI: ES:TC:2001:47; y 331/2006, de 20 de noviembre - ECLI: ES:TC:2006:331.

⁴²³ Entre otras, SsTC 239/1988, de 14 de diciembre - ECLI: ES:TC:1988:239, 164/1995, de 13 de noviembre - ECLI: ES:TC:1995:164; 276/2000, de 16 de noviembre - ECLI: ES:TC:2000:276; 132/2001, de 15 de febrero - ECLI: ES:TC:2001:132, 100/2003, de 2 de junio - ECLI: ES:TC:2003:100; 26/2005, de 14 de febrero - ECLI: ES:TC:2005:26; y 331/2006, de 20 de noviembre - ECLI: ES:TC:2006:331.

Por ello, según la jurisprudencia, no son sanciones: la obligación de reparar el daño causado al cometer una infracción, las medidas de restablecimiento de la legalidad, los intereses de demora, las multas coercitivas, la pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de la pena de inhabilitación, el reintegro de las subvenciones por incumplimiento de las obligaciones impuestas, la revocación de las autorizaciones por la desaparición sobrevenida de los requisitos exigidos para su otorgamiento, entre otras muchas. La sanción consiste siempre en infligir un mal (o en privar de un bien): privación de un derecho, de un bien o de una ventaja, restricción de la capacidad, etc.

El sujeto a quien se impone la sanción tiene que sufrir necesariamente un perjuicio en su esfera jurídica para poder hablar de sanción: obligación de pagar una cantidad de dinero a la Administración, prohibición de ejercer determinados derechos como la conducción de un vehículo de motor, o de ejercer determinadas actividades como la de director o profesor de una autoescuela o de facultativo en un centro de reconocimiento de conductores, etc. Se dice, por eso, que las sanciones tienen carácter constitutivo y no meramente declarativo⁴²⁴.

El carácter preventivo no es exclusivo de las sanciones, de modo que “una cosa es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción”. El propio TEDH, en su conocida sentencia de 21 de febrero de 1984 (caso *Otztürk*, ciudadano turco al que habían impuesto precisamente una sanción de tráfico en Alemania), ha aludido a la finalidad tanto represiva como preventiva o disuasoria de las sanciones administrativas. Y también lo ha hecho en otras posteriores, como la de 22 de mayo de 1990 (asunto *Weber*) y la de 27 de agosto de 1991 (asunto *Demicoli*).

La retirada de puntos, y la eventual revocación del permiso por ese motivo, encajan perfectamente en el concepto de sanción analizado, a pesar de que el legislador no califique la medida como tal.

En primer lugar, los puntos se pierden porque se cometen determinadas infracciones, es la consecuencia de su comisión, de forma tal que si no concurre alguno de los requisitos de éstas no puede perderse punto alguno.

En segundo lugar, la pérdida de puntos encaja perfectamente con la idea de castigo o mal impuesto forzosamente por la Administración por la comisión de una infracción. En efecto, su contenido es perjudicial para quien lo sufre, altera su situación jurídica de forma negativa (carácter constitutivo y contenido aflictivo), pues supone la privación o restricción de un valor o ventaja que estaba previamente en la esfera jurídica del conductor titular de la autorización.

En tercer lugar, si se considera que la pérdida de puntos denota la pérdida de capacidad para conducir y que la revocación del permiso tiene lugar por desaparición de los requisitos para conducir, dicha medida no vendría exigida por la realización de la conducta que le sirve de presupuesto de hecho, pues no tiene sentido para adoptar una medida (no sancionadora) de ese tipo exigir que concorra un comportamiento típico, antijurídico y culpable y reaccionar ante él siguiendo un procedimiento más garantista como el sancionador.

⁴²⁴ Vid., CANO CAMPOS, T. *¿Es una sanción...?*, págs. 103-108.

En cuarto y último lugar, y desde el punto de vista de la efectividad del sistema sancionador, a diferencia de lo que ocurre con la simple sanción pecuniaria, única que se aplicaría a las infracciones en materia de circulación (la inmensa mayoría), la retirada de puntos como castigo tiene la misma incidencia o repercusión en todos los conductores infractores, y la evaluación constante a la que obliga al conductor, al comprobar el número de puntos de que se dispone en cada momento, provoca una mejora de su actitud y comportamiento de los conductores. Son los derechos de los conductores los que se ven afectados (más que los intereses públicos) y, además, de modo más eficaz que con la multa⁴²⁵.

La jurisprudencia parece inclinarse también por la naturaleza materialmente sancionadora de la pérdida de puntos⁴²⁶.

La Sentencia del TEDH de 23 de septiembre de 1998 declara que si la medida de retirada de puntos presenta un carácter preventivo, reviste igualmente carácter punitivo y disuasorio, por lo que constituye una pena accesoria. Se trata de la sentencia *Malige c. Francia*, que consideró que la pérdida de puntos del permiso de conducir que también prevé el Derecho francés para determinadas infracciones constituye una “pena” en el sentido del artículo 6.1 CEDH. En el mismo sentido, y respecto del mismo asunto, se pronunció la Comisión Europea de Derechos Humanos con fecha de 29 de mayo de 1996.

Sección 5.- Plazo para comunicar la detracción de puntos a la DGT

El último problema que quiero esbozar, a efectos prácticos, es lo complicado que resulta para los Ayuntamientos el cumplimiento con el plazo para comunicar las sanciones con detracción de puntos a la DGT⁴²⁷ y, por tanto, cumplir con lo establecido en el art. 113.1 LTSV, “las sanciones por infracciones graves y muy graves y la detracción de puntos deberán ser comunicadas al Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico por la autoridad que la hubiera impuesto en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa”⁴²⁸.

El art. 87.4 LTSV también regula que “en el supuesto de infracciones que impliquen detracción de puntos, el agente denunciante tomará nota de los datos del permiso o de la licencia de conducción y los remitirá al órgano sancionador competente que, cuando la sanción sea firme en vía administrativa, los comunicará juntamente con la sanción y la detracción de puntos correspondiente al Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico”.

⁴²⁵ *Ibíd.*, págs. 108-115.

⁴²⁶ Entre otras, STC 63/2007, de 27 de marzo - ECLI: ES:TC:2007:63: “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”.

⁴²⁷ En la edición de la revista *Autofácil*, de fecha 3/6/2015, aparece el artículo titulado: “*Los ayuntamientos no comunican la retirada de puntos a la DGT*” en donde informa que: “Automovilistas Europeos Asociados ha presentado un informe, con datos sobre más de 8.000 municipios españoles, que demuestra las enormes diferencias en la imposición de sanciones que restan puntos... según población. Por CC.AA, Andalucía es la más relajada al respecto”.

⁴²⁸ En la edición de *Madrid Diario*, www.madridiario.es, de fecha 12/10/2008, aparece el artículo titulado: “*El Ayuntamiento tarda 3 meses en notificar la pérdida de puntos, según los conductores*” en donde se informa que: “Automovilistas Europeos Asociados (AEA) denunció este lunes que el Ayuntamiento de Madrid incumple “en todos los casos” el reglamento de la Ley de Seguridad Vial, ya que tarda “unos tres meses de media” en notificar la retirada de puntos a los conductores cuando la legislación establece que el plazo máximo para que los ayuntamientos registren las sanciones firmes son quince días”.

Como señala la jurisprudencia, “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 (...) El que se habilite un procedimiento autónomo y específico para la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por la pérdida total de los puntos asignados es una garantía procedimental que se justifica porque la pérdida total de puntos, y subsiguiente pérdida de vigencia del permiso, no es el efecto directamente derivado de una concreta actuación sancionadora sino una consecuencia de segundo grado a la que se llega por agregación de los efectos de varias infracciones; de ahí que se articule un procedimiento autónomo, en el que se da audiencia del interesado, con la específica finalidad de asegurar que esa declaración de pérdida de vigencia del permiso se ajusta a las previsiones legales (...) Ahora bien, los problemas de coordinación inter-administrativa que hayan podido existir en este concreto ámbito es claro que no afectan a la vigencia y validez de la norma. Es indudable que las Administraciones concernidas habrán de aplicar sus esfuerzos para corregir las disfunciones que se detecten en la aplicación de la norma, pero la vía adecuada para tal subsanación en ningún caso puede consistir en la declaración de nulidad de los preceptos reglamentarios (...) El que el descuento de los puntos no se haga efectivo sino cuando la sanción 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 sanción en el Registro de conductores e infractores”⁴²⁹.

⁴²⁹ Entre otras, STS 5725/2009, de 4 de junio - ECLI:ES:TS:2009:5725 (recurso de casación 3810/2008). En esta sentencia también se señala que 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 artículo 67 del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (redacción dada por la Ley 17/2005, de 19 de julio), es indudable que la pérdida de puntos es una medida que tiene carácter materialmente sancionador.

PARTE QUINTA

LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE TRÁFICO POR MEDIO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE EVIDENCIAS

PARTE QUINTA

LA PRUEBA OBTENIDA POR MEDIO DE DISPOSITIVOS DE CAPTACIÓN DE EVIDENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO

TÍTULO I: CONSIDERACIONES GENERALES DE LA PRUEBA COMO FUNDAMENTO Y GARANTÍA

Capítulo 1: Planteamiento inicial y la presunción de veracidad

Sección 1.- Consideraciones iniciales

En esta parte de la investigación se realiza un análisis de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad y de las actas de inspección de los funcionarios públicos y, si estos medios de prueba tienen “presunción de veracidad”. Nos centramos en su naturaleza jurídica, su alcance y su conciliación con el derecho fundamental a la “presunción de inocencia”.

La “presunción de veracidad” no se puede considerar una verdadera presunción, sino una regla legal de valoración de unos determinados documentos, cuya finalidad es otorgar una fuerza probatoria y desvirtuar la “presunción de inocencia”. Una regla de valoración legal que ni invierte la carga de la prueba en contra de dicho derecho fundamental, ni hace que tales documentos gocen (a pesar de esa fuerza probatoria que el legislador les otorga) de una prevalencia o plusvalor sobre los demás medios de prueba que pueden ser aportados en el procedimiento administrativo sancionador o, eventualmente, en el ulterior proceso contencioso-administrativo⁴³⁰.

Por un lado, se analiza y determina cuál es la validez real de la prueba para que el procedimiento administrativo sancionador evite la nulidad de pleno derecho recogida en el art. 24 CE. Para que, dicho de otro modo, esta prueba se convierta en una “prueba de cargo”, estos medios de prueba deben resultar incuestionables y deben llevar al convencimiento a la Administración de la certeza de los hechos. La prueba se tiene que convertir en el fundamento de una realidad empírica, de la cual no cabe ninguna interpretación posible, y no deje el más mínimo resquicio de duda al respecto. Lo verdaderamente relevante en el ámbito sancionador radica en que tales documentos constituyan una “prueba de cargo suficiente” para destruir o enervar la presunción de inocencia, algo que generalmente es independiente de aquella presunción en la medida en que dicho carácter lo pueden presentar tanto los documentos de los que la misma se predica cuanto los que carecen legalmente de ella.

Por otro lado, se aborda el estudio de las garantías formales y procedimentales a las que tiene derecho el presunto infractor para que no se vea privado, en ningún momento, de todo el abanico de posibilidades para su defensa y su actividad probatoria. Sobre todo, habida cuenta que en el procedimiento administrativo sancionador, y al contrario de lo que ocurre en el proceso civil, no nos encontramos con dos sujetos privados que pleitean en defensa de sus intereses, sino que hay una persona física o jurídica, sobre la que pesa una denuncia, y un sujeto

⁴³⁰ Así lo expone, vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...*, op. cit., págs. 11-13.

cuya naturaleza es pública que determina el sentido y los límites de actuación y que actúa al servicio de los intereses generales. Se tiene que salvaguardar las garantías procedimentales, las garantías formales en lo relativo al trámite de prueba. La omisión de dicho trámite cuando es preceptivo, es subsanable ya que posteriormente procede la fase de audiencia y el interesado puede acceder al expediente completo y oponer lo que estime por conveniente, “sólo procede la declaración de invalidez cuando el interesado se haya visto privado de su derecho a formular alegaciones y aportar pruebas, privación que además se entiende subsanable a través de la interposición de recursos administrativos, en los que puede desplegarse actividad probatoria”⁴³¹.

Y para finalizar, se desarrollan los casos específicos de las sanciones administrativas de tráfico, tramitadas a través de un procedimiento específico y con pruebas o evidencias obtenidas por medio de sistemas técnicos de captación de imágenes o vídeos. Tramitación del conocido como foto-rojo y, que ha generado desde el principio una enorme controversia y discusión, no estableciendo ni la doctrina, ni la jurisprudencia, una línea meridianamente clara de actuación y que intentaré en esta Tesis arrojar algo de luz y aportar unas conclusiones al respecto.

Sección 2.- Relación entre el hecho y la prueba

Realizando un análisis de la relación existente entre el hecho y la prueba se pueden obtener las siguientes premisas:

En primer lugar, la resolución de conflictos suele representarse como un “silogismo práctico” que cuenta con una premisa mayor, la norma jurídica aplicable; y con una premisa menor, el hecho individual reconducible al hecho abstracto de aquella norma. La dogmática jurídica⁴³², centrada en la construcción de teorías que puedan explicar el sistema jurídico y en la posible interpretación de las normas, ha prestado tradicionalmente escasa atención al hecho. Partía de que el juicio al hecho debe abandonarse irremediabilmente a la subjetividad del juzgador o, a la inversa, daba por sentado que ese juicio es tan objetivo que no plantea ningún tipo de problemas jurídicos. También por esta misma razón, la Ciencia del Derecho procesal ha examinado la prueba más desde la perspectiva de los medios admisibles que bajo la óptica de su valoración.

En segundo lugar, y frente a la situación anterior a la vigencia de la CE, en la que la regulación preconstitucional ofrecía grandes dosis de inseguridad en esta materia, nuestra norma fundamental somete la potestad sancionadora de la Administración a una serie de límites y principios cuya finalidad es preservar los derechos de los ciudadanos⁴³³. Como ha recordado el TC⁴³⁴, nuestra CE no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25, apartado 3, aunque, como es obvio, sometiéndole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos. Estas garantías son los límites que el ejercicio de la potestad sancionadora establece en los arts. 24 y 25 CE y que como declaró el TC⁴³⁵, coinciden sustancialmente en su aplicación con los principios de orden penal, pero con ciertos matices, adaptados al derecho

⁴³¹ En tal sentido GUICHOT REINA, E.; en las *Recensiones: “La prueba en el procedimiento administrativo”* de BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., pág. 429.

⁴³² Resulta especialmente interesante la reflexión de BLANQUER CRIADO, D., *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia. 2006, págs. 41-64.

⁴³³ Así lo expone de manera expresa PERELLO DOMENECH, I., *Derecho Administrativo Sancionador y jurisprudencia constitucional*, Jueces para la Democracia, pág. 76.

⁴³⁴ Entre otras, STC 77/1983 de 3 de octubre - ECLI: ES:TC:1983:77.

⁴³⁵ Entre otras, STC 18/1981, de 8 de junio - ECLI: ES:TC:1981:18.

administrativo sancionador; dado que ambos ámbitos, tanto el penal como el administrativo, son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

En tercer lugar, en el procedimiento administrativo sancionador, a diferencia de lo que ocurre en el proceso civil, no hay igualdad de partes, con la garantía de dictar una resolución por un tercero imparcial; no rige el principio dispositivo sino el de oficialidad; no se persiguen intereses necesariamente contrapuestos, sino que busca la consecución del interés general marcado por la ley, y da sentido y condiciona la actuación de la Administración Pública. Estas notas marcan de forma indeleble cada uno de los aspectos del procedimiento y, por tanto, también el de la prueba. La finalidad de la prueba no radica, en el ámbito administrativo sancionador, en provocar la convicción de un tercero (el juez), sino en verificar el presupuesto de hecho al que la norma supedita el ejercicio de las potestades administrativas. Por esto mismo, porque la constatación de dicho presupuesto de hecho es condición necesaria de la actuación administrativa, el objeto de la prueba en el procedimiento administrativo no se constriñe a los hechos controvertidos⁴³⁶.

Por otro lado, y en relación a la captación de evidencias por medio de dispositivos electrónicos, objeto concreto de esta Tesis doctoral, y analizando la naturaleza jurídica de la prueba electrónica, nos encontramos ante la importante controversia que reside en si estamos ante una prueba de carácter autónomo o si se trata de una analogía extensiva de la prueba documental. Se pueden establecer tres teorías o posturas diferentes que intentan explicar dicha naturaleza jurídica de la prueba electrónica⁴³⁷:

- La teoría autónoma, que defiende que la prueba electrónica tiene una naturaleza autónoma o independiente de la prueba documental, y por ende, respecto de los medios de prueba tradicionales. Su fundamento está en la regulación separada de los nuevos medios de prueba de los arts. 382 a 384 LEC, que configurarían la prueba electrónica como un nuevo medio de prueba con naturaleza jurídica propia.
- La teoría analógica, que sostiene que existe una correspondencia o analogía entre prueba documental y prueba electrónica, de suerte que el soporte electrónico o digital está sustituyendo paulatinamente al tradicional soporte en papel, pero debiendo darse prioridad al soporte en papel. Esta tesis se ha defendido jurisprudencialmente en varios pronunciamientos⁴³⁸. La aplicación de esta doctrina supondría una identidad de la prueba electrónica con la documental, debiendo aplicarse a la primera el régimen jurídico y procesal de la segunda.
- La teoría de la equivalencia funcional que defiende que el documento electrónico y el documento en soporte de papel tienen los mismos efectos jurídicos, siempre que se cumplan una serie de requisitos. Al igual que la anterior, existen pronunciamientos favorables por parte de la jurisprudencia⁴³⁹. Estamos asistiendo al ocaso de la civilización del papel, de la firma manuscrita y del monopolio de la escritura sobre la realidad documental. El documento, como objeto corporal que refleja una realidad fáctica con trascendencia jurídica, no puede identificarse ya en exclusiva, con el papel,

⁴³⁶ Vid. GUICHOT REINA, E.; *Recensiones...*, op. cit., pág. 428. Es una idea clave que traspasa toda la obra: *La Prueba en el Procedimiento Administrativo* de BARRERO RODRÍGUEZ, C.

⁴³⁷ Cfr. ILLÁN FERNÁNDEZ, J M., *La prueba electrónica, eficacia y valoración en el proceso civil: Nueva oficina judicial, comunicaciones telemáticas (LEXNET) y el expediente judicial electrónico: Análisis comparado legislativo y jurisprudencial*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2010, págs. 252-260.

⁴³⁸ Entre otras, STS 4147/1999, de 12 de junio - ECLI:ES:TS:1999:4147 (FJ 7), STS 19467/1992, de 30 de noviembre - ECLI:ES:TS:1992:19467 y SAP 202/2005 de las Islas Baleares, de 28 de enero - ECLI:ES:APIB:2002:202 (FJ 3).

⁴³⁹ Es especialmente ilustrativa de esta teoría la STS 6502/1997, de 3 de noviembre - ECLI:ES:TS:1997:6502.

como soporte, ni con la escritura, como unidad de significación. El ordenador y los ficheros que en él se almacenan constituyen, hoy día, una nueva forma de entender la materialidad de los títulos valores y, en especial, de los documentos mercantiles. Por lo tanto, si se dan todas las circunstancias necesarias para acreditar la autenticidad de los ficheros electrónicos o del contenido de los discos de los ordenadores o procesadores y se garantiza, con las pruebas periciales en su caso necesarias, la veracidad de lo documentado y la autoría de la firma electrónica utilizada, el documento mercantil en soporte informático, con función de giro, debe gozar de plena virtualidad jurídica operativa.

De estas tres teorías, la realidad es que parece que la LEC no opta por una en concreto, sino que pivota entre la autónoma y la analógica. Esto es, por un lado trata de extender la prueba electrónica el ámbito de aplicación de la noción de “documento”, al tiempo que regula de manera autónoma los medios de prueba audiovisuales y los instrumentos autónomos⁴⁴⁰.

En mi opinión, es que a pesar de que la prueba documental cada vez se asemeja más y toca tangencialmente a la prueba electrónica, por ejemplo mediante la digitalización cifrada de documentos o la firma digital, la prueba electrónica tiene por sus características especiales una naturaleza autónoma e independiente de la prueba documental.

Sección 3.- Presunción de veracidad y figuras análogas

En nuestra legislación algunos preceptos hablan de forma expresa de “presunción de certeza” o “veracidad”: Así, por ejemplo, el art. 53.2 del Texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto prevé que “los hechos constatados por los referidos funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción, observando los requisitos establecidos (en el apartado anterior), tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados. El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los supuestos concretos a que se refiere la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, consecuentes a comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables”.

Existen preceptos que utilizan expresiones distintas y figuras afines a las anteriormente mencionadas, tales como: “hacer fe”, “darán fe”, “tendrán valor probatorio” o “hacer prueba”, pero el significado es similar, puesto que con tales términos, lo que se quiere manifestar, es que una declaración resulte apta para garantizar la verdad de lo que con ella se dice o, un documento resulte suficiente para avalar lo que en él se contiene, o bien, para probar o justificar ante quien corresponda, eso que la declaración afirma o el documento incluye, salvo que otros medios de prueba demuestren otra cosa distinta. El art. 50.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones determina que: “tanto las diligencias como los informes tendrán naturaleza de documentos públicos y harán prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario”. El art. 144 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria establece que: “1. Las actas extendidas por la inspección de los

⁴⁴⁰ Vid., VALDECANTOS FLORES, M., *El derecho a la prueba y la prueba electrónica en el proceso civil*. Ed. Wolters Kluwer. Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil. Núm. 130, noviembre 2018, pág. 3.

tributos tienen naturaleza de documentos públicos y hacen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario. 2. Los hechos aceptados por los obligados tributarios en las actas de inspección se presumen ciertos y sólo podrán rectificarse mediante prueba de haber incurrido en error de hecho”. El art. 33 de la Ley 8/2005, de 30 junio, reguladora del Transporte Urbano por Carretera de La Rioja prevé que: “los hechos constatados en las actas e informes de los servicios de inspección o en las denuncias formuladas por las fuerzas que legalmente tienen atribuida la vigilancia del transporte urbano tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”. El art. 33 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres: “1. El personal de los Servicios de Inspección del Transporte Terrestre tendrá, en el ejercicio de sus funciones, la consideración de autoridad. 2. Los hechos constatados por el personal referido en el apartado anterior tendrán valor probatorio cuando se formalice en documento público, observando los requisitos legales pertinentes, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”⁴⁴¹.

En este sentido podemos aportar normas de carácter general que utilizaban la expresión “tendrán valor probatorio”, como por ejemplo el art. 137.3 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establecía 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”; mientras que el art. 77 de la actual LPAC, utiliza la expresión “harán prueba”, y lo establece de la siguiente forma: “los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos *harán prueba* de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

De igual forma sucede, en norma de carácter sectorial, y que regula, en este caso, el tráfico rodado. El art. 75 del derogado Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, utiliza la expresión “darán fe” y determinaba que: “las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico *darán fe*, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados y de la identidad de quienes los hubieran cometido, así como, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”. La LTSV en su nueva redacción, emplea la locución “tendrán valor probatorio” y establece en el art. 88 que: “las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas *tendrán valor probatorio*, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”.

Otras previsiones normativas no reconocen a estos documentos, o de una forma más precisa, a las afirmaciones en ellos contenidas, presunción de veracidad alguna, sino algo también

⁴⁴¹ Estos y otros ejemplos normativos son aportados por CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 18-25.

significativo e importante: el carácter de “prueba de cargo suficiente” para destruir el derecho fundamental a la presunción de inocencia, como por ejemplo en el art. 52 LOSC se establece que: “en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculcados, *constituirán base suficiente* para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”.

Aunque en muchas normas se utilice el verbo “presumir”, no recogen una verdadera presunción, al menos en el sentido procesal del término⁴⁴². Lo que se consigue con la ficción de la presunción es que un hecho presumible o probable, por medio de la aplicación de unas determinadas pruebas, se toma como hecho cierto y seguro gracias a un juicio de probabilidad. Como han señalado algunos autores, en virtud de la presunción se tiene por cierto un determinado hecho, el hecho presunto, a partir de la prueba aportada, se fija como cierto otro hecho, el hecho indiciario o base, y ello sobre el fundamento de un juicio de probabilidad, regularidad o normalidad, fruto de la experiencia, que hace que dándose él primer hecho, se considere altamente probable que también se de el segundo. Cuando el enlace o conexión entre el hecho base y el hecho presunto lo lleva a cabo el juez, sobre la base de tales juicios o máximas, se habla de presunciones judiciales o presunciones *hominis*, mientras que si es la ley la que lo estipula se habla de presunciones legales o presunciones *iuris*. La presunciones, así entendidas, permiten probar la existencia de un hecho de forma mediata y no suponen una inversión de la carga de la prueba, *onus probandi*, sino a lo sumo una alteración de lo que hay que probar, *thema probandi*, pues la parte beneficiada por la presunción no se ve exonerada de la prueba, sino que tendrá que probar o acreditar, como mínimo, el hecho base o indicio.

No se trata, por tanto, de que los hechos apreciados por el agente o funcionario público no se deban probar porque de otros hechos probados se deduce que los por él ha constatado son veraces, sino que de lo que se trata es que en la medida en que se considera cierta o veraz la descripción que el funcionario hace de los hechos que ha presenciado directamente, se acepta que tales hechos están probados, que se han de tener por existentes en la realidad, salvo que otros medios de prueba demuestren lo contrario⁴⁴³.

Otra figura análoga son las “verdades interinas” o “falsas presunciones” y que son aquellas que se dan por ciertos, unos hechos sin necesidad de probar su existencia, siempre salvo prueba en contrario. En las verdades interinas, y a diferencia de lo que ocurre en las presunciones, no se tiene que probar ningún hecho, sino que el hecho se considera probado. Es decir, existe una exoneración de la prueba. La carga de la prueba pasaría a la parte que quiere demostrar otra cosa diferente y los efectos jurídicos de las verdades interinas se producen sin la necesidad de

⁴⁴² Así lo ha destacado ya, entre otros: GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, N., *La Prueba en el proceso administrativo* (objeto, carga y valoración), Madrid, Colex, 1992, pág. 65; AGUADO i CUDOLÀ, V., *La Presunción de certeza en el Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, Civitas-Escuela d'Administració Pública de Catalunya, 1994, pág. 143; MARIN-BARNUEVO FABO, D., *Presunciones y técnicas presuntivas en Derecho Tributario*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pág. 203, HUERGO LORA, A., *El procedimiento sancionador*, en SANCHEZ GOYANES, E., (coord.), *Manual de Derecho Administrativo I*, Madrid, Colex, 1997, pág. 304. J.M. DIAZ RODRÍGUEZ, *Actas, informes y requerimientos de la inspección de trabajo*, Valladolid, Lex Nova, 2004, Págs. 231 y 241; GARBERI LLOBREGAT, J., y BUITRÓN RAMÍREZ, G., *El procedimiento administrativo sancionador*, 1, 5ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pág. 403; GIL PLANA, J., y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y; *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 2008, pág. 43.

⁴⁴³ Así lo aclara y desarrolla, cfr. CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 27-31.

que la parte beneficiada, realice ninguna actividad probatoria. Estamos en presencia de un supuesto, no de alteración en el *thema probandi* como en el caso de las presunciones, sino de exoneración de prueba. Por ejemplo la presunción de la buena fe. Su fundamento o justificación reside en la dificultad de probar ciertos hechos que, sin embargo se encuentran en la mayoría de los casos. El ejemplo clásico es la presunción de buena fe del art. 434 CC, que se considera existente sin necesidad de prueba alguna, de modo que quien afirme la inexistencia de buena fe, como en el caso de los efectos de la usucapión, tiene la carga de probarla. En este sentido, de los elementos necesarios para que suceda la usucapión: posesión (a), diez años (b) y buena fe (c); no se requiere una posesión (a), de diez años (b) y de buena fe (c), sino tan sólo la concurrencia de los elementos (a) + (b), de modo que quien quiera evitarla tiene que probar la mala fe, esto es, tiene la carga de prueba que no concurre el elemento (c)⁴⁴⁴.

También se puede considerar como otra figura análoga, las ficciones jurídicas consisten en considerar acaecido un hecho cuando se sabe con certeza que no ha sido ni será así, con el objeto y la finalidad de aplicarle el mismo régimen jurídico de otro hecho o fenómeno claramente distinto, y para que surtan los mismos efectos jurídicos de una forma inmediata y sin mayor dilación. Estamos en el caso del silencio administrativo. El ejemplo clásico es el de la *fictio legis Corneliae*, que consideraba como muerto en combate al ciudadano romano que caía prisionero al objeto de que su testamento surtiera efectos, pues en Derecho romano sólo concedía eficacia al testamento del hombre libre, cualidad que se perdía al ser apresado. Otro ejemplo es el recogido en el CC, art. 29 de que al concebido se le tiene por nacido para todos los efectos que le sean favorables. Y en el Derecho administrativo se cuenta con el ejemplo del silencio administrativo, pues se considera que, a determinados efectos jurídicos, ha acaecido un hecho (sentido estimatorio o desestimatorio) cuando se sabe con certeza que no es así, es decir, que la Administración no ha dado respuestas alguna⁴⁴⁵.

Por último, con la regla legal de valoración se consagra la “presunción de veracidad”. El contenido de las declaraciones y documentos de los agentes de la autoridad o de los funcionarios se tienen que considerar veraces, admitiendo, eso sí, la prueba en contrario por parte de los interesados en el procedimiento administrativo sancionador. Lo que el legislador hace, en la norma que consagran la denominada presunción de certeza o veracidad es establecer una regla de valoración en virtud de la cual las afirmaciones que los funcionarios reflejan en las actas o denuncias sobre los hechos que han presenciado, han de considerarse ciertas, permitiendo la prueba en contrario a quienes se puedan ver perjudicados por tales hechos. Es decir, lo que tales normas establecen es una regla legal de valoración (aunque no absoluta o plena ya que cabe la prueba en contrario) de determinados documentos, atribuyendo el legislador ex ante una determinada fuerza probatoria a tales medios de prueba a efectos de acreditar los hechos relevantes para la imposición de una sanción u otra medida administrativa de gravamen⁴⁴⁶.

Capítulo 2.- La prueba como fundamento y garantía

Sección 1.- Garantías constitucionales y legislativas de la prueba

⁴⁴⁴ Así lo desarrolla y expone un ejemplo aclaratorio CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 32-35.

⁴⁴⁵ Todos estos ejemplos son aportados igualmente por CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 36-39.

⁴⁴⁶ *Ibíd.*, págs. 40-45.

La prueba sumerge sus raíces en lo más profundo del axioma fundamental del principio de igualdad, ya que, como se refleja en el art. 14 CE, todos los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; y el mejor exponente de dicha igualdad es la garantía que supone la prueba dentro de un procedimiento reglado.

A este respecto, se encuentra una íntima relación entre el principio de igualdad y a la tutela judicial, también consagrado constitucionalmente, y que establece que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, art. 24.1 CE, y para que este derecho de tutela judicial efectiva se pueda ejercer, cualquier persona tiene el derecho a la utilización de los medios de prueba que considere adecuados y pertinentes para su defensa, art. 24.2 CE.

El régimen de las sanciones administrativas no tiene por qué coincidir con el de las penales. En este sentido, el TC⁴⁴⁷ ha señalado que la aplicación al Derecho administrativo sancionador de las garantías del art. 24.2 CE: “no ha de hacerse de forma literal, sino con ciertas modulaciones, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador”.

En el procedimiento administrativo sancionador dicha decisión atañe al órgano competente, principalmente al instructor, que motivadamente aceptará todas o algunas de las pruebas propuestas, incluirá de oficio otras pruebas o bien las rechazará, si resultaren improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada. Todo ello no es óbice para que, en base a los principios constitucionales mencionados, se pueda alegar lo pertinente o plantear los recursos administrativos que por oportunos estime a la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador y que no haya agotado dicha vía administrativa. Aunque, finalmente el TC a través del recurso de amparo puede revocar la resolución dictada si la misma carece de motivación o sus fundamentos son irracionales o arbitrarios⁴⁴⁸.

El TC⁴⁴⁹ ha ido perfilando el contenido de la presunción de inocencia en una copiosa jurisprudencia. Esta presunción rige tanto en el procedimiento administrativo, como en el proceso penal, pues ambas son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado recogido en el art. 24.2 CE. El principio constitucional del derecho a la presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador con las matizaciones que exige su naturaleza, respecto a otros tipos de procesos.

Como se ha dicho, el derecho a la presunción de inocencia proclamado en el art. 24.2 CE, así como en el art. 6.2 CEDH y en el art. 48.1 CDF-UE, también resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, y no puede entenderse reducido al estricto campo del

⁴⁴⁷ Entre otras, SsTC 226/2007, de 22 de octubre - ECLI: ES:TC:2007:226, 219/2007, de 8 de octubre - ECLI: ES:TC:2007:219, 32/2008, de 25 de febrero - ECLI: ES:TC:2008:32.

⁴⁴⁸ ESCAMILLA FERRO, M. Á., *Estudio Jurisprudencial y Doctrinal de la Prueba en el Procedimiento Administrativo Común y su Especial Importancia en el Ámbito Sancionador*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2011, págs. 17-18.

⁴⁴⁹ En la STC 66/2007, de 27 de marzo - ECLI: ES:TC:2007:66, se precisa que el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia “no coincide con las garantías procesales que establece el art. 24.2 CE, cuya aplicación al procedimiento administrativo sancionador sólo es posible con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza”.

enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, tal y como señaló desde sus primeras sentencias el TC⁴⁵⁰, y establece ahora la propia LPAC, en su art. 53.2.b, que además de otros derechos previstos, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrá el derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. Respecto a este asunto y abundando en la misma dirección, las normas que establecen un resultado probatorio legal de las actas y denuncias de los funcionarios y agentes de la autoridad, no son contrarias al derecho fundamental a la presunción de inocencia⁴⁵¹. En este sentido, y en relación a su naturaleza jurídica, la denominada presunción de inocencia, no es una auténtica presunción, al menos en el sentido con que se utiliza en el Derecho procesal. Tampoco estamos ante una verdad interina o presunción aparente, entendida como aquélla en virtud de la cual, determinados hechos se consideran probados sin más por la dificultad de su prueba y por su presencia en la mayoría de los casos. La presunción de inocencia supone que sea la Administración sobre la que recae la carga de la prueba, y es ésta la que tiene que demostrar, por tanto, la culpabilidad de la persona denunciada. Esta presunción opera en el seno del procedimiento sancionador y constituye, en realidad, una regla sobre la carga material de la prueba o, para ser más exactos, una exigencia derivada de las reglas generales sobre la carga de la prueba. Lo que se traduce, en el ámbito sancionador, en que es la acusación, es decir, la Administración, máxime cuando debe seguir un procedimiento regido por el principio de oficialidad, la que soporta la carga de probar los presupuestos de hecho de la norma sancionadora que pretende aplicar⁴⁵².

El valor probatorio de las actas de infracción en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones puede destruir la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Las actas de inspección tienen un valor que va más allá de la denuncia y gozan de valor probatorio. Sin embargo, esto no quiere decir que estas actas gocen de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas de la inspección administrativa incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas⁴⁵³.

La operación de traslación de las garantías recogidas en la CE al procedimiento administrativo sancionador viene condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza de dicho procedimiento. A este respecto, se ha ido elaborando progresivamente en numerosas resoluciones una consolidada doctrina constitucional⁴⁵⁴, en la que se cita como

⁴⁵⁰ Entre otras, destaca la STC 13/1982, de 1 de abril - ECLI: ES:TC:1982:13: “el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos”.

⁴⁵¹ Se recoge en la STS 8094/2001, de 22 de octubre - ECLI:ES:TS:2001:8094, (recurso de casación 8999/1995).

⁴⁵² Vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 163-170.

⁴⁵³ Entre otras, SsTC 76/1990, de 26 de abril - ECLI: ES:TC:1990:76, 23/1995, de 30 de enero - ECLI: ES:TC:1995:23, 14/1997, de 28 de enero - ECLI: ES:TC:1997:14 y 169/1998, de 21 de julio - ECLI: ES:TC:1998:169.

⁴⁵⁴ Entre otras, SsTC 7/1998, de 13 de enero - ECLI: ES:TC:1998:7 y 14/1999, de 22 de febrero - ECLI: ES:TC:1999:14: “la concreción en nuestra jurisprudencia de este principio general ha sido recientemente resumida

aplicable el derecho a la presunción de inocencia, que implica lo que ya se ha visto, que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración.

La potestad sancionadora de la Administración⁴⁵⁵, puede aludir, por un lado, al poder para imponer las sanciones legalmente previstas, como consecuencia de la imputación de un comportamiento previamente tipificado como infracción (potestad de ejecución), y de otro y en términos distintos, a la potestad de ese sujeto para determinar, mediante sus propias normas, las conductas que constituyen infracción administrativa y la sanción que las mismas llevan aparejadas (potestad normativa).

También se encuentra en la prueba una conexión con el principio de legalidad, ya que la ley limita la posibilidad de conferir márgenes de actuación, tanto por medio del desarrollo reglamentario, como al aplicador de la norma, y se 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, art. 25.1 CE. Ahora bien, y en este sentido, la ley no está obligada a establecer regulaciones concretas y específicas; debe fijar sólo contenidos mínimos sin llegar necesariamente al nivel de densidad que permita al ciudadano prever las consecuencias sancionadoras de sus conductas, la llamada garantía formal del principio de legalidad. En relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer⁴⁵⁶.

Este artículo de la CE exige al conjunto del ordenamiento que sea materialmente taxativo, por lo que la ley puede configurar regímenes sancionadores apoyándose ampliamente en el reglamento. A su vez, esta exigencia es compatible con la atribución (legal o reglamentaria) de márgenes de discrecionalidad del aplicador⁴⁵⁷. De modo que, incluso dentro del Derecho sancionador, la Administración dispone de amplias posibilidades de actuación⁴⁵⁸.

en el FJ 5º de la STC 7/1998, la cual, tras recordar que dicha traslación viene condicionada a que se trate de garantías que “resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador” (STC 197/1995, FJ 7º), cita como aplicables, sin ánimo de exhaustividad, “el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 293/1993, 95/1995, 143/1995); el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones (SSTC 2/1987, 128/1996, 169/1996); el derecho a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 29/1989, 145/1993, 297/1993, 195/1995, 120/1996), con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados (SSTC 98/1989, 145/1993, 160/1994); el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 14/1997, 45/1997), que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (STC 197/1995, 45/1997), con la prohibición absoluta de utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (STC 127/1996); el derecho a no declarar contra sí mismo (STC 197/1995, 45/1997); o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados a la defensa (SSTC 74/1985, 2/1987, 123/1995, 212/1995, 297/1995, 97/1995, 120/1996, 127/1996 y 83/1997), del que se deriva que vulnera el art. 24.2 C.E. la denegación inmotivada de medios de prueba (STC 39/1997)”

⁴⁵⁵ Alude ya a ambas cuestiones GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA. Núm. 10. 1976, pág. 411.

⁴⁵⁶ Como así lo establece la STC 132/2001, de 8 de junio - ECLI: ES:TC:2001:132.

⁴⁵⁷ Entre otras, STC 145/2013, de 11 de julio - ECLI: ES:TC:2013:145: “(...) la ley puede establecer válidamente infracciones mediante remisiones reglamentarias si contiene el mínimo de tipicidad (los “elementos esenciales” de las conductas antijurídicas) que exige la garantía formal del principio de legalidad, pero en ese caso corresponderá al reglamento cumplir la garantía constitucional de taxatividad de modo tal que los ciudadanos puedan razonablemente prever el ámbito de lo punible (STC 181/2008, de 22 de diciembre, FJ 5). (...) la garantía formal del principio de legalidad sancionadora admite la colaboración reglamentaria e, incluso, su dimensión material es compatible con la atribución de discrecionalidad al aplicador del ordenamiento administrativo sancionador dentro de unos límites: “la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión

El TC ha establecido las exigencias normativas del principio de legalidad en una copiosa jurisprudencia⁴⁵⁹, disponiendo que el ordenamiento sancionador administrativo, comprende una doble garantía, la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos, *lex previa*, que permitan predecir con suficiente grado de certeza, *lex certa*, aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad, y a la eventual sanción; la segunda, de carácter forma, relativa a la exigencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido forma. A partir de lo cual se viene señalando que este derecho fundamental es reconocido en el art. 25.1 CE, con el aforismo romano “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”⁴⁶⁰.

Sección 2.- Derechos fundamentales en el entorno digital

Respecto a los derechos fundamentales afectados en el entorno virtual hay que indicar que en un dispositivo electrónico se contienen datos de carácter personal del usuario, derecho a la autodeterminación informativa del art. 18.4 CE, informaciones directamente relacionadas con su intimidad, derecho a la intimidad del art. 18.1 CE, e incluso multitud de datos de procesos de comunicación, derecho al secreto de comunicaciones del art. 18.3 CE. Como la jurisprudencia constitucional⁴⁶¹, en referencia a los teléfonos móviles pero que resulta de aplicación a otros dispositivos electrónicos: “la versatilidad tecnológica que han alcanzado los teléfonos móviles convierte a estos terminales en herramientas indispensables en la vida cotidiana con múltiples funciones, tanto de recopilación y almacenamiento de datos como de comunicación con terceros (llamadas de voz, grabación de voz, mensajes de texto, acceso a internet y comunicación con terceros a través de internet, archivos con fotos, videos, etc.)”

De esta manera, cabe afirmar que el acceso a los datos contenidos en un dispositivo electrónico o digital afecta en todo caso a uno o varios derechos fundamentales⁴⁶². En este sentido es muy gráfico cuando se asevera por parte de la jurisprudencia⁴⁶³ que “el ordenador y, con carácter general, los dispositivos de almacenamiento masivo, son algo más que una pieza de convicción que, una vez aprehendida, queda expuesta en su integridad al control de los investigadores. El contenido de esta clase de dispositivos no puede degradarse a la simple condición de instrumento recipiendario de una serie de datos con mayor o menor relación con el derecho a la intimidad de su usuario. En el ordenador coexisten, es cierto, datos técnicos y datos personales susceptibles de protección constitucional en el ámbito del derecho a la intimidad y la protección de datos (art. 18.4a CE). Pero su contenido también puede albergar, de hecho, normalmente albergará, información íntimamente ligada al derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones. El correo electrónico y los programas de gestión de mensajería instantánea no

de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta” (STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 6”).

⁴⁵⁸ Cfr. BACIGALUPO SAGESSE, M., op. cit., págs. 219-249.

⁴⁵⁹ Entre otras, la importante y trascendental STC 42/1987, de 7 de abril - ECLI: ES:TC:1987:42, referida al ordenamiento sancionador administrativo,

⁴⁶⁰ Vid., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 89-92.

⁴⁶¹ Como afirma la STC 115/2013, de 9 de mayo - ECLI: ES:TC:2013:115.

⁴⁶² Cfr., DELGADO MARTÍN, J., *Investigación del entorno virtual: el registro de dispositivos digitales tras la reforma por LO 13/2015*, , pág. 1.

⁴⁶³ Entre otras, en la STS 3754/2018, de 23 de octubre - ECLI: ES:TS:2018:3754 (recurso de casación 1674/2017).

son sino instrumentos tecnológicos para hacer realidad, en formato telemático, el derecho a la libre comunicación entre dos o más personas”.

La jurisprudencia⁴⁶⁴ se ha referido a la intromisión en el espacio virtual del titular del dispositivo, explicando que “más allá del tratamiento constitucional fragmentado de todos y cada uno de los derechos que convergen en el momento del sacrificio, existe un derecho al propio entorno virtual. En él se integraría, sin perder su genuina sustantividad como manifestación de derechos constitucionales de *nomen iuris* propio, toda la información en formato electrónico que, a través del uso de las nuevas tecnologías, ya sea de forma consciente o inconsciente, con voluntariedad o sin ella, va generando el usuario, hasta el punto de dejar un rastro susceptible de seguimiento por los poderes públicos. Surge entonces la necesidad de dispensar una protección jurisdiccional frente a la necesidad del Estado de invadir, en las tareas de investigación y castigo de los delitos, ese entorno digital”.

El Estado puede tener acceso en el entorno virtual de una persona, con injerencia en sus derechos fundamentales, siempre que concurren tres requisitos, a saber, que la injerencia esté prevista por la ley (legalidad), que su finalidad sea legítima (legitimidad del fin) y, por último, que sea necesaria en una sociedad democrática para la consecución de ese fin (necesidad⁴⁶⁵).

Por último hay que añadir que se ha regulado el acceso al entorno digital de las personas, fijando sus presupuestos y condiciones, y eliminar incertidumbres en la investigación y prueba del delito, respetando las garantías del proceso y los derechos fundamentales de las personas. Así se han cumplido las obligaciones derivadas de la ratificación del Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia de 23 de noviembre de 2001⁴⁶⁶, que resulta aplicable no solamente a los denominados delitos informáticos, sino también “a la obtención de pruebas electrónicas de cualquier delito”, art. 14.2 c de dicho Convenio.

⁴⁶⁴ Entre otras, en la STS 3123/2019, de 14 de octubre - - ECLI: ES:TS:2019:3123 (recurso de casación 1379/2019).

⁴⁶⁵ Vid., DELGADO MARTÍN, J., *Investigación del entorno...*, op. cit., pág. 2.

⁴⁶⁶ Instrumento de Ratificación por España en BOE de 17 de septiembre de 2010.

TÍTULO II: LA PRUEBA Y EL VALOR PROBATORIO

Capítulo 1.- La prueba en el procedimiento administrativo sancionador

Sección 1.- Clases y medios de prueba en el procedimiento administrativo sancionador

En cuanto a la clasificación de la prueba, podemos agruparlas de las siguientes formas⁴⁶⁷:

1. Por el sujeto.- La prueba puede ser aportada por la Administración o a instancia de parte. De ser solicitada por los interesados y cuando no se tengan por ciertos los hechos alegados o la naturaleza del procedimientos así lo exija, se requerirá la declaración de improcedencia o que dicha prueba sea innecesaria.
2. Por el objeto.- En esta clasificación se atiende a la finalidad sobre la que recae la prueba. Pruebas de datos fácticos, hechos, y pruebas de datos jurídicos, normas.
3. Por el momento procesal en el que tiene lugar.- Prueba dentro del plazo probatorio de la fase de instrucción del procedimiento propiamente dicho, dentro del plazo concreto de proposición y práctica de la prueba en fase instructora, y prueba en plazo anterior o posterior al propio plazo probatorio habitual y frecuente de la fase de instrucción de los procedimientos.
4. Por los medios utilizados.- Se puede subdividir en: prueba personal, confesión, testimonial, pericial y careo; prueba real, objetos; y prueba indiciaria, así como de presunciones y de acaecimientos (de acontecimiento o sucesos).

Dentro de este último grupo, por los medios utilizados y por su significación, se tiene que desarrollar cada una de la siguiente clasificación de forma más pormenorizada⁴⁶⁸:

- Pruebas personales.
- Pruebas documentales.
- Presunciones.

Respecto a la primera clasificación, las pruebas de carácter “personal”, se pueden distinguir: confesión, testifical y pericial.

En el primer caso, las pruebas de “confesión” son aquellas pruebas personales o aquellos medios de prueba en que el instrumento probatorio son las partes mismas, con cuya declaración se tiende a provocar, en uno u otro sentido, la convicción del juez o del instructor en un procedimiento administrativo sancionador. Por tanto, se puede considerar como aquella declaración que hace una parte respecto de la verdad que hechos pasados, relativos a su actuación personal⁴⁶⁹. Las pruebas de “testifical” son aquellas pruebas de carácter personal pero distinto de los litigantes, es decir un tercero puesto en contacto con los datos procesales, testimonio o prueba testifical. Por tanto, testigo será todo aquel tercero ajeno al proceso que aporta al mismo su conocimiento personal e histórico sobre unos hechos que resultan relevantes para la decisión final del litigio, y de los cuales tiene noticia de forma directa o indirecta⁴⁷⁰. Por último, las pruebas “periciales”, son aquellas pruebas técnicas cuando las personas que las emiten posean un especial conocimiento sobre la materia en cuestión.

⁴⁶⁷ Vid., ESCAMILLA FERRO, M. Á., *Estudio Jurisprudencial...* op. cit., pág. 21

⁴⁶⁸ *Ibid.*, pág. 22

⁴⁶⁹ Enciclopedia jurídica. *Prueba de confesión*: <http://www.encyclopedia-juridica.com>

⁴⁷⁰ Cfr., GUTIÉRREZ BARRENGOIA, A., LARENA BELDARRAIN, J., MONJE BALMASEDA, O. y BLANCO LÓPEZ, J. *La prueba de testigos*, V/lex España.

El “interrogatorio” del interesado constituye un medio de prueba posible en el procedimiento administrativo, aunque sus normas no lo regulen expresamente, de ahí que las reglas sobre su práctica hayan de buscarse en la naturaleza misma de este medio probatorio. Se puede definir el interrogatorio de las partes “como una declaración oral que efectúan las partes sobre hechos y circunstancias de los que tenga noticia y que guarden relación con el objeto del juicio⁴⁷¹”. A esta prueba en el procedimiento administrativo deben aplicárseles las exigencias de precisión y claridad previstas para la declaración de las partes en los procesos civiles, con la comparecencia ante la autoridad o funcionario competente y si lo estima conveniente, acompañado de abogado. Respecto si la Administración puede someterse a un interrogatorio, como parte, tenemos que decir que a la inviabilidad de un interrogatorio de la Administración en el procedimiento administrativo no se oponen sus propias características como sujeto jurídico, sino la naturaleza misma de este medio de prueba en conexión con la particular posición de la Administración en el procedimiento. Dentro de los aspectos fundamentales para ser testigos, tenemos que plantear varias cuestiones: la capacidad para ser testigo, que podrá ser toda persona que posea aptitud suficiente para declarar ante la Administración sobre los hechos que conozca; la necesaria imparcialidad, ya que quien comparece no sólo ha de ser capaz, debe ser además imparcial respecto de su objeto; tiene que estar perfectamente identificado, con el conjunto de datos precisos y necesarios; y por último, el deber de comparecencia y de declarar la verdad.

La prueba “pericial” es aquella opinión emitida por un “perito”, en un juicio, relativa a un hecho del proceso que requiere de conocimientos especiales para ser comprendido a cabalidad y que es relevante a la hora de decidir por el tribunal⁴⁷². La prueba “pericial” supone la aportación al proceso del dictamen de aquella persona que, en expresión del art. 335 LEC, posee los “necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar los hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre hechos”. En el procedimiento administrativo sancionador, esta prueba entra dentro del ámbito del art. 77.1 LPAC, cuando establece que “los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho”. En este ámbito serán pruebas periciales las que se practiquen en el transcurso del trámite de prueba y, en consecuencia, en presencia y con participación de la Administración y del interesado, y también las que se aporten unilateralmente por una u otro, en diferentes momentos de la tramitación del procedimiento e incluso, tratándose del interesado, con la propia solicitud que formula a la Administración.

Respecto a la segunda clasificación, las pruebas “documentales”, el medio de prueba viene constituido por una cosa, la prueba será, entonces, de carácter real. Si la cosa tiene naturaleza mueble y puede ser llevada a la presencia del Juez, entonces se habla de “documentos”. Se puede definir documento, cualquier tipo de objeto, cualquiera que sea su naturaleza, en el que se exterioriza un pensamiento humano a través de la escritura o cualquier otro signo⁴⁷³. Si es inmueble, y por tanto, exige que el órgano jurisdiccional (o el instructor en el procedimiento

⁴⁷¹ Cfr. ABEL LLUCH, X., *El interrogatorio de las partes*, Barcelona, Ed. Bosch, 2007.

⁴⁷² Vid. TORRAS COLL, J. M., *Prueba pericial psicopatológica y su valoración judicial*, Elderecho.com. LEFEBVRE. 31 de octubre de 2017.

⁴⁷³ La definición del documento por referencia a cualquier soporte físico, que contiene información impera en los autores que se han ocupado de esta noción a partir de lo dispuesto en la LPAC. Es el caso de FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 1997, pág. 420, obra en la que, en relación con el derecho de acceso, pueden encontrarse la definición que de los documentos se ofrece por otros ordenamientos, concretamente en Estados Unidos, Francia, Italia y en el propio Derecho Comunitario.

administrativo sancionador) se desplace, se la podría denominar, congruentemente, como “monumentos”, y recibe en la teoría y en la práctica el nombre poco expresivo de “reconocimiento o inspección ocular”.

El procedimiento administrativo, y por su propia naturaleza, se trata de un procedimiento eminentemente escrito, y por tanto, siempre se ha tenido una clara decantación por la prueba documental, e incluso podemos afirmar que en la práctica administrativa, se siente una gran “repugnancia en admitir medios de pruebas que no consistan en documentos”⁴⁷⁴.

Entre los “medios reales”, la prueba documental posee un lugar relevante en el Derecho administrativo. Una vez más prima el principio de oficialidad. El aspecto más notable en este punto es el valor de los documentos públicos administrativos, pues se entiende que constituyen prueba plena de los hechos que contienen, siempre que reflejen datos de los que la Administración guarda constancia o den cuenta del contenido de resoluciones administrativas. El acta de inspección, o la denuncia de los agentes públicos, posee un valor probatorio singular sólo destruible mediante prueba en contrario⁴⁷⁵.

Es importante resaltar la inclusión que se hace, por primera vez, del “documento electrónico” en el art. 26 LPAC, ya que “se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Se emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia. Para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán:

- a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable”.

La incorporación de documentos al procedimiento no tiene carácter preclusivo, como sucede en el proceso civil, y reconoce a los interesados la posibilidad de presentar documentos tanto en cualquier momento de la instrucción anterior al trámite de audiencia como en el cumplimiento de éste, arts. 76 y 82 LPAC. De la misma forma la Administración cuenta con una amplia facultad para introducir documentos en el procedimiento a lo largo de toda su tramitación.

Respecto a la tercera clasificación de pruebas, las “presunciones”, son aquellas que no utiliza como instrumento, “una persona ni una cosa, sino un acaecimiento o acto en sentido amplio”. Pueden ser también utilizadas como medios de prueba cuando su existencia o inexistencia sirve para convencer al órgano jurisdiccional (o el instructor en el procedimiento administrativo sancionador) del dato procesal que se intenta probar. Este tipo de prueba, comprende las presunciones que realiza el Juez, o presunciones “hominis”, y se designan con los siguientes nombres: presunciones, indicios o conjeturas⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Vid., VILLAR PALASÍ, J. M., *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Madrid. Universidad de Madrid. 1968, págs. 105-106.

⁴⁷⁵ Vid., GUICHOT REINA, E., *Recensiones...*, op. cit., págs. 432-433.

⁴⁷⁶ Vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 260-262.

La presunción consiste, por tanto, en la estimación de un hecho no directamente probado como cierto por inferirse razonablemente de otro hecho directamente probado⁴⁷⁷.

En el procedimiento administrativo es perfectamente posible el juego de las presunciones, siempre que se den aquellos requisitos que, a juicio de la propia jurisprudencia⁴⁷⁸, condicional su juego en el ámbito procesal y que, en realidad, han de considerarse elementos consustanciales a este medio probatorio. Esto significa que entre el hecho demostrado, el hecho base, y aquel que se trata de deducir, “haya un enlace preciso y directo según reglas del criterio humano”, no bastando las meras conjeturas, ni por supuesto, un proceso deductivo arbitrario, caprichoso o absurdo.

Finalmente hay que recalcar que, por su trascendencia, el empleo de presunciones en la acreditación de los hechos está expresamente admitido en los procesos penales (o procedimientos administrativos sancionadores) al no estimarse que con ello se produzca, como con frecuencia se suele alegar, una conculcación del derecho fundamental a la presunción de inocencia, derecho que se satisface adecuadamente con la realización de una prueba de cargo suficiente que puede ser tanto directa como indiciaria.

La jurisprudencia⁴⁷⁹ ha alertado sobre la aplicación prudente de la prueba indirecta o indiciaria: “la prudencia y la cautela con la que los órganos jurisdiccionales deben hacer uso de esta también llamada prueba indirecta o circunstancial, porque, si bien es cierto que tiene su razón en la necesidad de evitar la impunidad de numerosos delitos que no pueden ser acreditados por prueba directa, también lo es que un uso abusivo o descontrolado de la prueba indiciaria conduciría a resultados perversos como la condena de inocentes”.

El empleo de la prueba indiciaria, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁴⁸⁰, se ha subordinado a dos requisitos fundamentales. El derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial en un proceso penal pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria, pero para que ésta pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: en primer lugar, los indicios han de estar plenamente probados, no puede tratarse de meras sospechas y, en segundo lugar, el órgano judicial debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el procesado realizó la conducta tipificada como delito. Exigencia esta última que deriva también del art. 120.3 CE, según el cual las sentencias deberán ser siempre motivadas, y del art. 24.1 de la misma, pues, de otro modo, ni la subsunción estaría fundada en Derecho ni habría manera de determinar si el proceso deductivo es arbitrario, irracional o absurdo, es decir, si se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia al estimar que la actividad probatoria puede entenderse de cargo. Finalmente, se ha señalado que la versión de los hechos ofrecida por el inculpado constituye un dato que el Juzgador debe tener en cuenta, pero que ni aquél tiene por qué demostrar su inocencia ni el hecho de que su versión de lo ocurrido no sea convincente o resulte contradicha por la prueba debe servir para considerarlo culpable.

En resumen los dos requisitos empleo de la prueba indiciaria son:

⁴⁷⁷ Entre otras, STS 862/1998, de 10 de febrero - ECLI:ES:TS:1998:862.

⁴⁷⁸ Entre otras, STS 6426/1996, de 18 de noviembre - ECLI:ES:TS:1996:6426.

⁴⁷⁹ Entre otras, STS 2926/1999, de 30 de abril - ECLI:ES:TS:1999:2926.

⁴⁸⁰ Entre otras, STC 229/1988, de 01 de diciembre - ECLI:ES:TC:1988:229 (recurso de amparo 512/1985).

También SsTC 174/1985, de 17 de diciembre - ECLI:ES:TC:1985:174 y 175/1985, de 17 de diciembre - ECLI:ES:TC:1985:175.

- En primer término, la necesidad de que los indicios están plenamente probados, no puede tratarse de meras sospechas.
- En segundo lugar, el deber del órgano judicial o del instructor, de explicar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el denunciado realizó la conducta tipificada como delito o infracción a fin de que el órgano ha formado su convicción sobre una prueba de cargo capaz de desvirtuar la presunción de inocencia.

La realidad evidencia que el medio de prueba más utilizado es el documental, aunque, en ocasiones, también se utilice la confesión del expedientado o de terceros y el reconocimiento o la inspección por parte del instructor del expediente sancionador⁴⁸¹, e incluso hay otras pruebas que alcanzan una gran relevancia en determinados ámbitos, como, por ejemplo, la prueba testifical en el procedimiento administrativo sancionador o la prueba pericial en los procedimientos de reclamaciones por responsabilidad patrimonial, sin descartar la utilización de la prueba por los indicios⁴⁸². Es decir, el tribunal puede hacer uso de una apreciación probatoria y de una valoración mixta, directa e indirecta, de la presunción judicial. Por un lado puede tomar en cuenta la declaración del acusado y su versión de los hechos⁴⁸³, y de otro realiza la conexión de este dato con otros para llegar a la conclusión de la autoría y el reproche de culpabilidad, presunción judicial⁴⁸⁴, según la cual el derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial en un proceso penal pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria, pero para que ésta pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer determinadas exigencias constitucionales.

Respecto a los medios de prueba se pueden definir como todos aquellos elementos que sirven de una u otra manera, para convencer al juez, o al instructor en los procedimientos administrativos sancionador, de la existencia o inexistencia de un dato procesal determinado⁴⁸⁵.

De acuerdo con lo establecido en el art. 77 LPAC, existe un criterio de *numerus apertus* en cuanto a los medios de prueba, ya que mantiene que “los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la LEC”⁴⁸⁶, lo que supone una remisión a los arts. 299 a 386 de la LEC, con las modulaciones que procedan y sin perjuicio de la existencia de las especialidades recogidas en algunas normas procedimentales sectoriales. La prueba admisible es, en suma, la prueba amparada por el derecho de donde, *sensu contrario*, cabe deducir la ilicitud de los medios probatorios no permitidos, juicio que habrá de realizar, en cada caso, el órgano administrativo en función del propio objeto del procedimiento, la naturaleza de la prueba propuesta y lo que, en su caso, pueda resultar de la regulación específicamente aplicable. Por tanto, no pueden ser tomadas en consideración las pruebas ilícitas, entendiendo por tales las que hayan incurrido en violación de los derechos y libertades fundamentales⁴⁸⁷.

⁴⁸¹ Vid., ESCAMILLA FERRO, M. Á., *Estudio Jurisprudencial...* op. cit., pág. 22.

⁴⁸² Entre otras, STC 94/1990, de 23 de mayo - ECLI:ES:TC:1990:94.

⁴⁸³ Entre otras, STC 229/1988, de 1 de diciembre - ECLI:ES:TC:1988:229, y otras concordantes.

⁴⁸⁴ Entre otras, SsTC 174/1985, de 17 de diciembre - ECLI:ES:TC:1985:174, 175/1985, de 17 de diciembre - ECLI:ES:TC:1985:175 y 229/1988, de 1 de diciembre - ECLI:ES:TC:1988:229.

⁴⁸⁵ Vid., GUASP DELGADO, J., *Derecho procesal civil*, cuya última edición es de 1968 y reeditada y puesta al día por ARAGONÉS, P., Madrid. Ed. Cívitas. 2006, pág. 317.

⁴⁸⁶ En tal sentido, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho...*, op. cit., pág. 94 y PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Barcelona. Ed. Ariel. 1994, pág. 454.

⁴⁸⁷ De la misma forma establece, vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 249-252.

Tanto estas referencias, como las recogidas en textos normativos, nos conducen a la necesidad de delimitar la distinción entre “fuente de prueba” y “medio de prueba”. La expresión fuente de prueba se refiere a un concepto extrajurídico, a una realidad anterior al proceso; los medios de prueba aluden a conceptos jurídicos, y sólo existen en el proceso, en cuanto en él nacen y se desarrollan. Las fuentes de prueba son los elementos que existen en la realidad, y los medios consisten en las actividades que es preciso desplegar para incorporar las fuentes al proceso. La fuente es anterior al proceso y existe independientemente de él; el medio se forma durante el proceso y pertenece a él. La fuente es lo sustancial y material; el medio, lo adjetivo y formal⁴⁸⁸. Por último, en cuanto al medio de prueba, es un concepto procesal que se refiere a la actividad desplegada para introducir una fuente de prueba al proceso. Por ende, los medios de prueba son tasados y limitados, *numerus clausus*⁴⁸⁹.

Respecto a la necesidad de la prueba, se puede afirmar que el derecho del presunto infractor a la utilización de los medios de prueba no es absoluto. El que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento puedan acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho no supone obviamente que, en cualquier procedimiento, pueda hacerse uso de cualquier prueba⁴⁹⁰. “El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”, como establece el art. 77.3 LPAC. Las únicas pruebas que deben practicarse en todo procedimiento son aquellas que conduzcan a acreditar hechos relevantes para decisión del mismo.

La posibilidad de rechazar, por parte del instructor del expediente administrativo sancionador, las pruebas improcedentes o innecesarias se basa en la defensa del interés público que impone, sin duda, la no paralización de procedimientos administrativos para el desarrollo de unas pruebas de las que, de antemano, se sabe que nada han de aportar a la verificación de los correspondientes hechos, sin que con ello, y a resultas, precisamente, de esas características, puede entenderse vulnerado el derecho a la defensa de los interesados en el procedimiento. La única exigencia que respecto de este acto establece la ley y la jurisprudencia⁴⁹¹, es la de que el órgano instructor motive adecuadamente su resolución, de tal forma que no quepa apreciar arbitrariedad en el rechazo de las pruebas propuestas⁴⁹².

Sección 2.- Admisión y práctica de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador, como ya hemos dicho, de marcado carácter antiformalista, no delimita un momento específico para la proposición y la práctica de la

⁴⁸⁸ Cfr. MONTERO AROCA, J., *La Prueba. Nociones Generales sobre la Prueba (entre el mito y la realidad)*, Madrid. Consejo General del Poder Judicial, 2000, pág. 45.

⁴⁸⁹ Vid. VALDECANTOS FLORES, M., *El derecho a la prueba...*, op. cit., pág. 2.

⁴⁹⁰ Esta doctrina es plenamente aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores en cuyo ámbito el propio TC considera que no se produce violación del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes cuando las pruebas son denegadas motivadamente por la autoridad administrativa “al considerarlas improcedentes para la evaluación de los hechos”, como establece el ATC 145/1999, de 7 de junio - ECLI:ES:TC:1999:145A.

⁴⁹¹ Esta exigencia ha sido expresamente reconocida por el TC en el ámbito de los procedimientos sancionadores. En este sentido, STC 181/1999, de 11 de octubre - ECLI:ES:TC:1999:181, con cita de otras muchas anteriores con el mismo significado.

⁴⁹² Cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 253-257.

prueba. Esta flexibilidad permite la realización, cuando existan hechos controvertidos, de la práctica de la prueba en cualquier momento.

La actividad probatoria se puede desplegar a lo largo de toda la tramitación del procedimiento administrativo: en la fase de información pública (cuando la hay), junto a la presentación de la solicitud, con las alegaciones, en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia (aportando documentos), y en dicho trámite de audiencia⁴⁹³. Sólo se necesitan unos requisitos específicos en el supuesto contemplado en el art. 77.2 LPAC, es decir, que “la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o que la naturaleza del procedimiento lo exija”.

La ley se limita a fijar un plazo común para su proposición y para su práctica, “no superior a treinta días ni inferior a diez”, a concretar por el instructor, lo que impide la posibilidad de abrir un periodo de prueba indefinido, si bien se añade que “cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días”, como establece el mencionado art. 77.2 LPAC.

Como conclusión, la apertura de la fase de prueba es obligada a la Administración cuando se cumplen dos premisas: que exista una contradicción en los hechos controvertidos y que no se garanticen principios como la publicidad o la inmediatez del procedimiento. Ahora bien, ubicada la prueba en la fase de instrucción, dentro de esta fase es donde ha de desarrollarse la prueba, siempre con anterioridad al trámite de audiencia, ya que éste trámite exige el análisis por el interesado de todo lo actuado, entre lo que se sitúa la prueba practicada. Posteriormente, si se practica una nueva prueba después de que el interesado haya sido oído, habrá que volver a conceder una nueva audiencia, a fin de evitar la posible indefensión en el procedimiento.

El instructor del procedimiento “sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”, art. 77.3 LPAC. De lo contrario, se podría estar ante una indefensión determinante de nulidad, siempre y cuando no se cumplan determinadas condiciones recogidas jurisprudencialmente⁴⁹⁴. Para que la omisión de un trámite genere una indefensión con efectos anulatorios debe haber dejado al administrado en una situación en la que le haya sido imposible defenderse o alegar lo que estime oportuno, con independencia de cuál hubiera sido la situación a la que podría haberse llegado de cumplirse los requisitos legales.

En este caso, hay que ser muy escrupuloso y preciso con el rechazo de la prueba, por parte de la Administración, para evitar cualquier tipo de indefensión. En el procedimiento administrativo sancionador, que debe revestir similares garantías al proceso penal, el derecho a utilizar los medios de prueba para la defensa, que resulten procedentes, es un derecho fundamental que en todo caso debe ser respetado, de tal modo que la apertura del período probatorio sólo puede ser obviado en el caso de que la Administración asuma íntegramente la versión del administrado. La Administración quiebra los principios del procedimiento sancionador y las garantías que integran el derecho de defensa proclamado por el art. 24 CE, si no recibe el expediente a prueba pese a que haya sido solicitado por el administrado, sin que esto fuese consecuencia de la

⁴⁹³ Cfr., GUICHOT REINA, E., *Recensiones...*, op. cit., págs. 431-432.

⁴⁹⁴ Entre otras, STS 7031/2003, de 11 de noviembre - ECLI:ES:TS:2003:7031 (recurso de casación 4131/1999).

asunción íntegra por la Administración de la versión del presunto infractor y recurrente, ahora, en vía administrativa⁴⁹⁵.

La LPAC, en su art. 78.3, no soluciona la problemática de a quién le corresponde soportar los gastos ocasionados por la práctica de la prueba solicitada por el interesado, siguiendo exactamente la misma regulación que el derogado apartado 3 del Art. 81, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que en ambos casos “cuando, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos”.

Pero, ¿cuáles son los gastos "que no debe soportar la Administración"? Ante la falta de respuesta legal, la costumbre y la práctica generalizada ofrecen la solución de que cuando la prueba pueda ser practicada con los medios de que dispone la Administración, no tendrá coste; por el contrario, si los medios propuestos por el interesado no pueden ser llevados a cabo con los medios de que dispone la Administración, el interesado habrá de soportar el coste de su práctica.

El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes es un derecho fundamental consagrado en el art. 24.2 CE. Este derecho a “utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico”, recogido en el art. 53.1 e) LPAC, y en donde la persona denunciada en un procedimiento administrativo sancionador también puede aportar o proponer cualquier medio de prueba válido en Derecho. Ello no impide que la proposición de prueba tenga que ser útil, pertinente y lícita en el proceso, basándose la denegación de la misma en que no reúne estos atributos. Por un lado, la prueba no puede ser impertinente en el sentido de que no guarda relación con el objeto procesal, por otro, que no sea inútil, es decir que no sirva para esclarecer los hechos controvertidos, art. 283 LEC. Y un tercer caso es el del art. 287 LEC que considera también como excluible la prueba ilícita, en el mismo sentido del art. 11.1 LOPJ, considerando como tal la que se ha obtenido con violación de derechos fundamentales.

La utilidad de la prueba es un requisito para que pueda considerarse la prueba como admisible. Este requisito alude a la aptitud del medio de prueba para contribuir a la acreditación del hecho. Por consiguiente se podría afirmar que guarda estrecha relación con el fin de la prueba, no tanto con su objeto. La utilidad es un requisito que sólo cabe aplicar al medio de prueba; no sucede así con la pertinencia, que afecta también al hecho objeto de prueba, mientras que no cabe hablar de objeto inútil. Es también la utilidad un requisito posterior a la pertinencia; es decir, no cabe plantearse la utilidad de una prueba impertinente, aunque sí puede suceder que existan pruebas pertinentes que sean inútiles.

Una prueba es pertinente si se refiere a cualquier hecho que, de alguna forma, sea tomado en cuenta por el Derecho aplicable en la resolución que haya de dictarse o, dicho de otro modo, si guarda relación con el proceso, entendida la pertinencia como la relación entre los hechos probados y el tema, y puede ser prueba pertinente tanto la que pretenda negar la existencia de los hechos imputados o la participación del interesado en los mismos, como la propuesta con el

⁴⁹⁵ Por ejemplo, STSJ 1275/2004 de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). Núm. de Resolución 10057/2004, de 29 abril - ECLI:ES:TSJCLM:2004:1275.

propósito de desvirtuar la credibilidad de la prueba de cargo⁴⁹⁶. Por otro lado, también es pertinente, cuando responde a la función que le es propia, esto es, cuando el hecho, sobre el cual versa dicha prueba supone un elemento útil para la declaración judicial del *factum probandum*, es decir “que mantienen una conexión lógica con los hechos en litigio, de modo que pueda sustentarse en ellos una conclusión acerca de la verdad de los hechos”⁴⁹⁷. Dicha pertinencia o adecuación dependerá de la infracción cometida y de los hechos que en relación a la misma se pretendan probar o negar. Por ejemplo: una prueba pericial no resulta procedente para negar o cuestionar la infracción consistente en no respetar un semáforo en rojo o una señal de stop, pero si para defenderse de la acusación de incumplir las normas que regulan las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial, sin embargo, la utilización de determinados medios de prueba, como alcoholímetros o cinemómetros, aunque pueden proporcionar un alto grado de fiabilidad con determinadas tasas de alcohol o a la velocidad superior a la permitida, no puede impedir la posibilidad de que el presunto responsable de la infracción pueda cuestionar la fiabilidad de tales medios y su correcto uso o utilización por los agentes de tráfico.

Es necesario, para que la práctica de la prueba solicitada resulte pertinente, que existan unas dudas mínimamente razonables sobre la corrección de su funcionamiento, que resulte de manera evidente una manipulación externa del aparato. No constituye, por ejemplo, una duda razonable para poner en cuestión la fiabilidad de este tipo de dispositivos la simple apreciación del conductor, sin ningún tipo de corroboración mínimamente objetiva, de que según el velocímetro de su vehículo circulaba a una velocidad inferior a la señalada en el cinemómetro, “desde la perspectiva constitucional no resulta lesivo del derecho fundamental invocado que el órgano sancionador de la Administración considere probados el lugar y la fecha en que se comete una infracción mediante la manifestación escrita de sus agentes, habida cuenta de que la función propia de los aparatos cinemómetros es la que comprobar la velocidad del vehículo en un punto determinado, mientras que el resto de los datos que conforman la infracción, como el lugar, la fecha o el sentido de la marcha del vehículo, pueden ser acreditados con sujeción a las normas generales sobre la actividad probatoria. En consecuencia, debe concluirse que no se ha producido la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE”⁴⁹⁸.

Respecto a la ilicitud de la prueba, la ilegalidad se ha de entender en un sentido amplio, es decir, que la fuente de prueba no se haya obtenido ni infringiendo un derecho fundamental ni cualquier otro derecho, ni tampoco las normas relativas al procedimiento probatorio. Ahora bien, hablar de prueba prohibida o ilícita en sentido estricto es referirse sólo a la prueba obtenida, directa o indirectamente vulnerando derechos fundamentales. En este sentido, se puede afirmar que “la inefectividad de las pruebas ilícitamente obtenidas queda legalmente determinada a que haya sido obtenida con violación de un derecho fundamental de rango igual o superior al del derecho de prueba, y de ahí que el artículo 11.1 de la LOPJ, tras proclamar que “en todo tipo de procedimientos se respetarán las reglas de la buena fe”, disponga que “no surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando derechos o libertades fundamentales”, lo que supone que queda excluida de dicha inefectividad las pruebas

⁴⁹⁶ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 472-475: “mediante las pruebas propuestas, el acusado debe tratar de acreditar hechos relevantes para la resolución que deba adoptarse, considerándose tales la negación de los hechos que le imputa la Administración, su participación en ellos, los que desvirtúan las pruebas de cargo presentadas, la concurrencia de eximentes, atenuantes o causas extintivas de la responsabilidad, etc.”

⁴⁹⁷ Vid., TARUFFO, M., *La prueba*, Ed. Marcial Pons, 2008, pág.38.

⁴⁹⁸ Vid., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 470-472, en el caso concreto, el demandante de amparo consideraba que no cabía tener por probados el lugar y la fecha en que el cinemómetro detectó el exceso de velocidad, ya que tales datos fueron manuscritos sobre la fotografía del cinemómetro por el agente denunciante.

obtenidas con infracción de normas civiles o de otra naturaleza ya que sólo cabe afirmar que existe prueba prohibida cuando se lesionan derechos fundamentales al obtenerlas, pero no la que se produzca en el momento de su admisión en el proceso o de su práctica en él, pues respecto de estos últimos momentos los problemas que se pueden plantear se reconducen a las reglas de la interdicción de la indefensión (STC 64/1986, de 21 de mayo y STS de 29 de marzo de 1990⁴⁹⁹).

El instructor puede denegar las pruebas propuestas de forma motivada, dejando constancia de ello en el expediente sancionador, art. 95.2 LTSV. Sólo se pueden denegar las pruebas que resulten improcedentes. Estas son, por ejemplo, las relativas a los hechos que acepta la Administración, las que se refieran a los hechos notorios y también, a los hechos ya declarados probados por sentencia penal firme. En todo caso, el instructor podrá acordar que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades, art. 95.2 LTSV. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

Estos tres supuestos pueden darse en la prueba electrónica, como en cualquier otra. No obstante, cobra un mayor relieve el concepto de prueba ilícita, dado que por la propia naturaleza de los medios electrónicos, pueden producirse más intromisiones en soportes, archivos, correos y todo tipo de transmisiones de carácter electrónico, que no hayan sido consentidas por los intervinientes de las mismas⁵⁰⁰. A ello habrá de aplicarse la doctrina general constitucional sobre obtención de medios de prueba, habiéndose rechazado su ilicitud en casos de grabaciones efectuadas por los propios intervinientes o a su instancia⁵⁰¹, no se considera que se ha producido ni vulneración del derecho a la intimidad, art. 18.1 CE, ni al secreto de las comunicaciones, art. 18.3 CE⁵⁰².

Respecto del objeto y de los hechos relevantes de la prueba para su admisibilidad en el procedimiento administrativo sancionador, la función probatoria que desarrolla la Administración se puede entender como la actividad dirigida a demostrar qué hechos son necesarios para dictar la resolución sancionadora. La diferencia con el proceso en vía penal, es que toda la actividad de indagación de hechos llevada a cabo por el Juez ha de reproducirse, si se quiere que posea valor probatorio, en el juicio oral a fin de dotarla de garantías de oralidad, publicidad, intermediación y contradicción consustanciales a la prueba y que difiere, por tanto, de la tramitación que nos atañe, en el procedimiento administrativo sancionador. La prueba en el procedimiento administrativo alcanza al conjunto de hechos en los que se asienta la resolución, con lo que, a diferencia de lo que ocurre en los procesos civiles⁵⁰³ y, por asimilación a ellos en los contencioso-administrativos, no queda circunscrita a los datos fácticos controvertidos.

⁴⁹⁹ La SAP (sección 3ª) 538/2008 de las Islas Baleares, Núm. de Resolución 109/2008, de 30 abril - ECLI:ES:APIB:2008:538.

⁵⁰⁰ Vid., VALERO CANALES, A. L., *La práctica de la prueba electrónica. Metodología*, Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil. Núm. 130, enero-febrero 2018, págs. 12-13.

⁵⁰¹ Entre otras, la SsAP 590/2001 de Ciudad Real, Núm. de Resolución 71/2001, de 7 de mayo - ECLI:ES:APCR:2001:590, 4550/2009 de Barcelona, Núm. de Resolución 236/2009, de 4 de mayo - ECLI:ES:APB:2009:4550, 493/2009 de Madrid, Núm. de Resolución 22/2009 de 3 de febrero - ECLI:ES:APM:2009:493.

⁵⁰² Entre otras, STC 114/1984, de 29 de noviembre - ECLI:ES:TC:1984:114.

⁵⁰³ La prueba en los procesos civiles queda, en efecto, circunscrita a los hechos controvertidos. Así figura en el art. 281.3 LEC, de ahí que RAMOS MÉNDEZ, F., *El sistema procesal español*. Barcelona, Ed. Bosch, 1999, pág. 17, define gráficamente la prueba como “un mecanismo de contraste para verificar los datos que resulten con doble versión o versión no coincidente”.

El estudio del objeto de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador debe partir, sin duda, de lo que el art. 77.1 LPAC dispone, ya que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la LEC. La regla de valoración de la prueba que presidirá en el procedimiento administrativo sancionador será el de la libre valoración en relación a las reglas de la sana crítica. Si bien la jurisprudencia⁵⁰⁴ había reconocido una amplia discrecionalidad al instructor para pronunciarse sobre la pertinencia de los medios probatorios propuestos por los interesados, el art. 77.3 LPAC sólo faculta para rechazar las pruebas propuestas cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, lo que, además, se tiene que hacer mediante resolución motivada. Ahora bien, esta norma no significa que el derecho a la prueba, en cuanto manifestación del derecho de defensa, sea absoluto o incondicionado, ni puede entenderse desapoderado el órgano competente para decidir sobre la pertinencia de los medios propuestos, sino que la decisión contraria a la admisión ha de fundarse en la falta de relación con el objeto del procedimiento o en la carencia de relevancia para la decisión, que no cambiaría cualquiera que fuera el resultado del medio de prueba solicitado.

Respecto al objeto de la prueba se plantean los siguientes interrogantes dentro del procedimiento administrativo sancionador:

- ¿Cuáles son los datos reales y efectivos que necesita la prueba en el procedimiento administrativo sancionador y cuáles son superfluos?, y, ¿qué hechos han de acreditarse forzosamente en el trámite a prueba o que se pueden demostrar en el periodo de instrucción del procedimiento?
- ¿Se puede abrir la prueba a otras materias, como el derecho de otros países o la costumbre o a determinadas normas propias del ordenamiento administrativo, o sólo son objeto de la prueba los hechos⁵⁰⁵?

En relación a la primera cuestión, la determinación del “hecho relevante” en el procedimiento administrativo puede realizarse desde las propias bases ofrecidas por dos de los grandes principios vertebradores de la actividad administrativa y del procedimiento administrativo sancionador, el principio de legalidad y el principio de oficialidad. Por el contrario, dentro de los “hechos excluidos” de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, se pueden citar los siguientes:

- Los hechos admitidos.- En el procedimiento administrativo sancionador la admisión de hechos no constituyen una circunstancia que los exonere de toda prueba si dicha admisión no logra la efectiva acreditación del presupuesto de hecho de la resolución que ha de quedar siempre debidamente demostrada. Estamos, por tanto, ante el supuesto contemplado en el art. 281.3 LEC, ya que están exentos de prueba los hechos sobre los que exista plena conformidad de las partes, salvo en los casos en que la materia objeto del proceso esté fuera del poder de disposición de los litigantes.
- Los hechos notorios.- La notoriedad de un hecho descarta la necesidad de prueba en el procedimiento administrativo sancionador. Se puede definir el hecho notorio como de

⁵⁰⁴ Entre otras, STC 22/1990, de 15 de febrero - ECLI:ES:TC:1990:22: “se denuncia como agravio también que no se respetó el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 de la Constitución). Este mismo reproche ya fue tratado en la vía judicial ordinaria y la Sala dio una respuesta razonada y admisible. El defecto, por tanto, estaría en la decisión judicial y no en la resolución administrativa; sin embargo, estando aquella suficientemente motivada y añadiendo que dichas pruebas, en todo caso, pudieron ser practicadas en sede judicial, no cabe sino reiterar que el derecho a la prueba no es ilimitado”.

⁵⁰⁵ Vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., pág. 155.

“general conocimiento”. En el mismo sentido se pronuncia el art. 281.4 LEC, cuando establece que no será necesario probar los hechos que gocen de notoriedad absoluta y general. El hecho notorio surgen, del concurso de tres elementos:

- El conocimiento de un dato de hecho y de derecho.
 - La extensión de este conocimiento a todos los miembros de una colectividad determinada.
 - La absoluta imposibilidad de ocultar, negar o impedir que se conozca la existencia de este dato o este hecho⁵⁰⁶.
- Los hechos declarados probados en vía judicial.- En el ámbito del procedimiento administrativo sancionador y en relación con los hechos exonerados de prueba, existe la relación intrínseca entre las Administración y la Justicia, y por tanto se plantea el problema del valor en vía administrativa de los hechos declarados probados en sede jurisdiccional.

El principio constitucionalmente reconocido “*non bis in idem*”, circunscrito en su desenvolvimiento, como reitera la jurisprudencia tiene establecido, a aquellos supuestos en los que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento (faltando alguno de esos elementos, el juego del principio se rompe y la eventual dualidad de sanciones deviene constitucionalmente legítima), y viene a establecer que una sentencia penal condenatoria cerraría la puerta a un posterior procedimiento administrativo.

El problema surge cuando en un procedimiento penal se da una sentencia absolutoria. El art. 77.4 LPAC establece que en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. Es decir, en un procedimiento administrativo por los mismos hechos, que una causa penal, estos quedan al margen de cualquier actividad probatoria⁵⁰⁷. En el caso contrario estarían los hechos que, por sentencia penal, no fueron probados, pero sin negar la posibilidad de su existencia, o la causa penal concluyó con un auto de sobreseimiento o un archivo de las actuaciones. Aquí la solución que se plantea es la obligación, por parte de la Administración, de la actividad probatoria propia conducente a la verificación de los hechos constitutivos de la presunta infracción. No existen hechos exonerados de prueba porque sencillamente la actuación en vía penal ha culminado sin una declaración de hechos probados. En el procedimiento administrativo ha de partirse necesariamente de la realidad y datos que las citadas sentencias penales recogen, sin posibilidad alguna de alterar el contenido de aquéllas, cualquiera que sea la prueba que se practique, ni tampoco de enjuiciar o valorar si aquéllas fueron más o menos rigurosas. Como hemos dicho, otro caso sería que los hechos no fueran probados en vía penal o que el proceso fuera sobreseído. En este caso, la Administración debe desarrollar toda la actividad probatoria necesaria para demostrar que los hechos son constitutivos de la presunta infracción⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ Vid. VILLAR PALASÍ, J.L., *La Interpretación y los apotegmas jurídico-lógicos*. Madrid, Ed. Tecnos, 1975, pág. 122.

⁵⁰⁷ La aceptación de esta regla, expresamente criticada por NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo...*, op. cit., págs. 430-431, es el resultado a su juicio, del mal entendimiento que se ha hecho de la regla “*non bis in idem*”, error que procede de lo siguiente: el “*bis*” de la regla no se refiere a condenas, sino a enjuiciamientos, de tal manera, que la regla correctamente entendida dice así: por un mismo hecho nadie puede ser “enjuiciado” dos veces, con independencia del sentido que haya podido tener el primer enjuiciamiento. Al no haberse entendido correctamente, afirma el autor que todo termina en una burla y, apurando el razonamiento, habrá de admitirse que, si después de una resolución absolutoria cabe, otra condenatoria, por las mismas causas habría que admitir una segunda resolución condenatoria después de otra del mismo carácter.

⁵⁰⁸ Cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 160-176: “la general prevalencia del orden penal se traduce, en la imposibilidad de que se sigan paralelamente el proceso penal y el procedimiento administrativo. El

En relación a la segunda cuestión, debemos hacer mención a la prueba en relación a su vinculación a la costumbre, al derecho extranjero y a determinadas normas propias del ordenamiento administrativo. El art. 1.3 CC, otorga a la “costumbre” el valor de fuente del derecho siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada, y de acuerdo con el art. 12.2 CC, dispone que la remisión al “derecho extranjero” se entenderá hecha a su ley material, sin tener en cuenta el reenvío que sus normas de conflicto puedan hacer a otra ley que no sea la española, y se completa en su apartado 6, estableciendo que los Tribunales y autoridades aplicarán de oficio las normas de conflicto del derecho español. De la misma forma se recoge en el art. 281.2 LEC cuando dispone que también puedan ser objeto de prueba la costumbre y el derecho extranjero. La prueba de la costumbre no será necesaria si las partes estuviesen conformes en su existencia y contenido y sus normas no afectasen al orden público. El derecho extranjero deberá ser probado en lo que respecta a su contenido y vigencia, pudiendo valerse el tribunal de cuantos medios de averiguación estime necesarios para su aplicación. Por último, cabe afirmar que en aquellos ámbitos o materias en los que el “precedente” vincule al órgano administrativo en el contenido de su decisión, ningún inconveniente se aprecia en estimar la posibilidad e, incluso, la obligatoriedad, de que en el expediente quede debida constancia de la existencia y términos del precedente que se invoca. Otra cosa es que se siga el mismo criterio del precedente, que puede ser modificado después de la correspondiente motivación por parte de la Administración, como establece el art. 35.1 d) LEC, que deberán ser motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos⁵⁰⁹.

Sección 3.- Carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

La carga de la prueba corresponde a quien acusa, en el caso del procedimiento administrativo sancionador, a la Administración. Y estos medios probatorios de cargo de la conducta reprochada deben ser suficientes para demostrar la comisión del ilícito y la participación del inculpado (denunciado). Como establece la jurisprudencia constitucional⁵¹⁰, “el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio”.

En el Derecho procesal civil, el art. 1214 CC ha venido tradicionalmente contemplando que “incumbe las obligaciones de la prueba, al que reclama su cumplimiento, y la de su extinción, al que la opone”. Sin embargo, esta regla general ha conocido sensibles modulaciones por obra

proceso penal atrae a su jurisdicción, una competencia excluyente con la correspondiente paralización del procedimiento administrativo”.

⁵⁰⁹ *Ibíd.*, págs. 176-183.

⁵¹⁰ Entre otras, STC 40/2008, de 10 de marzo - ECLI:ES:TC:2008:40: “ciertamente, la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 CE al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones, (...). De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado, resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una *probatio* diabólica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4)”.

de la jurisprudencia, y declara que “si bien es cierto que el art. 1214 CC impone la carga de la prueba de la obligación al que insta su cumplimiento, no es menos cierto que también impone la de su extinción al que la opone, habiéndose sustituido y superado la antigua doctrina legal *"incumbit probatio qui dicit non qui negat"* por la más perfilada y flexible teoría que atribuye al obligado la prueba de los hechos impositivos y la de los extintivos que enerven el derecho reclamado”⁵¹¹.

En la LEC, el art. 217, en sus párrafos segundo y tercero, establece que “la carga se impone a quien pretenda extraer de los hechos el efecto correspondiente a su respectiva pretensión. Es decir, a menos que una disposición legal expresa disponga otra cosa, que corresponde al actor y al demandado reconviniendo la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención. Incumbe al demandado y al actor reconvenido la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de los hechos”⁵¹². De la misma forma se pronuncia mayoritariamente la doctrina⁵¹³.

Respecto a las reglas sobre el reparto de la carga de la prueba en los procedimientos administrativos, hay que distinguir entre los incoados a instancia de parte y los incoados de oficio. En el primer caso, corresponde básicamente al solicitante, “la prueba de los hechos constitutivos de su pretensión” de tal forma que si no se cumple con ella, “ha de soportar las consecuencias de la no acreditación, que indefectiblemente lleva consigo la desestimación de su pretensión”. Esta regla general ha de invertirse en diferentes hipótesis, por ejemplo, cuando la prueba obre en poder de la Administración; cuando ésta se encuentre en mejores condiciones para aportar dicha prueba que el interesado; y cuando el objeto del procedimiento trascienda del interés del peticionario⁵¹⁴. En el segundo caso, la carga de la prueba grava directamente a la Administración, como así demuestra el art. 75.1 LPAC, ya que “los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución como expresión del principio inquisitivo, y se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”. No es imprescindible que el interesado en el procedimiento solicite la apertura de la prueba sino que la propia Administración, bajo el principio de oficialidad al que está sujeta, habrá de acordar el recibimiento a prueba cuando no tenga por ciertos los hechos alegados o la naturaleza del procedimiento lo exija⁵¹⁵. Corresponde a la Administración acreditar la concurrencia del presupuesto de hecho, de modo que, a falta de fundamento legal en que apoyar un hipotético deber del interesado de acreditar un presupuesto de hecho cuya constatación pueda producirle

⁵¹¹ En la STS 5669/2013, de 14 de noviembre - ECLI: ES:TS:2013:5669, no se puede deducir sin más matices que la carga de la prueba recaiga en la Administración: “nos encontramos, pues, ante un tema de prueba, prueba que, sin duda, incumbe a la parte actora como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al hacer aplicación en los ámbitos civil y administrativo de la regla sobre la carga de la prueba del artículo 1214 del Código Civil, (SsTS de 28 de octubre de 1986 y de 7 de julio de 2003)”.

⁵¹² Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., pág. 192.

⁵¹³ Como ha puesto de manifiesto DAMIÁN MORENO, J., *Comentario al artículo 2017* (en Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, obra dirigida por LORCA NAVARRETE, A., y coordinada por GUILARTE GUTIÉRREZ, V.), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2000, pág. 1420, no entraña novedad alguna la modificación de la carga de la prueba en la LEC, pues no hace sino consagrar a nivel legal lo que ya venía siendo un criterio doctrinal unánimemente aceptado.

⁵¹⁴ Vid., GUICHOT REINA, E., *Recensiones...*, op. cit., pág. 431.

⁵¹⁵ Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 195-210.

efectos negativos, a aquél sólo corresponde, en su caso, y como hemos mencionado, la prueba en contrario⁵¹⁶.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales, y en cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento. El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no comporta un desplazamiento de la carga de la prueba hacia el administrado. Este principio, según la jurisprudencia, no supone que los actos de la Administración constituyan prueba de lo que en ellos se afirma, de que sea siempre quien los impugne quien haya de probar lo contrario, ni implica reglas de la valoración de la prueba⁵¹⁷.

La Administración puede utilizar cualquier medio de prueba válido en Derecho para desvirtuar la presunción de inocencia. Lo normal es que la Administración aporte la denuncia del agente de la autoridad, notificada o no en el acto, o las actas o denuncias del personal adscrito a la DGT, así como “todos aquellos elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”, como establece el art. 88 LTSV. En determinadas infracciones será preciso que la Administración demuestre los hechos a través de determinados instrumentos como los cinemómetros, cámaras de grabación de evidencias o los alcoholímetros. El TC⁵¹⁸ ha señalado que los datos obtenidos mediante ellos también gozan de una “presunción *iuris tantum* de veracidad siempre que dichos aparatos hayan sido fabricados y hayan superado los controles establecidos por la normativa técnica vigente en cada momento”. Lo cual quiere decir, únicamente, que los datos que reflejan se deben tener, *prima facie*, por ciertos⁵¹⁹.

Parte de la doctrina⁵²⁰ estima que aquellas normas que consagran la fuerza probatoria legal de las actas de inspección y las denuncias de los funcionarios y agentes de la autoridad llegan a vulnerar la presunción de inocencia, ya que invierten la carga de la prueba y se traslada de la Administración al inculpado. Pero esto no es así, la carga de la prueba no se invierte porque la Administración no se limita a afirmar, sin más y sin prueba alguna, un hecho para obtener el efecto jurídico que pretende (que quede probada la comisión de una infracción y pueda imponer

⁵¹⁶ Vid., GUICHOT REINA, E., *Recensiones...*, op. cit., págs. 431-432.

⁵¹⁷ Entre otras, STS 12739/1990, de 13 de junio - ECLI:ES:TS:1990:12739.

⁵¹⁸ Entre otras, STC 40/2008, de 10 de marzo - ECLI:ES:TC:2008:40.

⁵¹⁹ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 468-470: si bien, como precisan tales pronunciamientos, “dada la peculiar naturaleza de este tipo de aparatos, caracterizados por su gran precisión y fiabilidad desde un punto de vista técnico, y los exhaustivos controles técnicos a los que reglamentariamente están sometidos para asegurar su satisfacción operativa”.

⁵²⁰ PARADA VÁZQUEZ, R., *Estudio preliminar* al libro de LOZANO, B., *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, Marcial Pons, 1990, pág. 13; FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, Comares, 2002, pág. 191; GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-Administrativa de 1998*, Pamplona, Ed., Cizur Menor - Aranzadi, 2007, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2007, págs. 426, 431, 443 y 444. Considerando también que se invierte la carga de la prueba y se muestra muy crítico con la STC 76/1990 sobre la Ley General Tributaria BAJO FERNÁNDEZ, M., *Presunción de inocencia, presunción legal y presunción judicial o prueba de indicios*, en la Ley, 22 de enero de 1991, Págs. 970 y ss. Para GARBERI LLOBREGAT, J., y BUITRÓN RAMÍREZ, G., *El procedimiento administrativo...*, op. cit., pág. 405, se invierte la carga de la prueba pero, como cabe prueba en contrario, no se vulnera la presunción de inocencia. Por el contrario para GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, N.; *La prueba en el proceso administrativo (objeto, carga y valoración)*, Madrid, Ed. Jurídica Colex, 1992., pág. 65, la Administración satisface la carga de la prueba que le incumbe pero la presunción de veracidad colisiona frontalmente con el derecho a la presunción de inocencia, pues traslada al particular la carga de destruir aquella presunción.

una sanción), quedando con ello relevada de la carga de probarlo, y haciendo recaer dicha carga sobre el acusado. La realidad es que la Administración, con los hechos recogidos en el acta de inspección, aporta la prueba suficiente para que dichos hechos se puedan considerar como una infracción administrativa y pueda constituir una prueba de cargo, desvirtuándose así la presunción de inocencia del presunto inculpado; el reparto de hechos a probar entre la Administración y el denunciado no sufre alteración alguna, sino que queda como estaba, pues frente a lo que el acusado tiene que actuar y probar, es contra una prueba de cargo ya aportada previamente por la Administración que puede resultar bastante o suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia⁵²¹, y en todo caso, siempre queda la posibilidad de que el presunto infractor aporte prueba en contrario que desvirtúe la actividad probatoria de la Administración.

La presunción de inocencia, en su dimensión de regla de juicio, supone, en términos del propio TC⁵²², “que cuando el Estado ejercita el *ius puniendi* a través de un proceso, debe estar en condiciones de acreditar públicamente que la condena se ha impuesto tras la demostración razonada de que el acusado ha cometido realmente el concreto delito que se le atribuía, a fin de evitar toda sospecha de actuación arbitraria”, lo que es lo mismo, toda sanción ha de estar casada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, de donde se extraen dos importantes consecuencias. De una parte, que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, por lo que al acusador, en este acaso la Administración, compete ofrecer una actividad probatoria de cargo que resulte mínima, suficiente e idónea para destruir la verdad interina que, en propia calificación jurisprudencial, comporta la presunción de inocencia. De otra, que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano competente, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio y de sobreseimiento del expediente sancionador, pues el derecho se vulnera cuando sin prueba o prescindiendo de la prueba se declara la culpabilidad⁵²³.

En resumen, y para concluir, de acuerdo con el art. 77 LPAC, el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo, sin que, en ningún caso, le sea exigible una “*probatio diabolica*” de los hechos negativos⁵²⁴. En consecuencia es la Administración la que debe probar la culpabilidad, que se ha cometido un comportamiento típico, antijurídico y culpable, y no el presunto infractor el que tiene que probar su inocencia. Para desvirtuar la presunción de inocencia no es bastante

⁵²¹ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 191-199: “la Administración no está formulando una acusación sin pruebas y carente de todo fundamento, sino que cuando presenta un acta de inspección en la que se relatan unos hechos que pueden ser constitutivos de infracción administrativa está ya presentando una prueba de cargo sobre tales hechos, pechando así con la carga probatoria que le incumbe o pesa sobre ella”.

⁵²² Entre otras, STC 111/1999, de 14 de junio - ECLI:ES:TC:1999:111. La Propia Sentencia da cuenta de la evolución habida en su jurisprudencia en la interpretación de los requisitos que han de concurrir en la actividad probatoria desplegada por el correspondiente órgano judicial a fin de que pueda entenderse conforme con el derecho a la presunción de inocencia. Así dice, si, en un primer momento exigimos “a partir de la fundamental STC 31/1981, que fuera “mínima”, después, la STC 109/1986, que resultase “suficiente”, y últimamente hemos requerido que el fallo condenatorio se apoye en “verdaderos actos de prueba”, entendiéndose por tales, en el ámbito del procedimiento administrativo, los desarrollados con el pleno respeto al conjunto de garantías a las que tienen derecho los interesados”.

⁵²³ Entre otras, STC 2/1984, de 18 enero - - ECLI:ES:TC:1984:2: “(...) Se desconocerá la presunción de inocencia cuando, sin prueba o prescindiendo de la prueba, se declara la culpabilidad, pues las pruebas constituyen los fundamentos de la convicción íntima del juzgador; de aquí la importancia de cuidar la aportación al proceso de los medios probatorios y de las garantías de su aportación (STC 54/1982, de 26 de julio)”.

⁵²⁴ Cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 210-214.

cualquier prueba, sino que quien acusa, la Administración, debe desplegar válidamente una actividad probatoria de cargo (incriminatoria o inculpatoria) que resulte suficiente para acreditar o verificar que un sujeto ha cometido una infracción⁵²⁵.

Capítulo 2.- Valoración de la prueba

Sección 1.- Sistema de valoración de la prueba

La ley puede establecer dos sistemas contrarios de valoración de la prueba, en función de si dicha forma de valoración de la prueba se recoge positivamente en un determinado precepto de la ley o no.

Por un lado, el sistema de “libre valoración” o “íntima convicción”, que consiste en que la prueba es valorada por la Administración (o por el juzgador) de forma libre, aunque no de forma arbitraria (prueba libre no significa prueba arbitraria), y sujeta, eso sí, a las reglas de la sana crítica. Dicho de otro modo, que los medios de prueba no sean apreciados caprichosamente sino “conforme a principios o pautas seguros de enjuiciamiento de acciones, conductas y hechos de relevancia procesal, depurándolos conforme a las máximas de experiencia”⁵²⁶ o también que la libre valoración “presupone la ausencia de aquellas reglas (las que predeterminan el valor de la prueba) e implica que la eficacia de cada prueba para la determinación del hecho sea establecida caso a caso, siguiendo criterios no predeterminados, discrecionales y flexibles, basados esencialmente en presupuestos de la razón”⁵²⁷. Este es el sistema aceptado predominantemente.

Por otro lado, el sistema de “apreciación” o “valoración legal” de la prueba. Aquí la ley señala a la Administración (o al juzgador) cuál es el valor de la prueba y cómo se debe interpretar en cada momento. La mencionada anteriormente “presunción de veracidad”, es un ejemplo de este sistema, ya que la ley es la que determina la fuerza probatoria de las actas y documentos de los agentes de la autoridad, siempre salvo prueba en contrario. En este sistema de prueba tasada “es la Ley la que, con independencia del convencimiento del Juez, le señala la forma como ha de valorar las pruebas, imponiendo el criterio legal, fundado en razones de seguridad jurídica o máximas de experiencia comunes o generales”⁵²⁸.

Esto no debe conducir a la errónea conclusión de que la prueba legal o tasada ha sido o es propia de situaciones primitivas, arcaicas u obsoletas, pues de la misma forma que la prueba libre no significa regirse por el capricho y la irreflexiva arbitrariedad, sino según las reglas de

⁵²⁵ Como recuerda y establece la STC 40/2008, de 10 de marzo - ECLI:ES:TC:2008:40, sobre una sanción de tráfico por exceso de velocidad y respecto a los requisitos establecidos por la normativa metrológica que “en tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminatorios de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio [SsTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b); y 169/1998, de 21 de julio, FJ 2].”

⁵²⁶ Cit., SEOANE SPIELGEBERG, J. L., *La Prueba en la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000. Disposiciones Generales y Presunciones*, 2ª edición, Navarra, Ed. Aranzadi, 2007, pág. 376.

⁵²⁷ Vid., TARUFFO, M., *La prueba de los hechos*, Madrid, Ed. Trotta, 2002, pág. 387.

⁵²⁸ Cit., SEOANE SPIELGEBERG, J. L., *La Prueba en...* op. cit., pág. 374.

la sana crítica, las reglas legales de valoración de la prueba suelen ser la positivización de algunas de tales reglas, máximas de experiencia⁵²⁹.

Las máximas de experiencia, según la clásica definición, y citada por numerosas obras por diferentes autores⁵³⁰, “son definiciones o juicios hipotéticos de contenido general, desligadas de los hechos concretos que se juzgan en el proceso, procedentes de la experiencia, pero independientes de los casos particulares de cuya observación se han inducido y que, por encima de esos casos, pretenden tener validez para otros nuevos”⁵³¹.

Las máximas de experiencia o las reglas de la sana crítica es el caso de un funcionario actuando en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección para las que está legalmente habilitado y capacitado, presencia directamente unos hechos y los refleja en un acta cumpliendo las formalidades exigidas, sin incurrir en contradicciones y sin estar implicado o tener interés alguno en tales hechos. En este caso se presupone que dicho funcionario está diciendo la verdad y, por tanto, se puede considerar o aceptar, que tales hechos han sucedido así. Por tanto, las conclusiones a las que se puede llegar son precisamente de esa índole; cuando el documento cumple las formalidades requeridas, aunque no goce legalmente de presunción de veracidad, hay que aceptar la certeza de tales hechos, y probada, si se cumplen los requisitos exigidos para ello, la comisión de la infracción⁵³².

Las reglas de la sana crítica fundamentan su fuerza probatoria en las siguientes premisas con estas características:

- Los funcionarios⁵³³ o agentes de la autoridad que actúan en el ejercicio de sus funciones se les supone una especial imparcialidad. Estos funcionarios deben estar absolutamente desligados de los hechos y de las personas que participan, y por tanto liberados de todo prejuicio. Debe existir un fundamento razonable de que los hechos han sucedido tal y como el funcionario, primero los percibe y luego los relata en el acta o documento. Es una forma de positivizar las reglas de la sana crítica.
- No es un problema cuantitativo, sino cualitativo. Un solo hecho relevante probado⁵³⁴, puede llegar a tener mayor peso probatorio, y por tanto, puede resultar de suficiente relevancia, que numerosos hechos de escasa importancia y exigua fiabilidad.
- Los hechos reflejados por estos funcionarios, en el acta o documento de denuncia, deben ser conocidos a través de la observación directa⁵³⁵ y actuar de forma objetiva. La Administración Pública debe hacer una valoración de la prueba, con un alcance muy preciso y con una trascendencia muy rigurosa, ya que la veracidad de la afirmaciones solo afectan a los hechos observados por los funcionarios o los agentes de la autoridad.

⁵²⁹ Vid., CANO CAMPOS, T.; *Presunciones y valoración...* op. cit.; “el sistema hoy claramente predominante en nuestro país, y en otros de nuestro entorno, es el de libre valoración de la prueba, aunque con sujeción a las reglas de la sana crítica (arts. 316.2, 326.3, 348, 376 y 384 LEC)”.

⁵³⁰ Entre otros, SEOANE SPIELGEBERG, J. L., TARUFFO, M.; CANO CAMPOS, T., IGARTUA SALAVERRIA, J., STEIN, F., y ABEL LLUCH, X.

⁵³¹ Cit., STEIN, Friedrich, *El conocimiento privado del juez*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2017.

⁵³² Vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 57-66.

⁵³³ Cit., ABEL LLUCH, X., *Los medios de prueba a la luz de las reglas de la sana crítica.*, Dialnet, Núm. 8659, 2015.

⁵³⁴ Vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., pág. 75.

⁵³⁵ Vid., HUNTER AMPUERO, I., *Reglas de prueba legal y libre valoración de la prueba: ¿Cómo conviven en el Proyecto de Código Procesal Civil?*, Revista Ius et Praxis, Año 23, Núm. 1, 2017, pág. 254.

- Los documentos⁵³⁶ y actas deben reunir y cumplir con todas las formalidades exigibles en la ley, aunque no gocen estos documentos por sí mismos, como ya hemos dicho anteriormente, de presunción de veracidad.

La jurisprudencia⁵³⁷ también ha hecho especial hincapié en este aspecto, señalando que dicha presunción “deriva de la especialización e imparcialidad que se reconoce a los funcionarios actuantes en su condición de empleados públicos al servicio de la Administración, sometidos por imperativo constitucional, art. 103 in fine CE, a la Ley y el Derecho”. Asimismo, y a diferencia de otros sujetos, actúan, o tienen el deber legal de actuar, con imparcialidad u objetividad, entendidas como desinterés personal. Por su condición profesional se encuentran en una “situación de independencia material y subjetiva” estando “desligados de los hechos y de sus participantes”, todo lo cual “permite estimar su apreciación desprovista de todo prejuicio”⁵³⁸.

Sección 2.- Valor de la prueba como presupuesto de hecho de los actos administrativos

Las Administraciones Públicas en su conjunto constituyen uno de los poderes del Estado, parte del clásico Poder Ejecutivo que, como establece el art. 108 CE, responde solidariamente ante otro de los poderes, el Poder Legislativo, de la satisfacción y ejecución material de las necesidades colectivas en sus diferentes áreas y competencias y, por tanto, las distintas Administraciones tienen como principal objetivo la aplicación del Derecho. Desde este punto de vista, podemos considerar el hecho como un elemento constitutivo y esencial que se inserta en los actos administrativos para la aplicación del Derecho. Por tanto, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como establece el art. 103.1 CE. La delimitación por la Administración de la realidad fáctica que legitima sus actuaciones constituye una tarea de especial significación con la que no sólo se atiende al cumplimiento del mandato inserto en la lógica misma de la aplicación de cualquier norma jurídica, sino con la que se satisface, al propio tiempo, el principio de legalidad que por imperativo constitucional, arts. 9.1 y 103.3 CE, vertebrada toda su actuación⁵³⁹.

La prueba va a constituir una parte fundamental ligada al hecho, que como sabemos, es un elemento esencial del acto administrativo y que nos encamina hacia la convicción y la certeza del propio hecho en el que se basa la resolución administrativa⁵⁴⁰. El procedimiento

⁵³⁶ Cit., SERRA DOMÍNGUEZ, M., *La prueba documental*, en “Instituciones del Nuevo Proceso Civil. Comentarios sistemáticos a la Ley 1/2000”, Alonso-Cuevillas Sayrol, J. (coord.), Barcelona, Ed. Dijusa, 2000, pág. 265.

⁵³⁷ Entre otras, STS 2644/2016, de 15 de diciembre - ECLI:ES:TS:2016:2644 (núm. de recurso 659/2015): “respecto de esa presunción, la doctrina jurisprudencial la basa en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al funcionario público actuante, quedando limitada a solo los hechos que por su objetividad hubiera percibido directamente el inspector o controlador laboral, o a aquellos inmediatamente deducibles de los primeros o acreditados en virtud de medios de prueba referidos en la propia acta, sin que se reconozca la inicial infalibilidad o veracidad a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas, si bien, la presunción de que se trata, por su misma naturaleza “*iuris tantum*”, cede y decae cuando se aportan pruebas acreditativas de la falta de correspondencia entre lo consignado en el acta y la realidad de los hechos.”

⁵³⁸ Vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 67-80.

⁵³⁹ Así lo ha destacado, vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., pág. 38.

⁵⁴⁰ Cfr., QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. de la. Los actos administrativos: concepto, clases y elementos, Universidad Carlos III de Madrid, Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional, octubre 2015, pág. 2.

administrativo que tiene como consecuencia la producción del acto administrativo requiere el principio de la libre valoración de la prueba por parte de la Administración Pública, con sujeción a las reglas de la sana crítica⁵⁴¹. En el procedimiento administrativo sancionador actúa el principio de la libre valoración de la prueba por el órgano encargado de dictar la resolución, sujeta a las reglas de la sana crítica, y no el principio de la prueba tasada.

La prueba constituye una institución esencialmente vinculada a este importante elemento del acto administrativo, en tanto que es una actividad conducente a la acreditación de los hechos que sustentan las resoluciones administrativas. En el procedimiento administrativo rige el principio de la libre valoración de la prueba, y no la prueba tasada, por el órgano decisor con sujeción a las reglas de la sana crítica; reglas que, en cuanto criterios de lógica y razón en la apreciación de la prueba practicada, de exclusión de soluciones incoherentes o, aun, absurdas y disparatadas, en propia expresión jurisprudencial⁵⁴², encuentran fundamento en el “principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos”, límite infranqueable en la apreciación de las pruebas por propio imperativo constitucional⁵⁴³.

De todo lo expuesto hasta aquí, podemos obtener dos consecuencias. Por un lado, tenemos una prueba con características diferentes y propias en el procedimiento administrativo que se entiende como la actividad desarrollada para demostrar el presupuesto de hecho de la resolución administrativa. Y por otro lado, la distancia cada vez mayor con los elementos propios de la prueba en los procesos civiles, que inicialmente sirvieron de referencia en los procedimientos administrativos. La prueba se puede considerar una técnica procesal, desde todas las perspectivas posibles, tanto desde el proceso judicial, como desde el procedimiento administrativo⁵⁴⁴.

De la prueba en vía administrativa está ausente, en los términos expuestos, su adscripción al convencimiento psicológico de un sujeto imparcial y situado sobre las partes, nota que, por encima de cualquier otra, define la prueba procesal, de la misma forma que en el procedimiento administrativo el carácter controvertido de los hechos objeto de prueba pierde buena parte del protagonismo con el que cuenta en los procesos civiles⁵⁴⁵.

Las notas que definen la relación subjetiva que caracteriza el procedimiento administrativo, y en el concreto objeto de esta Tesis, el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, la especialidad de su finalidad, su naturaleza jurídica, su propia estructura y el principio de oficialidad por el que se rige, constituyen, en definitiva, un conjunto de factores que al proyectarse sobre la prueba la dotan de una singularidad que paralelamente la apartan y la alejan de aquellos elementos sobre los que esta misma institución se vertebra en los procesos civiles⁵⁴⁶.

⁵⁴¹ Cfr., PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Barcelona, Ed. Ariel, 1994, pág. 454.

⁵⁴² Entre otras, STC 57/2018, de 24 de mayo - ECLI:ES:TC:2018:57.

⁵⁴³ Vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., pág. 265.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, págs. 69-72.

⁵⁴⁵ Cfr., VILLAR PALASI, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo. Conflictos, procedimiento y recursos*, Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones de la Universidad de Madrid, 1969. Pág. 47. Para este autor, conforman la prueba aquellos actos “dirigidos a proporcionar el convencimiento de la veracidad de los datos alegados, de su existencia o inexistencia”

⁵⁴⁶ Vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., págs. 155-160.

Sección 3.- Prueba de cargo

Respecto a la prueba de cargo, el TC⁵⁴⁷ ha señalado que son pruebas de cargo, “todas aquéllas encaminadas a fijar el hecho incriminado que en tal aspecto constituye el delito, así como las circunstancias concurrentes en el mismo (sobre todo, las que se consideren agravantes) por una parte, y por la otra la participación del acusado, incluso la relación de causalidad, con las demás características subjetivas y la imputabilidad”.

Una amplia jurisprudencia constitucional⁵⁴⁸ ha señalado que “prueba de cargo sólo es aquella encaminada a fijar el hecho constitutivo de la infracción y la participación en él del acusado”. Mientras que la doctrina⁵⁴⁹ ha precisado que el resultado de la prueba pueda racionalmente considerarse de cargo significa “que la prueba ha de tener un contenido objetivamente incriminatorio, que debe ser apreciable mediante una simple interpretación de la prueba previa a la valoración de la misma”, de modo que la existencia de una mínima actividad probatoria de cargo no significa que automáticamente el acusado deba ser condenado, pues cabe que dicha prueba objetivamente incriminatoria, una vez sea objeto de valoración no consiga la convicción íntima del juzgador, bien porque en sí misma no sea suficiente, bien porque paralelamente a la prueba de cargo existe también una prueba de descargo que convence en mayor medida al juzgador⁵⁵⁰.

En el procedimiento penal la prueba de cargo pueda ser por indicios, cuando el hecho objeto de prueba no es el constitutivo de delito sino otro intermedio que permite llegar a él por inferencia lógica, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) La prueba indiciaria ha de partir de hechos plenamente probados.
- b) Los hechos constitutivos de delito han de deducirse de esos hechos completamente probados a través de un proceso mental, razonado y acorde con las reglas del criterio humano.

La falta de lógica o de coherencia en la inferencia de los hechos probados puede provocar que la prueba indiciaria no sea concordante con el razonamiento y las reglas del criterio humano y con los hechos de los cuales se derivan. Esta jurisprudencia⁵⁵¹ acerca de los requisitos de la prueba de cargo por indicios es trasladable al proceso administrativo sancionador. El TC⁵⁵² ha

⁵⁴⁷ Entre otras, STC 33/2000, de 14 de febrero - ECLI:ES:TC:2000:33: “en síntesis, las que se asignan como objetivo al sumario: averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación, y la culpabilidad de los delincuentes (art. 299 LECr.). Esta prueba de cargo corresponde hacerla a quien acusa, (STC 209/1999, de 29 de noviembre)”.

⁵⁴⁸ Entre otras, SsTC 259/1994, de 3 de octubre - ECLI:ES:TC:1994:259 (FJ 2); 173/1997, de 14 de octubre - ECLI:ES:TC:1997:173 (FJ 2); 33/2000, de 14 de febrero - ECLI:ES:TC:2000:33 (FJ 4); 131/2003, de 30 de junio - ECLI:ES:TC:2003:30 y 74/2004, de 22 de abril - ECLI:ES:TC:2004:74.

⁵⁴⁹ Vid., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M., *Prueba y presunción de inocencia*. Madrid, Ed. Iustel, 2005, págs. 142 y ss.

⁵⁵⁰ Cfr., DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., “Artículo 24: Garantías procesales”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario a la Constitución española de 1978*, Tomo III, Madrid Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, pág. 113.

⁵⁵¹ Entre otras, SsTC 189/1998, de 28 de septiembre - ECLI:ES:TC:1998:189; 220/1998, de 16 de noviembre - ECLI:ES:TC:1998:220; 91/1999, de 26 de mayo - ECLI:ES:TC:1999:91 y 120/1999, de 28 de junio - ECLI:ES:TC:1999:120: “(...), explicitado en la Sentencia condenatoria (STC 24/1997, de 11 de febrero, FJ 2º). La falta de concordancia con “las reglas del criterio humano” -la irrazonabilidad- se puede producir tanto por la falta de lógica o de coherencia de la inferencia, en el sentido de que los indicios constatados excluyan el hecho que de ellos se hace derivar o conduzcan naturalmente a él, como por el carácter no concluyente por excesivamente abierto, débil o indeterminado”.

⁵⁵² En la ya mencionada STC 18/1981, de 8 de junio - ECLI:ES:TC:1981:18.

declarado que no sólo es aplicable a las sanciones administrativas los principios inspiradores del orden penal, art. 25.1 CE, sino que también hay que tener en cuenta las garantías procedimentales en el ejercicio de dicha potestad por parte de la Administración, art. 24 CE.

En un procedimiento administrativo sancionador, sólo una prueba de cargo suficiente, proporcionada por la Administración, asegura la necesaria convicción de la comisión de una infracción. La denominada presunción de veracidad sólo afecta al derecho a la presunción de inocencia como regla de juicio, es decir, como regla que exige una prueba de cargo suficiente aportada por la Administración, de la que quepa inferir, más allá de toda duda razonable, la comisión de una infracción por parte de un sujeto⁵⁵³.

Sección 4.- Fuerza probatoria legal

La regla legal de valoración establece que, salvo prueba en contrario, se tiene que reputar cierta la afirmación del funcionario sobre el hecho que ha presenciado, lo que significa considerar que el hecho que el enunciado describe ha sucedido en la realidad. En este sentido es como hay que entender el art. 77.1 LPAC cuando señala que “los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la LEC”. El TC⁵⁵⁴ ha afirmado en repetidas ocasiones que “tales documentos gozan de dicha virtualidad incriminatoria con independencia de que se les atribuya o no presunción de certeza o veracidad”. Las denuncias de los agentes de tráfico gozan de fuerza probatoria legal, porque es la ley la que se la atribuye y no el juzgador (instructor) con arreglo a las reglas de la sana crítica o del criterio humano. Numerosas sentencias del TC⁵⁵⁵ apuntan certeramente en esa dirección: “(...) no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas”

Sin embargo, las actas de inspección y las denuncias de los agentes de la autoridad, o para ser más exactos, las afirmaciones que realizan y plasman en estos documentos, acta o denuncias, no son pruebas de cargo suficientes porque gocen de dicha presunción de veracidad, sino porque pueden tener *per se*, un contenido incriminatorio o servir, para acreditar, de una forma fehaciente, el hecho constitutivo de la infracción y la participación en él del acusado (no son medios de prueba prevalentes por sí mismos sobre cualquier otro medio). Al introducirse una serie de precisiones o matizaciones a la interpretación, que de tales normas, debe hacerse para que sean conformes con la CE, y en concreto al afirmar que estos documentos constituyen un primer medio de prueba cuya eficacia probatoria ha de medirse a la luz del principio de libre valoración de la prueba; parece privarles de su fuerza probatoria legal, con lo que, paradójicamente, las referidas previsiones sectoriales no añadirían nada a lo que con carácter general dispone el art. 77.5 LPAC, pues en tales casos estaríamos también en presencia de un medio de prueba más, cuyo valor o fuerza probatoria apreciaría libremente el juez o el instructor en un procedimiento administrativo sancionador a la luz del referido principio.

⁵⁵³ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 170-174.

⁵⁵⁴ En la STC 242/2005, de 10 de octubre - ECLI:ES:TC:2005:242: “también se ha destacado que tienen plena validez como prueba de cargo los partes de inspección o los informes obrantes en autos, con independencia de que carezcan de presunción de veracidad (por todas, STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 10)”.

⁵⁵⁵ Entre otras, SsTC 76/1990, de 26 de abril - ECLI:ES:TC:1990:76; 14/1997, de 28 de enero - ECLI:ES:TC:1997:14 y 35/2006, de 13 de febrero - ECLI:ES:TC:2006:35.

No es esto lo que se puede remarcar, ya que para salvar la constitucionalidad de los preceptos impugnados aludiendo siempre a que no consagran una presunción *iuris et de iure*, es decir, a que tales medios no hacen prueba plena ya que no gozan de una veracidad indiscutible y absoluta, en decir, a que no son pruebas indiscutibles o categóricas, sino que prevén tan solo una presunción de veracidad *iuris tantum* que, por tanto, admite prueba en contrario y la conclusión a que conduce el acta respecto de los hechos puede ser perfectamente contrarrestada en el proceso judicial o en el procedimiento administrativo sancionador. Por tanto, cuando la Administración imponga una sanción sobre la base de tales pruebas podrá remitirse, a efectos de motivación, a la norma que consagra dicha certeza, sin necesidad de explicar en virtud de que regla o máxima de experiencia da credibilidad al acta, pues eso ya lo ha hecho previamente el legislador. Esto es, el juzgador (o instructor) sólo tendrá que justificar que se da el antecedente de la regla de valoración legal a efectos de la aplicación de la consecuencia prevista⁵⁵⁶. Aunque unas determinadas pruebas, como las denuncias de los agentes, gozan de fuerza probatoria legal; y otras pruebas, aportadas por la Administración y por el acusado, se someten al principio de libre valoración; ello no significa que las primeras prevalezcan sobre las segundas. En este sentido, la fuerza probatoria legal que el art. 88 LTSV otorga a tales denuncias de los agentes no significa que esos medios hagan prueba plena, o indiscutida, sino que se admite, con total amplitud, cualquier prueba que contradiga o desvirtúe las afirmaciones sobre los hechos que constan en la misma, y que, en principio, se han de considerar ciertos o veraces. Por consiguiente, la certeza definitiva del acaecimiento de los hechos sólo podrá afirmarse cuando se haya realizado toda la actividad probatoria y puedan valorarse sus resultados de forma conjunta. Ahora bien, si frente a los hechos constatados en el acta, “ni en vía administrativa ni en sede judicial se ha practicado prueba alguna tendente a desvirtuarlos, ha de reputarse ciertos”⁵⁵⁷.

Los hechos que se constatan en las denuncias y actas de inspección se pueden desvirtuar por otros medios de prueba que destruyan su fundamento y que demuestren que dichas afirmaciones no resultan veraces. La fuerza probatoria legal de estos documentos es refutable mediante otros medios de prueba, aportados o propuestos por el acusado. También conviene precisar que la certeza de las afirmaciones sobre los hechos plasmadas en tales documentos no sólo puede ser desvirtuada por otros medios de prueba con los que resulten incompatibles, sino que también cabe atacar o bloquear la propia regla legal de valoración aportando pruebas o presentando alegaciones que destruyan su fundamento mismo, es decir, demostrando que, en el caso concreto, no se dan las circunstancias que permiten suponer o aceptar que aquellas afirmaciones son veraces. Por ejemplo, porque el acta o denuncia no reúne los requisitos legales exigidos, o por las contradicciones y falta de razonabilidad en la narración de los hechos en que se incurre o, en fin, por la falta de imparcialidad del funcionario al encontrarse implicado en tales hechos⁵⁵⁸.

Respecto a la valoración conjunta de las pruebas, mientras que la valoración individualizada de un medio de prueba está orientada a examinar su fiabilidad, la valoración conjunta se dirige a calibrar la probabilidad de la hipótesis fáctica, de modo que la valoración individualizada de las pruebas y la valoración conjunta se necesitan recíprocamente. El calor probatorio legal de que

⁵⁵⁶ Vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 213-219.

⁵⁵⁷ Tal y como señalan, entre otras, la STSJ 174/2005 de Madrid, de 15 de enero - ECLI: ES:TSJM:2005:174.

⁵⁵⁸ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 475-478: “en la medida en que la llamada presunción de veracidad de las denuncias admite, con toda amplitud, la prueba en contrario, otros medios de prueba pueden desvirtuar perfectamente la certeza que *prima facie* se predica de las afirmaciones contenidas en las mismas”.

gozan las denuncias de los agentes es, pues, provisional; el definitivo depende de su encaje dentro del conjunto⁵⁵⁹. El TC⁵⁶⁰ alude al principio de “apreciación conjunta” de todas las pruebas practicadas. Apremiar o valorar conjuntamente las pruebas significa “poner en relación unos medios de prueba con otros a fin de otorgar a cada uno, en consideración a los restantes, el valor o grado de eficacia acreditativa que le corresponda, lo que de este modo se logra con mayor exactitud y acierto que si la valoración se lleva a cabo respecto de cada medio de prueba por separado, desconectándolo totalmente de los demás”. En la jurisprudencia constitucional⁵⁶¹, referida a las actas de inspección de tributos, recuerda la doctrina del Auto 7/1989 relativa a las actas de la inspección de trabajo, y destaca que “el correspondiente precepto no otorga a aquéllas una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, siendo en este contexto donde cobra sentido la referencia a que el valor de tales medios de prueba ha de medirse a la luz del principio de libre valoración de la prueba”⁵⁶². El presunto infractor no tiene que demostrar su inocencia, sino que basta con que niegue los hechos para dar lugar a una posible ratificación del agente, y ni aún así esto supone que el instructor no llegue a valorar las pruebas aportadas por el expedientado o inculpado de una forma conjunta⁵⁶³. En otras palabras, el expedientado no queda compelido a probar su inocencia para evitar ser sancionado; bastará con que niegue los hechos para dar lugar a la ratificación de los agentes y ni siquiera en tal caso esas declaraciones policiales se impondrán necesariamente sobre la libre y racional valoración de la prueba, de toda la prueba practicada, que ha de llevar a cabo la autoridad administrativa. En definitiva, se establece que la Administración debe valorar libremente las pruebas, no un determinado medio concreto de prueba, sino el resultado de todas las pruebas practicadas en su conjunto⁵⁶⁴.

Por otro lado, las reglas legales de valoración no impiden la búsqueda de la verdad ni suponen una intromisión ilegítima de la legislación en el ámbito de la jurisdicción. Respecto al primer punto, la regla legal de valoración de la prueba no impide la búsqueda de la verdad, ya que por un lado consiste en aplicar la regla de la sana crítica, y la positivización de la máxima experiencia, y por otro, no se deniega al inculpado la prueba en contrario o se rechaza en ningún momento la regla legal de valoración. Respecto al segundo punto, y como hemos dicho, no supone la intromisión ilegítima de la legislación, porque a la prueba en consideración, se le otorga un elevado grado de fiabilidad, que se traduce en una veracidad *prima facie* de las afirmaciones contenidas en las actas o denuncia como consecuencia de las características de

⁵⁵⁹ *Ibíd.*, págs. 479-484: “la valoración conjunta tiene pleno sentido si se tiene en cuenta que la justificación de los hechos dista, por lo general, de ser algo simple”.

⁵⁶⁰ Entre otras, SsTC 35/2006, de 13 de febrero - ECLI: ES:TC:2006:35 y 82/2009, de 23 de marzo - ECLI: ES:TC:2009:82.

⁵⁶¹ Entre otras, STC 76/1990 de 26 de abril - ECLI: ES:TC:1990:76 (sentencia a la que se ha hecho referencia anteriormente).

⁵⁶² En el ATC 271/1990, de 2 de julio - ECLI:ES:TC:1990:271A, señala igualmente que la presunción de veracidad de los hechos de la denuncia “no es per se contrario a la presunción de inocencia pues no otorga a la denuncia una veracidad indiscutible y absoluta, ya que dicha presunción puede ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide al denunciado utilizar frente a ella los medios de prueba oportunos, como expresamente admite el propio art. 283.II, lo que no supone tampoco invertir la carga de la prueba, que, tratándose de una infracción y sanción administrativa, ha de corresponder en todo caso a la Administración, sino actuar contra la prueba fundamental correctamente aportada por la parte contraria y, en su caso, la carga de recurrir en sede jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución sancionadora de la Administración, pudiendo, obviamente, basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos atribuidos o de la culpabilidad necesaria para imponer la sanción”.

⁵⁶³ En la STC 341/1993, de 18 de noviembre - ECLI: ES:TC:1993:341.

⁵⁶⁴ *Vid.*, CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 219-228.

inmediación, especialidad y objetividad del funcionario o agente de la autoridad, pero que no supone una intromisión ilegítima de la legislación en el ámbito de la jurisdicción, art. 117.3 CE, ya que se admite de una forma amplia la prueba en contrario que determine otra conclusión distinta a favor del inculpado⁵⁶⁵.

Desde el punto de vista subjetivo, los hechos cuya existencia se considera probada, salvo prueba en contrario, deben haber sido apreciados directamente por un funcionario; requisito al que normalmente se añade la necesidad de que el mismo tenga la condición de autoridad o agente de la misma. El art. 9.2 EBEP reserva en exclusividad a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, como sin duda lo es la actividad de vigilancia e inspección. El art. 92.2 LRBRL, también precisa que son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función. Desde el punto de vista competencial, es preciso que el funcionario realice funciones de vigilancia o inspección en el sector para el que está especialmente habilitado y capacitado, así como que se encuentren en el ejercicio de tales funciones cuando presencia los hechos y los describe en el acta o denuncia. De ahí la controversia con los empleados de la ORA o del SER. Por último, el funcionario no se debe encontrar involucrado en los hechos que pueden ser constitutivos de la infracción, pues si está implicado en ellos pierde su imparcialidad y las afirmaciones sobre los hechos ya no gozarán de esa presunción de veracidad o fuerza probatoria legal⁵⁶⁶.

Por otro lado, y como hemos mencionado anteriormente, el hecho presenciado por el agente no constituye por sí solo un hecho particular del hecho genérico previsto en la norma sancionadora. Esto ocurre por ejemplo, cuando las afirmaciones de los funcionarios que constan en el acta o denuncia no reflejan la comprobación de hechos sancionables, sino que son el resultado de una deducción carente del necesario enlace lógico⁵⁶⁷, o cuando el tipo infractor incluye hechos, como el deterioro de la calidad del agua⁵⁶⁸, la conducción de un automóvil con determinadas tasas de alcohol o por encima de los límites de velocidad, la tolerancia del consumo de drogas tóxicas o estupefacientes en establecimientos públicos, que para resultar probados precisan de otro tipo de pruebas distintas a su simple afirmación en la documental que se aporta o necesita de alguna comprobación adicional o la práctica de una prueba pericial solicitada⁵⁶⁹.

Algunas normas exigen que el autor del acta la ratifique en el seno del procedimiento administrativo sancionador cuando los hechos sean negados por los inculpados. Pero no tanto para que el acta goce de fuerza probatoria legal, pues no es eso lo que parece consagrar la legislación, cuanto para que el acta se erija en prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia. Sin embargo la mayoría de las normas que otorgan fuerza probatoria legal a las actas no supedita la misma a ratificación alguna por parte del autor del acta. La

⁵⁶⁵ *Ibíd.*, págs. 206-211.

⁵⁶⁶ *Ibíd.*, págs. 102-111.

⁵⁶⁷ Este ejemplo aparece en la STS 388/2004, de 27 de enero - ECLI:ES:TS:2004:388.

⁵⁶⁸ Este caso se recoge en la STSJ 547/2005 de Extremadura, de 13 de abril - ECLI:ES:TSJEXT:2005:547 y STSJ 539/2005 de Cantabria, de 12 de abril - ECLI:ES:TSJCANT:2005:539.

⁵⁶⁹ Entre otras, STC 243/2007, de 10 de diciembre - ECLI:ES:TC:2007:243.

ratificación del agente, en muchos casos, no pasa de ser en la práctica una mera comparecencia por medio de un formulario o un ritual estándar consistente en un simple “me afirmo y ratifico”, sobre todo en las tramitaciones sectoriales más masificadas, como son las normas del tráfico rodado⁵⁷⁰: “(...) que habiéndose negado la realidad de los hechos denunciados y propuesto la prueba de análisis y pesaje de las sustancias intervenidas, la Administración sancionadora disponía de la posibilidad de aportar prueba que justificase la imposición de la sanción en términos constitucionalmente admisibles, como hubieran sido los concretados en la práctica del análisis interesado y la ratificación de los policías locales intervinientes. Al dictarse la resolución sancionadora sin más base que la denuncia de los agentes policiales bien puede decirse que la sanción se impuso, prácticamente, sin seguir procedimiento alguno, en el sentido material y no puramente formal del término”

En definitiva, lo que se reputa cierto o veraz es la declaración de conocimiento de unos hechos apreciados por el inspector o del agente de la autoridad, pero no sus eventuales declaraciones de voluntad, juicio o deseo respecto de tales hechos. Por esa razón no gozan de veracidad las afirmaciones sobre hechos presuntos, esto es, los que el funcionario no aprecia directamente sino infiere o deduce de otros, o los informes posteriores al acta o denuncia. También quedan fuera del campo de la presunción o regla de prueba legal los denominados hechos internos o psicológicos, que denotan los motivos, intenciones o finalidad de una conducta o el conocimiento de un hecho por parte de alguien, y los conceptos que han de ser llenados de contenido por la Administración o por el juez mediante juicios de valor, pues tales hechos, a diferencia de los externos, no son directamente observables o constatables⁵⁷¹.

Capítulo 3.- El valor de la prueba electrónica

Sección 1: La prueba electrónica

1.1.- Concepto de la prueba electrónica

La prueba en el procedimiento judicial es la actuación procesal de parte a través de los medios regulados en la norma procesal, por la que intenta probar los hechos que invoca como fundamento de su pretensión, con el propósito de acreditar al tribunal su certeza probatoria⁵⁷². Sin embargo, la prueba en el procedimiento administrativo sancionador constituye la actividad de instrucción que tiene por objeto demostrar la realidad y la exactitud de los hechos, así como, en su caso, la vigencia y la existencia de las normas que han de servir de fundamento en la resolución final. Los hechos, que han sucedido en la vida real y que se tienen que demostrar como ciertos, son los acontecimientos de la vida real, demostrables y constatables a través de una narración secuencial de los mismos, plasmados en un documento con validez legal. En palabras de ciertos autores⁵⁷³, los hechos denominados “brutos”, son los sucesos de la realidad

⁵⁷⁰ Vid., CANO CAMPOS, T., *Presunciones y valoración...* op. cit., págs. 131-134.

⁵⁷¹ En esta misma obra de CANO CAMPOS, T., entre las págs. 81-101 también se establece que: “la expresión “probar un hecho” no sería más que una elipsis, una forma abreviada de decir “probar la hipótesis de que los hechos han sucedido”, o “mostrar que, a la luz de la información que poseemos, está justificado aceptar que ese hecho ha ocurrido”.

⁵⁷² Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ.

⁵⁷³ Así de manera ejemplificativa, MEDINA ALCOZ, L., *Los hechos en el derecho...*, op. cit., pág. 1, plantea lo siguiente: “son enunciados necesariamente relativos y convencionales; seleccionan los aspectos fácticos a los que alguien quiere asignar relevancia por alguna razón. El legislador configura el supuesto de hecho normativo (p. ej. conducción con vehículo a motor a más de 120 km/h) dejando al margen los demás aspectos del mundo real (p. ej., hay coches rojos, amarillos y verdes) con la intención de imponer una concreta consecuencia

empírica. Cuando decimos que el legislador, la Administración Pública, el juez o el testigo describen, definen o construyen un hecho, estamos diciendo, en realidad, que describen, definen o construyen un enunciado relativo a un hecho del mundo real en función de determinados conceptos. Los acaecimientos de la realidad objetiva existen al margen de nuestras categorías. Por eso nuestras descripciones, definiciones o construcciones son, no los hechos brutos, sino la narración de un segmento de ellos, la que realiza un sujeto que supone que algo ocurre en el mundo real.

La conexión existente entre el hecho y el derecho supone una relación bidireccional y ciertamente complicada. Podemos decir, que la dependencia y la conexión entre ambos conceptos se confunde y se retroalimentan mutuamente. El hecho se subsume en el tipo legalmente previsto y descrito, y la norma se modifica a medida que la realidad se transforma y se adapta a la sociedad de la que emana. Podemos decir que se produce una relación cíclica y recíproca entre ambos conceptos y que se modifican y matizan mutuamente. La regulación normativa no puede desligarse de los hechos que la misma norma regula, y a los que concede determinadas consecuencias jurídicas. Un hecho, de carácter jurídico, depende de la norma que le capacita y le adjudica el poder crear una relación jurídica y como resultado de esta relación jurídica y del vínculo que se establece, provoca unas determinadas consecuencias jurídicas. Hecho jurídico es aquel al cual el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de poder crear, modificar o extinguir una relación jurídica y que se convierte así en el supuesto de hecho de la norma entendido como conjunto de requisitos que el ordenamiento jurídico reconoce como fundamento de una consecuencia jurídica⁵⁷⁴. Por tanto, el objeto de la prueba, en el procedimientos administrativo sancionador se basa en la acreditación de los hechos destacados o notables, "hechos relevantes", cuya verificación es necesaria e imprescindible para que se cumpla el tipo previsto en la norma administrativa de carácter punitivo. Estos "hechos relevantes" es un concepto indeterminado que, en el procedimiento administrativo, no se ciñe a los hechos controvertidos, como ocurre en el proceso civil, sino que, como necesaria consecuencia de los principios de legalidad y oficialidad, se extiende a la verificación necesaria, en todo caso, del presupuesto de hecho de la norma administrativa. Aún más, la necesidad probatoria abarca, incluso, a los hechos admitidos, en especial, en los procedimientos cuyo objeto es, precisamente, la acreditación de una realidad fáctica, en los que hay que ponderar hasta qué punto la admisión del hecho entra en el poder dispositivo de quien la realiza o, si por afectar al interés público o a un tercero, la aceptación resulta irrelevante⁵⁷⁵.

Respecto al objeto concreto de esta investigación y todo lo relacionado con la prueba electrónica, cuando una persona realiza una actividad utilizando tecnologías de la información y/o de la comunicación hace surgir informaciones (huella o rastro digital) que pueden resultar útiles para la investigación por parte de los poderes públicos de actuaciones ilícitas. De esta manera, se puede definir el entorno digital o virtual como aquel conjunto de informaciones en

jurídica (p. ej. la sanción). Otro tanto hacen la Administración y el juez (p. ej., al declarar que alguien condujo su automóvil a más de 140 km/h para imponer o confirmar una multa). También el testigo o el imputado que narra un hecho (p. ej. el vehículo circulaba a 110 km/h); selecciona un fragmento de la realidad a determinados efectos (p. ej., evitar la multa)".

⁵⁷⁴ Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit., pág. 33: "las relaciones entre los hechos y el derecho no son reconducibles a un esquema simple o unidireccional; son, por el contrario, recíprocas y complejas. La mera observación de la génesis y posterior aplicación de las normas jurídicas demuestra que el derecho presenta respecto de los hechos una secuencia circular. Parte necesaria e inequívocamente de la realidad, con el objeto de regularla e incluso de conformarla, para volver, de nuevo, a ella en el proceso de aplicación de la norma previamente promulgada".

⁵⁷⁵ Vid., GUICHOT REINA, E., *Recensiones...*, op. cit., pág. 430.

formato digital que una persona genera con su actividad mediante dispositivos electrónicos, de manera consciente o inconsciente, con voluntariedad o sin ella⁵⁷⁶.

La investigación de este entorno digital puede incrementar la eficacia de la persecución y prueba del delito en multitud de ámbitos de la actividad humana, pero también lleva consigo un importante riesgo de lesividad para los derechos fundamentales de las personas investigadas. De esta manera, “surge la necesidad de dispensar una protección jurisdiccional frente a la necesidad del Estado de invadir, en las tareas de investigación y castigo de los delitos, ese entorno digital⁵⁷⁷”.

Se debe tratar, en primer lugar, las diferentes denominaciones que recibe al concepto de “prueba electrónica”, como son: prueba digital, prueba por medios o soportes electrónicos, prueba tecnológica, e-prueba, etc. Aunque no se puede hablar de una definición legal de prueba electrónica, ya que es un concepto nuevo y abierto, se puede acotar como aquel “medio electrónico que permite acreditar hechos relevantes para el proceso, ya sean físicos o incluso electrónicos, y que se compone de dos elementos necesarios para su existencia, los cuales delimitan la especialidad de la prueba electrónica en relación al resto de medios probatorios: un elemento técnico o hardware, y un elemento lógico o software⁵⁷⁸, o también como aquella “información contenida en un dispositivo electrónico a través del cual se adquiere el conocimiento de un hecho controvertido, bien mediante el convencimiento psicológico o bien al fijar este hecho como cierto atendiendo a una norma legal⁵⁷⁹”.

1.2.- Obtención de la prueba electrónica

En el art. 3.5 LFE se encuentra la definición del concepto de documento electrónico, y establece que “se considera documento electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado”. La realidad es que la firma electrónica, ha sido objeto de regulación temprana con respecto a otras cuestiones relativas a Internet y a las Tecnologías de la información y la comunicación, tanto en el ámbito internacional y comunitario, como en el nacional, puesto que se pretendía dotar de confianza y seguridad a ciertas operaciones realizadas a través de la red de redes.

La firma electrónica permite así comprobar el origen y la integridad de los datos comunicados, la identidad del comunicante que transmite y el consentimiento. Asimismo el art. 3.8 LFE dispone que “el soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente es admisible como prueba documental en juicio”. Por tanto, en principio, la LFE nos facilita una definición un tanto restrictiva de lo que vincula con el concepto de documento electrónico⁵⁸⁰. Sin embargo, esta ley se debe poner en relación con el Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, que define en el art. 3, apartado 35 al documento electrónico como: “todo contenido almacenado en formato

⁵⁷⁶ Cfr., DELGADO MARTÍN, J., *Investigación del entorno...*, op. cit., pág. 1.

⁵⁷⁷ Entre otras, STS 342/2013, de 17 de abril - ECLI:ES:TS:2013:342.

⁵⁷⁸ Vid., BUENO DE MATA, F., *Prueba electrónica y proceso 2.0. Especial referencia al proceso civil*. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2014, págs. 89-95.

⁵⁷⁹ Vid., SANCHÍS CRESPO, C., *La prueba en soporte electrónico, (dentro de la obra colectiva Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en la Administración de Justicia. Análisis sistemático de la Ley 18/2011, de 5 de julio)*, Navarra, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2012, pág. 713..

⁵⁸⁰ *Ibíd.*, págs. 3-4.

electrónico, en particular, texto o registro sonoro, visual o audiovisual”. Esta concepción de documento es más amplia, configurado como aquel objeto, con independencia de su soporte, en el que se recoja algún tipo de información de interés para aportarlo al proceso. Al ser el documento de tipo electrónico, el soporte de su presentación será de esta naturaleza.

Las herramientas tecnológicas no son ya simplemente una ayuda o complemento en el ejercicio de la actividad procesal, son la base o sustento para el ejercicio de los derechos, y ello ha transformado y transformará la forma y manera en que nos relacionamos, y el modo en que enfocamos la solución de los conflictos⁵⁸¹. Por la propia naturaleza de la prueba electrónica, ésta presenta una serie de características singulares, como son la intangibilidad, la mutabilidad, la dificultad de determinar la existencia, el origen y el contenido, la volatilidad, y su carácter intrusivo. Esta primera fase de la obtención, hace alusión al acceso a las fuentes de prueba electrónica, es decir, a la obtención de la información o datos por las partes antes de su aportación al proceso. Así, podemos encontrarnos con que, para ello, se debe acceder a la información almacenada en un dispositivo electrónico, terminales, dispositivos de localización, transmitida a través redes o de telefonía u otras análogas.

Por todo lo anterior, y por tratarse de una prueba silenciosa, para cuya obtención tenemos mecanismos a disposición de todos, incluso de forma gratuita, ha de garantizarse en primer lugar, la licitud en dicho acceso. Es decir, la prueba se ha de obtener sin violentar directa o indirectamente los derechos y libertades fundamentales, pues en caso contrario, se considerarán nulas de pleno derecho y no podrán ser utilizadas en un proceso judicial, 11.1 LOPJ⁵⁸². Se debe tener en cuenta que la obtención de la prueba digital puede afectar a la intimidad personal, al secreto de las comunicaciones, al derecho a la autodeterminación informativa en el ámbito de la protección de datos personales, a la inviolabilidad domiciliaria y al derecho a la propia imagen. Alude también a este extremo el Código Deontológico de la Abogacía Española, que establece que el abogado gozará de “plena libertad para utilizar los medios de defensa que estime pertinentes, siempre que sean legítimos y hayan sido obtenidos lícitamente.” Puede darse el supuesto de que la información o los datos hayan sido obtenidos de dispositivo o comunicación realizada por la propia parte interesada, en cuyo caso, el acceso siempre va a ser lícito. En caso de que los datos obren en poder de tercero, sólo podrá accederse a ellos a través de consentimiento o de autorización o requerimiento judicial, en garantía de los derechos fundamentales citados.

Hay que recordar asimismo que no podemos obtener una prueba electrónica secundaria que se obtuvo a través de una prueba primaria ilegalmente obtenida por vulnerar derechos fundamentales. Esta es la *teoría del fruto del árbol envenenado*, en el caso *Silverthorne Lumber Co vs Estados Unidos* de fecha 26 de enero de 1920, la Corte Suprema determinó que el rechazo en el proceso penal de las pruebas derivadas de los elementos obtenidos ilegalmente permite evitar que los organismos policiales federales actúen sin observar las disposiciones reglamentarias. Aunque este concepto metafórico otorgado a la exclusión de las pruebas derivadas de los documentos ilegales es desarrollado por parte de los jueces y tribunales, su fundamento es reconocido, incluso, en pasajes bíblicos, al precisar que “si el árbol es bueno, su fruto es bueno; si el árbol es malo, su fruto es malo, porque por el fruto se conoce el árbol” (Mateo 12:33). La teoría del árbol envenenado, más que una simple doctrina, constituye una garantía fundamental del imputado, por lo que el Estado debe garantizar, ya sea de oficio o a

⁵⁸¹ Vid., VALERO CANALES, A. L., *La práctica de...*, op.cit., págs. 1-2.

⁵⁸² Entre otras, la STC 13/2014, de 30 de enero - ECLI:ES:TC:2014:13, absolvió al acusado, que había sido condenado por la Audiencia Nacional, puesto que el medio de prueba electrónico que le podía condenar fue obtenido de modo ilícito.

solicitud de la parte interesada, la inadmisión, inutilización o exclusión de las pruebas prohibidas, así como también de sus consecuencias posteriores⁵⁸³. Esta teoría, no obstante, no es de aplicación cuando existe una vía de investigación diferente que permite obtener las pruebas por un cauce distinto del empleado para recabar los elementos de prueba ilícitos (fuente independiente), cuando las circunstancias hubieran llevado inevitablemente al mismo resultado, no existiendo vinculación de causalidad entre la obtención de la segunda prueba y de la primera (descubrimiento inevitable), y cuando el enlace jurídico entre una prueba y otra no sea evidente, no exista una indisoluble conexión activa entre ambas pruebas y se requiera realizar un juicio de valor para encontrar rastros de dicha conexión (conexión de antijuricidad). Por último y según mi criterio, en base a la teoría del árbol envenenado, los actos administrativos sancionadores emitidos como consecuencia de pruebas obtenidas ilegalmente deben ser considerados como prohibidos o envenenados, pues si la fuente del acto administrativo sancionador, el “árbol”, es inválida, entonces las disposiciones que provengan de dicha fuente, la resolución del procedimiento sancionador, el “fruto”, también son inválidas. Esto debido a que son nulos de pleno derecho todos los actos administrativos que subviertan los derechos fundamentales de la Constitución, así como también prescindiendo del procedimiento legalmente establecido para ello.

En cuanto a las comunicaciones, existe un supuesto especial, y es que cualquier comunicante que participe en el proceso de comunicación, podrá aportar el contenido de la misma, sin que se considere que hay infracción del secreto de las comunicaciones. No obstante, por su especial trascendencia, y su especial afeción, el secreto en las comunicaciones, tiene impartido directo en cuanto a la propia solicitud de prueba que se puede realizar en el proceso judicial, puesto que es la propia Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, la que en su art. 39 obliga a los operadores a garantizar el secreto de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el art. 18.3 de la misma ley y el 55.2 CE. Asimismo, el art. 1.3 de la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, respecto a su ámbito de aplicación indica que “se excluye del ámbito de aplicación de esta Ley el contenido de las comunicaciones electrónicas, incluida la información consultada utilizando una red de comunicaciones electrónicas”.

Por tanto y como conclusión, siempre se debe velar por la garantía de los derechos fundamentales, tanto en la admisión de pruebas solicitadas, como en su aportación, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 287 LEC, “cuando alguna de las partes entendiera que en la obtención u origen de alguna prueba admitida se han vulnerado los derechos fundamentales, habrá de alegarlo de inmediato, con traslado, en su caso, a las demás partes⁵⁸⁴”.

1.3.- Aportación de la prueba electrónica

El objeto del presente apartado es determinar cuáles son los medios de prueba adecuados para el acceso de la prueba al proceso, y en su caso, qué procedimiento y qué forma tiene que seguirse para su aportación.

Las pruebas electrónicas más utilizadas por su idoneidad y compatibilidad, son:

⁵⁸³ Vid., MEDINA REYES, R.A., *La teoría del árbol envenenado en el Derecho Administrativo*, artículo publicado: <http://www.robertomedinareyes.com/la-teor-a-del--rbol-envenenado-en-el-derecho-administrativo.html>, 13 de marzo de 2015.

⁵⁸⁴ Vid. VALDECANTOS FLORES, M., *El derecho a la prueba...*, op. cit., págs. 5-6.

- La prueba documental en soporte electrónico, ya que la forma más correcta de acceso de documentos electrónicos al proceso, es a través de formatos multimedia (CD, DVD, pen drive, disco duro...), siempre informando claramente sobre su origen, contenido y forma de reproducción o visualización.
- La prueba pericial, a la que se le aplicará el régimen general previsto en los arts. 335 a 352 LEC, y que puede utilizarse bien como prueba autónoma, no supeditada a otros medios de prueba sino que en sí misma constituya prueba electrónica (por ejemplo para acreditar las visitas en una web a efectos de determinar la difusión de una publicación), o bien como prueba instrumental para auxiliar a otro medio de prueba (por ejemplo, para descryptar el contenido de un disco o para acreditar la validez de otro medio de prueba).
- La prueba de reconocimiento judicial, consistente en la exhibición directa al Juez o a los miembros del Tribunal, de un documento, unos datos o alguna de las fuentes de prueba electrónicas, con la finalidad de que la examinen y la reconozcan.
- La prueba testifical y/o prueba de interrogatorio de partes. A este respecto, obviamente, no es posible que el testigo o la parte que está siendo interrogada aporte al proceso un correo electrónico o captura de pantalla, puesto que ello violentaría las normas procesales y el principio de preclusión, causando la indefensión de la otra parte, pero sí puede narrar el contenido de dicho mail, o de una conversación mantenida a través de un servicio de mensajería instantánea⁵⁸⁵.

Por lo que respecta a los requisitos para su aportación, han de cumplir con los principios de pertinencia y necesidad aplicables a cualquier jurisdicción, de licitud, y de admisibilidad procedimental. Respecto a este último aspecto, la incesante evolución tecnológica ha originado una masiva utilización de instrumentos electrónicos y digitales, por lo que se asiste a un aumento continuado de nuevas fuentes de prueba que pueden ser relevantes para la acreditación de un hecho dentro de un proceso (ordenadores, smartphones, tablets, dispositivos USB, tarjetas de memoria, CD-ROM, DVD, Discos Duros, correo electrónico, mensajería instantánea como WhatsApp, Telegram, redes sociales, como Facebook, Twitter, Messenger, etc.) Todos ellos son mecanismos aptos para acreditar hechos que pueden tener una trascendencia fundamental en sede administrativa o judicial. La problemática radica en delimitar cómo estas fuentes de prueba pueden acceder al proceso, es decir, qué medios de prueba de los legalmente previstos podemos utilizar con tal finalidad.

La validez de los correos electrónicos como prueba está plenamente admitida por la jurisprudencia⁵⁸⁶. A este respecto y relacionado con lo que se conoce como captura de pantalla, la jurisprudencia, recogió que los abogados “también podrán exhibir capturas o impresiones de correos electrónicos, WhatsApp, páginas web etc. con la finalidad de interrogarle sobre los mismos y, en su caso, que puedan reconocer ciertos hechos durante el propio interrogatorio⁵⁸⁷”. La exhibición del teléfono móvil donde se encuentra el mensaje se pretende utilizar, en ocasiones, como una prueba documental mediante su impresión en papel. También cabe la solicitud de exhibición del teléfono móvil de la parte contraria desde donde se remitió o recibió un determinado mensaje⁵⁸⁸.

⁵⁸⁵ Vid. VALDECANTOS FLORES, M., *El derecho a la prueba...*, op. cit., pág. 6.

⁵⁸⁶ Entre otras, SsTS 532/2012, de 30 de julio - ECLI:ES:TS:2012:532; 603/2012, de 15 de octubre - ECLI:ES:TS:2012:603; 196/2016, de 30 de marzo - ECLI:ES:TS:2016:196.

⁵⁸⁷ La SAP 8686/2007 de Barcelona, de 25 de mayo - ECLI:ES:APB:2007:8686, absolvió al acusado, que había sido condenado anteriormente puesto que el medio de prueba electrónica que le podía condenar fue obtenido de modo ilícito. También STS 300/2015, de 19 de mayo - ECLI:ES:TS:2015:300.

⁵⁸⁸ Vid., VALERO CANALES, A. L., *La práctica de...*, op.cit., págs. 9-10.

En cuanto a las fases procesales, pueden incorporarse al proceso a través de medidas de aseguramiento de prueba (es recomendable solicitarlas inaudita parte), a través de diligencias preliminares, a través de la práctica ordinaria de proposición y aportación de prueba, o a través de diligencias finales. Hay que tener en cuenta que la propia aportación de prueba electrónica ha de realizarse garantizando la integridad y neutralizando su alterabilidad, por lo que el volcado o clonado de datos, caso de no aportarse la fuente original, ha de hacerse a través de una copia espejo, bit a bit.

1.4.- Consecuencias probatorias de la utilización de drones

Respecto al dron como instrumento para la obtención de pruebas electrónicas, con el actual Real Decreto 1036/2017 de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, avanzamos hacia una normativa más pareja con nuestros países vecinos, eliminando muchas de las restricciones que establecía la Ley 18/2014 y que limitaba en exceso las posibilidades de uso de estos dispositivos. Con este nuevo texto legal contamos con elementos que permiten un uso más detallado, ampliando su utilización con fines lúdicos y recreativos y acotando de manera concreta su utilización por los diferentes operadores jurídicos.

La finalidad perseguida con la utilización del dron como diligencia de investigación tecnológica es la de captación de imágenes o vídeos o la medición termográfica de una determinada zona con la finalidad de esclarecer quién y cómo perpetró la acción delictual o ilícita que estamos investigando. De esta manera, la finalidad propia de los drones en estos casos es servir de herramienta para la obtención de pruebas electrónicas que puedan atribuir la autoría del crimen a un determinado autor o a una causa natural concreta. Así las cosas la naturaleza jurídica del dron suscita algunos problemas, ya que no se sabe desligar el concepto de prueba electrónica, pues solemos disociar el elemento físico del dron con la información intangible que radica en el mismo, cuando realmente deberíamos referirnos a un concepto común basado en un binomio entre una parte física y una parte lógica.

Las grabaciones realizadas por drones deben ser usadas por personal vinculado a Administraciones Públicas en espacios abiertos, y por esta razón no se verían afectados en ningún caso la privacidad de los sujetos grabados, ni por supuesto el derecho a la intimidad, el derecho a las comunicaciones o el derecho a la inviolabilidad en domicilio. Así se desprende tanto en el último RD de diciembre de 2017 como en la LO 13/2015. La protección viene marcada por el art. 18.2 CE cuando nos referimos a espacios privados o a nuestro propio domicilio, el único interrogante que quedaría por tratar sería el caso en el que los sujetos hayan buscado de manera intencional proteger su intimidad frente a terceros en espacio público si podría llegar a vulnerar el derecho a la propia imagen contenido en el art. 18.1 CE. En estos casos la jurisprudencia dictamina que “las imágenes se captaran en un lugar abierto al público le debieron privar de su derecho a la propia imagen, el cual le faculta para decidir, bien para consentirla o para impedirlo, la reproducción de imágenes que se limitaban a la representación de su aspecto físico”⁵⁸⁹, y se añade que “solo en un caso muy remoto podría verse afectado el derecho a la propia imagen al ser captado por un dron en relación a espacios públicos vinculados a la investigación de delitos en espacios públicos y puede que el orden jurisdiccional penal no fuera siquiera el indicado para solucionar el ilícito que potencialmente se derivase”.

⁵⁸⁹ Entre otras, la STC 19/2014, de 10 de febrero - ECLI:ES:TC:2014:19.

Otra opción es si las meras actividades de vigilancia que realizan los drones en cuestión de incendios, sin autorización judicial, podrían llegar a tener en ocasiones la consideración de “hallazgo casual” sobre otro delito hiciera que su captación fuera considerada como prueba ilícita⁵⁹⁰: “se limita la ilicitud de la naturaleza jurídica de la prueba obtenida con vulneración de un derecho fundamental a los funcionarios públicos, basándose concretamente en la teoría de la conexión de antijuridicidad aplicada a los hallazgos casuales, que aún así se vería protegido aún más ante delitos cometidos en espacios públicos, en lo que ante la presencia de no solo de cualquier ciudadano, si no de una autoridad policial, nace como obligatoria el traslado de la noticia criminis en el caso de los primeros, así como la investigación de delitos flagrantes en el segundo de los casos”.

Así las cosas, partiendo de que no se va a incurrir en la obtención de pruebas electrónicas violando derechos fundamentales del investigado, nos encontramos ante la posibilidad de alteración o manipulación del material electrónico desde que es captado por el dron hasta que es practicado en sede judicial. Para ello, es necesario en estos casos preservar fielmente la cadena de custodia de la prueba a través de técnicas de aseguramiento informatizadas como pueden ser las técnicas de “sellado de tiempo” o encriptación, por la que la información obtenida se cristaliza en un determinado momento a través de una serie de parámetros alfanuméricos quedando impertérrita hasta su práctica⁵⁹¹.

Respecto a la incorporación de la prueba generada por drones al proceso y comenzando por las imágenes o los videos captados por el dron, los mismos podrían ser introducidos como un medio de reproducción de palabra, sonido o imagen regulado en el art. 299.2 LEC, al regular que “también se admitirán, conforme a lo dispuesto en esta Ley, los medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso”; siendo completado con lo regulado para su práctica en el art. 382 LEC, “las partes podrán proponer como medio de prueba la reproducción ante el tribunal de palabras, imágenes y sonidos captados mediante instrumentos de filmación, grabación y otros semejantes. Al proponer esta prueba, la parte deberá acompañar, en su caso, transcripción escrita de las palabras contenidas en el soporte de que se trate y que resulten relevantes para el caso”. Por otro lado, si lo que se quiere es incorporar el dispositivo en sí mismo, deberíamos remitirnos al art. 384 LEC, pues establece que “los instrumentos que permitan archivar, conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, que, por ser relevantes para el proceso, hayan sido admitidos como prueba, serán examinados por el tribunal por los medios que la parte proponente aporte o que el tribunal disponga utilizar y de modo que las demás partes del proceso puedan, con idéntico conocimiento que el tribunal, alegar y proponer lo que a su derecho convenga”. Asimismo, establece en su segundo punto que “la documentación en autos se hará del modo más apropiado a la naturaleza del instrumento, bajo la fe del Secretario Judicial, que, en su caso, adoptará también las medidas de custodia que resulten necesarias”. En este sentido, resulta necesario que no solo el “contenido” sino el “continente” sea examinado a través del análisis necesario del instrumento que sirve de soporte, para comprobar que dichas pruebas presentadas cuentan con la exactitud y autenticidad requeridas y, además, se dé la posibilidad de que la contraparte pueda alegar y proponer lo que estime conveniente al

⁵⁹⁰ Entre otras, la STS 116/2017, de 23 de febrero - ECLI:ES:TS:2017:116.

⁵⁹¹ Vid. BUENO DE MATA, F., *La utilización de drones como diligencia de investigación tecnológica: consecuencias probatorias*. Diario La Ley, Núm. 16, Sección Ciberderecho, Ed. Wolters Kluwer. 20 de marzo de 2018, págs. 1-4.

respecto, de acuerdo con el principio de contradicción. Por último, y con independencia del medio de prueba utilizado, se necesitaría una admisibilidad previa del mismo, atendiendo a su licitud, legalidad, pertinencia y utilidad, así como que posteriormente la práctica del mismo deberá respetar las garantías y principios procesales pertinentes⁵⁹².

Sección 2.- Criterios de valoración de la prueba electrónica

Los criterios de valoración de la prueba establecidos en la LEC son igualmente aplicables a la prueba electrónica. A este efecto el art. 46 del Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior establece: “no se negarán efectos jurídicos ni admisibilidad como prueba en procedimientos judiciales a un documento electrónico por el mero hecho de estar en formato electrónico”. Respecto de los documentos públicos electrónicos, estaremos ante la prueba tasada del art. 319.1 LEC, en la que es la ley procesal la que establece los criterios de valoración de la misma. Por tanto, no presentará ninguna diferencia con el resto de documentos públicos⁵⁹³.

La valoración de una prueba significa otorgarle la credibilidad que merece de conformidad con el sistema de valoración (tasado o libre) establecido por el legislador. Si se cumplen los requisitos de obtención e incorporación de la prueba digital al proceso, ésta puede desplegar eficacia probatoria, siendo objeto de valoración por parte del Juez o Tribunal de conformidad con las reglas de la sana crítica (sistema de libre valoración de la prueba⁵⁹⁴).

La regla general en materia de prueba electrónica es el sistema de libre valoración. Así se deduce del art. 384.3 LEC, aplicable a los instrumentos que permitan archivar, conocer o reproducir datos relevantes para el proceso (por tanto, a los documentos electrónicos), que establece que “el Tribunal valorará los instrumentos a que se refiere el apartado primero de este artículo conforme a las reglas de sana crítica aplicables a aquéllos según su naturaleza”. Este precepto resulta de aplicación subsidiaria a los procesos en todas las jurisdicciones, art. 4 LEC, dado que no existe un precepto específico sobre valoración de la prueba electrónica en las normativas procesales penal, laboral o contencioso-administrativa. Y esta regla general resulta plenamente compatible con las normas generales de valoración de la prueba en cada jurisdicción, que también recogen el sistema de prueba libre en el art. 741 LECr y se refiere a que “el Tribunal, apreciando según su conciencia las pruebas practicadas en juicio... dictará sentencia dentro del término fijado en esta Ley”; y el art. 97.2 LRJS afirma que “la sentencia deberá expresar, dentro de los antecedentes de hecho, resumen suficiente de los que hayan sido objeto de debate en el proceso. Asimismo, y apreciando los elementos de convicción, declarará expresamente los hechos que estime probados, haciendo referencia en los fundamentos de derecho a los razonamientos que le han llevado a esta conclusión, en particular cuando no recoja entre los mismos las afirmaciones de hechos consignados en documento público aportado al proceso respaldados por presunción legal de certeza”.

La libre valoración de la prueba electrónica dentro del procedimiento administrativo sancionador significa que⁵⁹⁵:

⁵⁹² *Ibíd.*, págs. 5-9.

⁵⁹³ Vid., VALERO CANALES, A. L., *La práctica de...*, op.cit., págs. 13-14.

⁵⁹⁴ Cfr., DELGADO MARTÍN, J., , pág. 1.

⁵⁹⁵ *Ibíd.*, pág. 2.

- La Ley no obliga al Juez (o al instructor en el procedimiento sancionador) a tener por probados los hechos que surjan de una prueba digital; salvo los supuestos de documento público electrónico.
- La Ley no determina que la prueba electrónica solamente puede tener eficacia probatoria si se cumplen ciertos presupuestos legales; sino que cualquier prueba digital puede, en principio, desplegar efectos para acreditar un hecho relevante para el proceso. Otra cosa es la verosimilitud o eficacia probatoria que el Juez (o el instructor en el procedimiento sancionador) otorgue a una concreta prueba digital de conformidad con las reglas de la sana crítica.
- El Juez (o el instructor en el procedimiento sancionador) valorará la prueba electrónica conforme a las reglas de sana crítica según la naturaleza del soporte en que se hayan aportado los datos; en definitiva, una valoración conforme a las reglas de criterio racional, es decir, de forma ajustada a las reglas de la lógica, los principios de la experiencia y los conocimientos científicos.
- El alto componente tecnológico de la prueba electrónica determinará con frecuencia la importancia de los conocimientos científicos en su valoración, por lo que la prueba pericial tiene una especial relevancia en este ámbito.
- En la valoración conforme a la sana crítica el Juez (o el instructor en el procedimiento sancionador) habrá de tener en cuenta la postura procesal de cada una de las partes en relación con la concreta prueba electrónica: especialmente, si ha existido impugnación por la parte no proponente y el fundamento de dicha impugnación.

Dicho sistema de libre valoración de la prueba es de aplicación salvo en el caso de documento público electrónico (prueba tasada). A este respecto, no debemos confundir el documento público electrónico con un acta notarial de constatación de hechos digitales, que también se somete al sistema de libre valoración. En la valoración de los documentos públicos y de los documentos oficiales, el ordenamiento procesal introduce matices que suponen una cierta aproximación al régimen de la prueba legal o tasada⁵⁹⁶:

- Documentos públicos (con intervención de fedatario público): harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella, art. 319.1 LEC.
- Documentos oficiales: tendrán la fuerza probatoria que establezcan las leyes que les reconozca tal carácter. En defecto de disposición expresa en tales leyes, los hechos, actos o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos, a los efectos de la sentencia que se dicte, salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documentado, art. 319.2 LEC.

Respecto a la valoración conjunta de las pruebas electrónicas, objeto de esta investigación, se puede decir que la valoración de la prueba digital de un concreto proceso judicial o en un determinado procedimiento administrativo ha de ser apreciada en relación con el valor probatorio de las restantes pruebas practicadas⁵⁹⁷. En la valoración de la prueba electrónica, nos encontramos con un sistema de valoración conjunta con los demás medios de prueba, y atendiendo a la libre apreciación. La apreciación conjunta de la prueba es la regla general, pues en dicha valoración se deben ponderar un conjunto de actividades probatorias, obtenidas por

⁵⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 3.

⁵⁹⁷ Sobre la concurrencia de pruebas y su valoración, Vid., MORA DÍAZ, R., *La valoración de la prueba en soportes informáticos*, Disponible en web: <http://noticias.juridicas.com/articulos/20-Derecho-Informatico/200406-6666121902288180.html>. Noticias Jurídicas, junio 2004.

medio de diferentes pruebas⁵⁹⁸. Es decir, no cambia sustancialmente lo que ya se ha expuesto para la prueba en general, sin embargo, existe el peligro de que camufle decisiones injustificables o en cualquier caso injustificadas. Por ello resulta útil señalar las siguientes etapas en la valoración de la prueba electrónica dentro del procedimiento administrativo sancionador⁵⁹⁹:

- Juicio de admisibilidad.- Solamente han de ser valoradas aquellas pruebas que cumplen los requisitos para su incorporación al proceso: pertinencia y necesidad, licitud y cumplimiento de los requisitos procesales (admisibilidad procedimental).
- Delimitación del acervo probatorio.- Hay que hacer constar con claridad las diferentes pruebas que han de ser valoradas. En el procedimiento administrativo sancionador, resulta útil separar las pruebas de cargo de las pruebas de descargo.
- Ponderación individualizada de cada prueba.- Se trata de atribuir mayor o menor eficacia probatoria a cada concreta prueba practicada, de conformidad con la sana crítica (libre valoración).
- Decisión.- La toma de decisión sobre los hechos que la sentencia o la resolución administrativa declara probados, o no probados.

Respecto a la motivación de la valoración de la prueba. Motivar significa expresar en la resolución las razones que han conducido a entender acreditados unos hechos y otros no, exponiendo las pruebas practicadas y las razones por las se otorga eficacia probatoria a las que fundamentan la resolución⁶⁰⁰. El TC⁶⁰¹ ha venido declarando que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, por cuanto la motivación de las resoluciones judiciales, aparte de venir reflejada en el art. 120.3 CE, es una exigencia derivada del art. 24.1 CE, que permite conocer las razones de la decisión que aquéllas contienen y que posibilita su control mediante el sistema de los recursos.

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende la satisfacción de la pretensión deducida, sea estimándola sea desestimándola; la exposición de una motivación explícita, que permita conocer las razones de la decisión; y que esa motivación no sea arbitraria o irrazonable⁶⁰². El ámbito del control casacional se extiende a verificar si consta debidamente razonada la motivación de la resolución, de modo que pueda verificarse el proceso discursivo y comprobarse si la conclusión obtenida resulta razonable y por tanto ajena a cualquier viso de arbitrariedad⁶⁰³; y se debe comprobar la observancia de las reglas de la lógica, las máximas de experiencia y los conocimientos científicos por parte del Tribunal sentenciador⁶⁰⁴. La propia

⁵⁹⁸ Vid., VALERO CANALES, A. L., *La práctica de...*, op.cit., págs. 14-16.

⁵⁹⁹ Cfr., URBANO CASTRILLO, E. de, *La valoración de la prueba electrónica*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch, 2009, pág. 30.

⁶⁰⁰ Vid., DELGADO MARTÍN, J., ., op.cit., págs. 6-7.

⁶⁰¹ Entre otras, SsTC 214/2000 de 18 de septiembre - ECLI:ES:TC:2000:214 y 33/2001 de 12 de febrero - ECLI:ES:TC:2001:33.

⁶⁰² Entre otras, SsTS 552/2005, 14 de julio - ECLI:ES:TS:2005:552 (rec. 275/1999), y 832/2006, 24 de julio - ECLI:ES:TS:2006:832 (rec. 653/2005).

⁶⁰³ Entre otras, SsTS 65/2009, 5 de febrero - ECLI:ES:TS:2009:65 (rec. 129/2005), y 555/2010, 28 de septiembre - ECLI:ES:TS:2010:555 (rec. 1905/2006).

⁶⁰⁴ Entre otras, SsTS 258/2007, 19 de julio - ECLI:ES:TS:2007:258 (rec. 10767/2006), y 121/2009, 12 de febrero de 2009 - ECLI:ES:TS:2009:121 (rec. 10428/2008).

jurisprudencia⁶⁰⁵, respecto de las comunicaciones a través de herramientas de mensajería instantánea dispone que: “la prueba de una comunicación bidireccional mediante cualquiera de los múltiples sistemas de mensajería instantánea debe ser abordada con todas las cautelas. La posibilidad de una manipulación de los archivos digitales mediante los que se materializa ese intercambio de ideas, forma parte de la realidad de las cosas. El anonimato que autorizan tales sistemas y la libre creación de cuentas con una identidad fingida, hacen perfectamente posible aparentar una comunicación en la que un único usuario se relaciona consigo mismo. De ahí que la impugnación de la autenticidad de cualquiera de esas conversaciones, cuando son aportadas a la causa mediante archivos de impresión, desplaza la carga de la prueba hacia quien pretende aprovechar su idoneidad probatoria. Será indispensable en tal caso la práctica de una prueba pericial que identifique el verdadero origen de esa comunicación, la identidad de los interlocutores y, en fin, la integridad de su contenido”.

Por tanto, también a estos efectos, y para evitar arbitrariedades judiciales, se ha ido estableciendo una serie de pautas, que van constituyendo la crítica racional del acervo probatorio, conforme a un estándar jurídico y al sentido común medio, para obtener así una certeza razonable y motivada, arts. 120.3 y 247 LOPJ⁶⁰⁶.

Respecto a la autenticidad e integridad de los datos, cuando el Juez (o el instructor en el caso de expedientes administrativos sancionadores) procede a la valoración de la prueba electrónica conforme a las reglas de la sana crítica, habrá de atender especialmente a dos características: la autenticidad del origen y la integridad del contenido, en consonancia con los arts. 8 y 10 de la Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

Si en el procedimiento concurren dudas sobre la autenticidad y/o la integridad de los datos, resultará muy probable que se deniegue fuerza o eficacia probatoria a la prueba. A estos conceptos se refiere también el art. 382.2 LEC cuando se trata de la “la autenticidad y exactitud de lo reproducido”, aplicable por expresa remisión del art. 384.2 LEC; el art. 588 sexies c.1 LECr cuando dispone que la autorización judicial “fijará también las condiciones necesarias para asegurar la integridad de los datos y las garantías de su preservación para hacer posible, en su caso, la práctica de un dictamen pericial”; así como el art. 230.2 LOPJ cuando establece que “los documentos emitidos por los medios anteriores, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales”.

En relación a la autenticidad, se denomina tradicionalmente autenticidad del documento a la coincidencia de su autor aparente con su autor real. En el ámbito de la prueba electrónica, cabe definirse como la propiedad o característica consistente en que se garantiza la autenticidad del origen de los datos, es decir, se garantiza la fuente de la que proceden los datos, de acuerdo con la definición del Anexo de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia. Si de la valoración conjunta de los elementos probatorios se deducen circunstancias hacen dudar de la autenticidad de la prueba electrónica practicada, la aplicación de la sana crítica (reglas de la razón) conducirá indefectiblemente a negar la fuerza probatoria.

⁶⁰⁵ Entre otras, la STS 2047/2015, de 19 de mayo - ECLI:ES:TS:2015:2047. Otras sentencias de relevancia son la STS de 15 de julio de 2011, la SAP 104/2014 de Lleida, de 30 de enero - ECLI:ES:APL:2014:104 o la SAP 16537/2013 de Madrid, de 23 de septiembre - ECLI:ES:APM:2013:16537.

⁶⁰⁶ Vid., VALDECANTOS FLORES, M., *El derecho a la prueba...*, op. cit., págs. 8-9.

Respecto por integridad de la prueba electrónica cabe entender la propiedad o característica consistente en que los datos (activo de información) no han sido alterados de manera no autorizada, según definición contenida en el Anexo de la misma Ley 18/2011. En definitiva, se trata de aplicar la construcción de la cadena de custodia a este ámbito: la preservación de los datos. En caso de que, tras la práctica de los medios probatorios, surgieran elementos que determinaran que ha existido una manipulación de la prueba electrónica, la sana crítica (reglas de la razón) también determinará probablemente que en el procedimiento se deniegue la eficacia probatoria.

En referencia a las garantías de autenticidad e integridad, para cualquier análisis de los datos contenidos en un dispositivo electrónico, es necesario realizar un proceso de “copia forense”: captura de todos los datos de la fuente de la evidencia electrónica, de manera que ésta permanezca inalterada; tras lo cual se puede practicar el informe pericial correspondiente, por unidades policiales especializadas o por peritos informáticos no públicos. Existen determinadas normas internacionales (estándares de manipulación de pruebas digitales) para ello: RFC 3227 Directrices para la recopilación de evidencias y su almacenamiento y/o ISO/IEC 27037 Guía para la Identificación, recolección, adquisición y preservación de evidencia digital. El principal instrumento técnico al efecto es el código HASH, que se calcula a partir de un algoritmo de cifrado estándar (MD5, SHA-1, SHA-256, SHA- 512,...) que posibilita concluir que los datos hallados en el dispositivo en el momento de su aprehensión no han sido objeto de ulterior manipulación. Se trata de un algoritmo matemático que se realiza sobre el conjunto de los datos contenidos en un concreto dispositivo o soporte digital: el resultado genera un valor de 32 o más dígitos de tal forma que, si se modifica un solo bit del conjunto de datos sobre el que se ha realizado, el valor del HASH es diferente⁶⁰⁷.

Aunque su conexión con el objeto de la investigación es simplemente tangencial, no podemos dejar de mencionar la firma digital, ya que si tiene cierta relación con la prueba y el documento electrónica y las evidencias digitales. Una firma digital constituye un mecanismo criptográfico que posibilita al receptor de un mensaje firmado digitalmente tanto determinar la entidad creadora de dicho mensaje (autenticación de origen y no repudio), como confirmar que el mensaje no ha sido alterado desde que fue firmado por el transmisor.

De esta manera, la firma electrónica puede definirse como aquel conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que son utilizados como medio de identificación de la persona firmante de un documento electrónico: estos datos permanecen en un ordenador o dispositivo electrónico, o son grabados en soportes magnéticos, o son transmitidos desde un dispositivo electrónico a otro a través de redes telemáticas. Su regulación básica se encuentra en Reglamento (UE) Núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE; así como en la LFE⁶⁰⁸.

Respecto a la impugnación de la prueba electrónica, se debe justificar por qué impugnar y proponer prueba a realizar en su caso, puesto que en algunos supuestos se ha determinado que

⁶⁰⁷ Cfr., DELGADO MARTÍN, J., ., op.cit., págs. 3-4.

⁶⁰⁸ Vid., GONZÁLEZ-ECHENIQUE CASTELLANOS DE UBAO, L., *La firma electrónica: análisis nuevo régimen jurídico contenido en la Ley 59/2003 de 19 de diciembre*, Revista ICE, Núm. 813, febrero 2004, págs. 153 y ss.

la simple posibilidad de manipulación para entender que la cadena de custodia se ha roto, no parece aceptable, debiendo exigirse prueba de la manipulación efectiva⁶⁰⁹.

La propia impugnación puede versar sobre tres aspectos, que son la autenticidad, como concordancia entre el autor aparente y el real; la exactitud, como coincidencia entre el original y la copia, testimonio o certificación; y la certeza, como concordancia entre lo contenidos en el archivo y la realidad.

Cuando se impugna un documento privado se produce un desplazamiento de la carga de la prueba a la parte que pretenda su validez probatoria, por lo que quien lo haya presentado podrá pedir el cotejo pericial de letras o proponer cualquier otro medio de prueba que resulte útil y pertinente al efecto.

Sección 3.- Valoración de la prueba pericial informática

En el proceso civil la prueba pericial informática, como cualquier otro dictamen pericial, se valora por el Tribunal de acuerdo con las reglas de la sana crítica, art. 348 LEC. Podemos enumerar unos criterios para valorar el dictamen de peritos, en consonancia con las reglas de la sana crítica⁶¹⁰.

- Cualificación profesional del perito y su especialización.- Aunque no existe una titulación oficial en “informática forense”, será preferible que el dictamen se realice por un Graduado en Informática, Ingeniería o Matemáticas que, además, tenga conocimientos específicos en la materia objeto de dictamen. Se otorga, por tanto, mayor valor probatorio al dictamen cuanto mayor sea el grado de especialización del mismo, así como formación y experiencia profesional.
- Método observado.- La LEC prevé que, junto con el dictamen pericial, se puedan aportar “los demás documentos, instrumentos o materiales adecuados para exponer lo que haya sido objeto de pericia”, art. 336.2 LEC. En el caso de periciales informáticas, se otorgará mayor valor probatorio a peritos que se hayan ajustado a la Norma ISO/IEC 27037:2012 por establecer unos estándares de calidad reconocidos a nivel internacional en la identificación, recolección, adquisición y preservación de evidencia digital.
- Condiciones de observación y de reconocimiento.- En efecto, las condiciones en las que el perito observe las evidencias digitales pueden ser muy diferentes dada la variedad de estos dictámenes y, por tanto, puede ser un elemento más a tener en cuenta a la hora de valorar la prueba.
- Vinculación del perito informático con las partes.- Es cierto que los peritos judiciales gozan de mayor objetividad en su origen, pues los peritos de partes son escogidos por éstos según su parecer y de acuerdo con las instrucciones que les hayan encomendado. Sin embargo, ello no supone una superioridad probatoria del dictamen del perito judicial pues lo fundamental es atender a su resultado, el nivel de conocimientos de perito, el desarrollo de las operaciones periciales y sus conclusiones. Todos estos extremos deben ponderarse por el Tribunal a la hora de dictar sentencia evitando cualquier aceptación acrítica del dictamen pericial, máxime cuando existe periciales de parte contradictorias con aquélla.
- Proximidad en el tiempo y carácter detallado del dictamen.- Debe valorarse positivamente que el dictamen se emita con cierta proximidad al hecho que lo fundamenta (por ejemplo, el envío de e-mails entre las partes que acreditan un

⁶⁰⁹ Entre otras, la STS 629/2011 de 23 de junio - ECLI:ES:TS:2011:629.

⁶¹⁰ Vid., PINTO PALACIOS, F., y PUYOL CAPILLA, P., *La prueba pericial informática I*. Diario La Ley, Núm. 5, Sección Ciberderecho, Ed. Wolters Kluwer, 3 de abril de 2017, págs. 18-19.

incumplimiento contractual). De igual manera, se debe atender a la lógica interna del dictamen y a su razonabilidad.

- Criterio de la mayoría coincidente.- En efecto, resulta razonable que el dictamen pericial coincidente de varios técnicos prevalezca sobre el contradictorio de uno de ellos.
- Concordancia entre el contenido y el objeto del dictamen.- El Tribunal también debe ponderar si el perito ha emitido el dictamen sobre los extremos objeto del mismo o se ha extralimitado, ya sea pronunciándose sobre extremos distintos del encargo, ya sea efectuando conclusiones jurídicas.
- Explicaciones en el acto del juicio o vista.- Debe valorarse, igualmente, la contundencia y razonabilidad de las explicaciones ofrecidas por los peritos cuando declaren en el juicio, así como la base científica, técnica o de otra naturaleza que fundamente su discrepancia con los restantes dictámenes.

En el proceso penal rige el principio de la libre valoración de la prueba. En este sentido, el art. 741 LECr establece que el Tribunal dictará sentencia valorando “según su conciencia las pruebas practicadas en el juicio”.

La jurisprudencia ha declarado que ello supone que la prueba se debe valorar sin sujeción a tasa, pauta o regla de ninguna clase. A fin de evitar cualquier tipo de arbitrariedad por los poderes públicos, art. 9.3 CE, en este caso, por los Juzgados y Tribunales, es necesario que en la sentencia se desarrolle la argumentación que sostiene la valoración de la prueba que, en todo caso, deberá ajustarse a las reglas de la lógica, la racionalidad y la coherencia.

En consecuencia, la prueba pericial informática se valora por el Tribunal según las reglas de la sana crítica atendiendo al resto de medios de prueba que se hayan practicado en las sesiones de juicio oral. Dado que en el proceso penal las únicas pruebas que pueden desvirtuar la presunción de inocencia, art. 24.2 CE son aquellas que se practican en el juicio oral con las garantías de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción, se han planteado algunos problemas prácticos cuando el perito no comparece en el juicio oral para ratificar su informe⁶¹¹.

La regla general, por tanto, es que el perito informático deberá comparecer personalmente al acto del juicio para exponer, ampliar siempre que no se sobrepasen los límites del objeto de la pericia o, aclarar lo que se estime oportuno en el plenario respecto del contenido del informe emitido. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶¹² y del Tribunal Supremo⁶¹³ han manifestado que, si bien la prueba pericial debe ser practicada en el acto del juicio oral, puede ocurrir que, aportada durante la fase de instrucción y conocida por las partes al tiempo de emitir su escrito de calificación, si nadie formula impugnación o propone la comparecencia del mismo al acto del juicio, puede estimarse que existe una “aceptación tácita” de su resultado. De esta manera, se podrá valorar ese dictamen como auténtico medio de prueba, aun cuando el perito no haya comparecido a juicio, máxime si el informe pericial ha sido realizado por un órgano de carácter público u oficial: “(...) al declarar la validez como elemento probatorio de los informes practicados en la fase previa al juicio, basados en conocimientos especializados y que aparezcan documentados en las actuaciones que permitan su valoración y contradicción, sin que sea necesaria la presencia de sus emisores, y ha sido

⁶¹¹ *Ibíd.*, págs. 22-23.

⁶¹² Este criterio ha sido avalado por la SsTC 127/1990, 5 de julio - ECLI:ES:TC:1990:127 y 24/1991, 11 de febrero - ECLI:ES:TC:1991:24.

⁶¹³ En tal sentido, la STS, Sala de lo Penal, 3119/2011, de 24 de mayo de 2011 - ECLI:ES:TS:2011:3119 recoge esta conclusión.

seguido en multitud de sentencias de esta Sala que, al abordar el mismo problema suscitado ahora, ha dejado dicho que si bien la prueba pericial y cuasi pericial en principio, como es norma general en toda clase de prueba, ha de ser practicada en el juicio oral, quedando así sometida a las garantías propias de la oralidad, publicidad, contradicción e intermediación que rigen tal acto, puede ocurrir que, practicada en trámite de instrucción, nadie propusiera al respecto prueba alguna para el acto del juicio, en cuyo caso, por estimarse que hubo una aceptación tácita, ha de reconocerse aptitud a esas diligencias periciales o "cuasipericiales" para ser valoradas como verdaderas pruebas, máxime si han sido realizadas por un órgano de carácter público u oficial”.

Capítulo 4.- Singularidad de la prueba obtenida por medio de sistemas de captación de evidencias en el procedimiento administrativo sancionador

Sección 1.- Señales lumínicas y características de la información digital

Aunque un poco tarde y el trabajo de investigación ya esté muy avanzado, hay dos conceptos importantes que debo introducir de forma muy breve, y son las definiciones de señalización y de semáforo, ambos recogidos en el RGC.

El art. 131 RGC define señalización como “conjunto de señales y órdenes de los agentes de circulación, señales circunstanciales que modifican el régimen normal de utilización de la vía y señales de balizamiento fijo, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a éstos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación.”

Por su parte el art. 146 RGC recoge el significado de las luces de las señales de semáforos circulares para el conocimiento de las sanciones del “foto-rojo”

- a) Una luz roja no intermitente prohíbe el paso.- Mientras permanece encendida, los vehículos no deben rebasar el semáforo ni, si existe, la línea de detención anterior más próxima a aquél. Si el semáforo estuviese dentro o al lado opuesto de una intersección, los vehículos no deben internarse en ésta ni, si existe, rebasar la línea de detención situada antes de aquélla.
- b) Una luz roja intermitente, o dos luces rojas alternativamente intermitentes, prohíben temporalmente el paso a los vehículos antes de un paso a nivel, una entrada a un puente móvil o a un pontón traspasador, en las proximidades de una salida de vehículos de extinción de incendios o con motivo de la aproximación de una aeronave a escasa altura.
- c) Una luz amarilla no intermitente significa que los vehículos deben detenerse en las mismas condiciones que si se tratara de una luz roja fija, a no ser que, cuando se encienda, el vehículo se encuentre tan cerca del lugar de detención que no pueda detenerse antes del semáforo en condiciones de seguridad suficientes.
- d) Una luz amarilla intermitente o dos luces amarillas alternativamente intermitentes obligan a los conductores a extremar la precaución y, en su caso, ceder el paso. Además, no eximen del cumplimiento de otras señales que obliguen a detenerse.
- e) Una luz verde no intermitente significa que está permitido el paso con prioridad, excepto en los supuestos a que se refiere el artículo 59.1.

Volviendo otra vez al objeto concreto de esta Tesis sobre las garantías de la prueba y como ya hemos dicho anteriormente, en el procedimiento administrativo sancionador, y al igual que en

el proceso en vía judicial, puede hablarse de la existencia de una prueba como aquella actividad encaminada a demostrar o verificar los hechos necesarios para dictar una resolución, en este caso una determinada resolución sancionadora en materia de tráfico en base a pruebas obtenidas por medio de captación de evidencias. Ahora bien, a partir de ese común dato, pueden detectarse importantes diferencias entre la prueba judicial y la prueba administrativa en el procedimiento sancionador.

En la prueba que se desarrolla en el procedimiento administrativo sancionador y a consecuencia fundamentalmente de la estructura subjetiva que lo caracteriza, se desvirtúa considerablemente el elemento teleológico que define la prueba procesal, y en cuya virtud se estima que es esencia a la misma, su condición de actividad probatoria encaminada a convencer a un tercero situado “supra partes” de los hechos en los que las partes fundan sus pretensiones⁶¹⁴.

En este procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico en base a pruebas obtenidas por medio de captación de evidencias se pone el acento en la naturaleza de la actividad en la que la prueba consiste, es decir, consiste en la acreditación del presupuesto de hecho que fundamenta una resolución sancionadora. En esta prueba obtenida por medio de estos dispositivos primará la idea de convencimiento sobre la de certeza de determinados hechos, pero ese convencimiento ajustado a las garantías necesarias de los medios utilizados cumple un objetivo sustancialmente distinto al que se presenta en el proceso judicial, en la medida en que no tiene por destinatario a un tercero imparcial; tiene como finalidad la propia convicción intrínseca de la Administración sobre los hechos que integran el presupuesto de su resolución sancionadora⁶¹⁵, y la seguridad y garantías que conlleva el uso de estos medios de captación de evidencias.

Partiendo de la base de que las características de la información digital obtenidas por medio de dispositivos de captación de pruebas y evidencias son en principio fácilmente manipulable y volátil, características que hacen que sean de escasa fiabilidad y que no cumplan fielmente con los requisitos de autenticidad e integridad que se exigen a los medios de prueba (en este caso a los medios de prueba digitales) que deben practicarse primero en el procedimiento administrativo sancionador y ulteriormente y si fuera necesario en un proceso judicial, y por tanto, se tienen que hacer grandes esfuerzos tecnológicos y extremar las cautelas para proporcionar las mayores garantías posibles a la persona denunciada. Las características de la información digital son:

- Modificable: un documento digital es fácilmente manipulable con herramientas informáticas comunes, y sin ser necesarios conocimientos especializados en informática.
- Volátil: la información digital puede eliminarse muy fácilmente y desaparecer, incluso en grandes cantidades en muy poco tiempo.
- Duplicable: es posible realizar copias de un documento digital de manera que la copia sea indistinguible del original.

⁶¹⁴ Vid., BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit. Pág. 67: “en la generalidad de los casos, en el procedimiento administrativo no existe sencillamente ese sujeto tercero que decir, desde una posición de imparcialidad e independencia, sobre la controversia que enfrenta a otros dos sujetos distintos; en el procedimiento administrativo, por el contrario, la Administración instruye el procedimiento y dicta la resolución, lo que significa que, en no pocas ocasiones, prueba por sí misma, promueve una actividad de acreditación de los hechos que en ella va a valorar”.

⁶¹⁵ Cfr., VILLAR PALASI, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo...*, op. cit., pág. 47. Para este autor, conforman la prueba aquellos actos “dirigidos a proporcionar el convencimiento de la veracidad de los datos alegados, de su existencia o inexistencia”

- Tecnológicamente compleja: la naturaleza de la información digital es compleja, pese a que es el objetivo de la industria ofrecer productos cuya interacción con el usuario sea sencilla.
- Aglomerada: la tendencia de la industria es a concentrar grandes cantidades de información, de muchos tipos diferentes: corporativa, personal, pública y técnica, en un solo dispositivo electrónico⁶¹⁶.

Sección 2.- La prueba obtenida por medio de dispositivos de captación de evidencias

El art. 83.2 LTSV establece que “los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología”.

Por su parte la LM, en su art. 8, establece los elementos que están sometidos al control metrológico, y concretamente se detalla que son aquellos instrumentos, medios, materiales de referencia, sistemas de medida y programas informáticos que sirvan para medir o contar y que sean utilizados por razones de interés público, salud y seguridad pública, orden público, protección del medio ambiente, protección o información a los consumidores y usuarios, recaudación de tributos, cálculo de aranceles, cánones, sanciones administrativas, realización de peritajes judiciales, establecimiento de las garantías básicas para un comercio leal, y todas aquellas que se determinen con carácter reglamentario, deberán estar sometidos al control metrológico del Estado en los términos que se establezca en su reglamentación específica.

Esto implica que si los sistemas utilizados para la determinación de la procedencia o no de una infracción, miden o cuentan algo, entonces estos han de ser sometidos a control metrológico. Este sería el caso de cualquier cinemómetro, que ha de medir la velocidad para determinar si hubo o no infracción, o de cualquier etilómetro, que ha de medir el grado de impregnación de alcohol de un conductor.

En sentido contrario, si la apreciación de si procede o no una sanción no se realiza mediante sistemas que midan o cuenten algo, entonces la LM no exige que haya dicho control metrológico. Los sistemas y procesos empleados en la actualidad (excepto cinemómetros y etilómetros) no determinan por sí mismos si ha habido o no una infracción dado que esa determinación la realiza un agente, que para ello, no ha de medir ni contar nada. Pero además en el proceso de la detección de posibles infracciones los sistemas tampoco realizan ninguna medición o conteo.

Por ambas razones, y de acuerdo a la propia LM, estos sistemas de captación de imágenes, no requieren (y no pueden aunque quisieran) estar sometidos a control metrológico.

Los sistemas de captación de evidencias para el cumplimiento y el respeto a las señales luminosas, también conocidos como “foto-rojo”, son sistemas de grabación y control orientados a reforzar el cumplimiento de la orden de detención de vehículos cuando la fase roja del semáforo se mantiene activa y registran una secuencia de imágenes a través, habitualmente, de dos cámaras, una cámara dedicada a capturar el contexto de la infracción: vehículo +

⁶¹⁶ Vid., EVIDENTIA PERITAJE INFORMÁTICO. Informe pericial con objeto de analizar los sistemas de captación de evidencia de infracciones.

semáforo y otra cámara de tipo LPR (License Plate Recognition), enfocada al detalle y lectura de la matrícula de vehículo⁶¹⁷.

En un principio, la gran mayoría de los sistemas desplegados para la obtención de pruebas, con independencia del procedimiento de detección, aportaban como evidencia unas pruebas muy exiguas y de escasa fiabilidad. La sola existencia de dos fotos en las que se incluyen al vehículo y al semáforo, la plasmación en las fotos, del estado “en rojo” del semáforo, así como de la posición del vehículo en ambas fotos, tomadas con un intervalo de tiempo muy corto, es lo que se utilizaba de base y como evidencia para imposición de la sanción. Este problema tenía como consecuencia que en muchos casos los recursos presentados por conductores sancionados, en base a esas evidencias poco sólidas, eran estimados por los tribunales. No sólo era cuestionable la validez de dichas evidencias, sino también la inexistencia de garantías de que estas imágenes no hubieren sido manipuladas. Esto último afectaba incluso a algunos sistemas que generan vídeos como parte de la evidencia, dado que en la mayoría de los casos no existe ningún mecanismo que garantice que no haya habido dicha manipulación. En otras ocasiones la cadena de custodia de la evidencia estaba totalmente rota o era inexistente, transportándose las evidencias manualmente desde el sistema de captura mediante discos removibles USB (“memory sticks”)⁶¹⁸.

El concepto clave para la determinación de la prueba en los sistemas de última generación, es que estos sistemas no capturan infracciones, capturan evidencias visuales, pruebas, de posibles infracciones: fotos y vídeo. Y lo hacen de forma que se garantiza que dichas evidencias sean de imposible manipulación.

Los procedimientos presentan dichas evidencias, sin que puedan haber sido alteradas, y por tanto reflejan fielmente lo ocurrido a la Administración, que es en última instancia la que determina si estos hechos observados, con todas las garantías, son constitutivas de una infracción sancionable por medio de un procedimiento administrativo.

Estos sistemas tienen la ventaja de que estas imágenes y vídeos de la escena de la infracción y que reflejan fielmente lo que ha ocurrido sin ninguna manipulación, pueden ser visualizada repetidas veces.

De hecho, con los procesos más modernos y de última generación, la garantía para la persona conductora es incluso mayor que en el caso de la observación presencial por parte de un agente, por los siguientes motivos:

- Frente a la única vez de una observación presencial, estos procesos permiten repetir el visualizado de la escena, tantas veces como sea necesario para tomar una decisión.
- Frente al posible error humano presencial, estos procesos permiten además que el presunto infractor, al recibir las pruebas de la infracción y antes de aceptarla, vea por sí mismo, en su ordenador o en su teléfono móvil, las evidencias: fotos y vídeo, razonando, en consecuencia, si su conducción es o no sancionable.
- Frente a la posible controversia, en primer lugar el instructor, y posteriormente el juez, puede visualizar por sí mismo las evidencias para tomar su decisión de forma imparcial.

⁶¹⁷ Vid., *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018, pág. 2.

⁶¹⁸ Vid., EVIDENTIA PERITAJE INFORMÁTICO. Informe pericial con objeto de analizar los sistemas de captación de evidencia de infracciones.

Las evidencias captadas por medio de estos dispositivos, en muchas administraciones locales son observadas y examinadas previamente antes de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador por un agente de la autoridad o por un funcionario con funciones en este sentido. En mi opinión esto no sería necesario ya que no aportan ninguna garantía más, como prueba de cargo o simplemente como prueba, al propio procedimiento administrativo sancionador. La denuncia se basa en definitiva en la obtención de unas determinadas pruebas automatizadas, con todas las garantías necesarias para el presunto infractor: la captación de unas evidencias suficientes y de alta calidad de definición, fotos y vídeo; una cadena de custodia real y la verificación por parte de un organismo autorizado de la no manipulación de dichas evidencias.

La Administración Pública debe poder garantizar y demostrar que las evidencias presentadas reflejan fielmente lo ocurrido y que no hayan sido manipuladas, habida cuenta de que son la base por la que el instructor de un procedimiento administrativo sancionador determinará si hubo o no, una infracción. Dado que las evidencias son electrónicas, los sistemas actuales, se firman y sellan digitalmente, sello de tiempo, por una entidad certificadora, como es el caso de la FNMT. Esto se realiza en el mismo momento de la detección de la infracción y desde la propia Unidad de Captura Autónoma. El proceso se ejecuta para cada evidencia en el momento de su captura mediante conexión en línea con los sistemas informáticos de la FNMT.

El resultado es que estas fotos o vídeo, no se pueden manipular, y en el caso de una posible manipulación o modificación de cualquier evidencia, se podría detectar por medio de un análisis informático de las mismas:

- Una eventual alteración de un solo bit o pixel en cualquier evidencia sería fácilmente detectable, dado que la clave que generaría la evidencia modificada ya no sería igual a la generada por la evidencia original en el momento del sellado de tiempo por la FNMT.
- Por otro lado, la FNMT conserva un registro de todas las claves que generó con sus sellos de tiempo.
- Un peritaje informático judicial puede demostrar, por tanto, que la evidencia presentada es precisamente aquella que se firmó y selló en su momento, dado que la clave que genera la evidencia presentada es idéntica a la que mantiene la FNMT.

Es imprescindible asegurar la cadena de custodia, como procedimiento que permite constatar la identidad, integridad y autenticidad de la prueba desde su obtención hasta su valoración, evitando alteraciones, sustituciones, contaminaciones o destrucciones. Puede realizarse a través de depósito notarial, aportando al proceso la fuente, a través de un volcado en sede judicial, con un informe pericial que confirme dichas garantías o a través de un método análogo. Para garantizar dicha cadena de custodia, el código HASH o huella digital, se erige como un método idóneo que consiste en que al aplicar el algoritmo de la función, obtendremos un identificador único e inequívoco para un determinado archivo, que permitirá además, hacer duplicados y probar que éstos se corresponden plenamente con el original, puesto que caso de manipulación del mismo, el código HASH no mostraría coincidencia⁶¹⁹.

Por medio del uso del sello digital y la cadena de custodia de la prueba se garantiza que el sistema es fiable, se cumple con los requisitos legales, el respecto del tratamiento de la evidencia digital y que la información obtenida y aportada al procedimiento administrativo sancionador sea:

- Auténtica.- Existencia de un registro fehaciente que indica dónde se adquirió por primera vez, y qué accesos o copias se han realizado desde entonces, y por quién.

⁶¹⁹ Cfr., DELGADO MARTÍN, J., ., op.cit., pág. 7.

- Íntegra.- La información no ha sido alterada ni manipulada, ni de una forma maliciosa, ni accidentalmente.
- Disponible.- Siempre estará disponible a las partes durante el procedimiento administrativo sancionador y el proceso judicial, y no podrá ser borrada.
- Protección de la intimidad.- Los análisis y accesos que se realicen sobre la información digital deben respetar los derechos fundamentales de las personas implicadas, y deben ser proporcionales y pertinentes al objeto de dicho análisis.

En la actualidad los sistemas de captación de evidencias cuentan con un plus de nuevas garantías:

- Confirmación automática de la identificación de la matrícula. Los procesos hacen una doble comprobación de la lectura de matrículas. Se utilizan dos sistemas distintos de reconocimiento de matrícula por medio de algoritmos, procedimientos para reconocer caracteres alfanuméricos, totalmente distintos. Si hay diferencia en las lecturas se genera una alarma.
- Captación de evidencias nocturnas con la posibilidad de una lectura de la matrícula de un vehículo por medio de la iluminación infrarroja necesaria y que no distorsiona, en absoluto, las imágenes de la escena de la infracción.
- Eliminación de infracciones generadas por vehículos que cometen una posible infracción como ambulancias, bomberos o policías; o por dar paso a ambulancias, bomberos o policías, por ir un vehículo sobre una grúa, que es la que realmente comente la infracción, o por atender la solicitud y las instrucciones de la policía dando paso a los vehículos afectados por las circunstancias del tráfico.

Existe numerosa literatura que muestra la utilización generalizada de dispositivos foto-rojo en muchos países del mundo. Los primeros dispositivos foto-rojo fueron desarrollados por la empresa especializada en radares, Gatso, en Holanda, y se empezaron a utilizar en la década de los sesenta. En España, se estima que empezaron a utilizarse en grandes ciudades en la década de los noventa, difundiéndose posteriormente su utilización a ciudades y ayuntamientos más pequeños.

Del análisis de estos dispositivos foto-rojo en los países que forman parte de las dos organizaciones internacionales más relevantes en el campo de la metrología, como son la WELMEC (Organismo de Cooperación Europea en Metrología Legal) y la OIML (Organización Internacional de Metrología Legal) los resultados fueron los siguientes:

- Reino Unido, Eslovenia y Suiza afirmaron disponer de regulación metrológica;
- Bélgica, Turquía y Holanda aplican regulación metrológica pero solo cuando operan en combinación con la medición de velocidad;
- Francia aplica una regulación del Ministerio de Transportes, no exactamente metrológica;
- El resto de países denotaron que no aplicaban regulaciones metrológicas alguna.

De la información disponible en Internet cabe concluir, además, que países como Estados Unidos de América y Australia disponen también de una gran experiencia en la utilización de estos dispositivos, si bien las regulaciones bases no son del tipo metrológico.

El comité técnico TC 7/SC 4 de la OIML establece a través de su secretario y experto por Eslovenia que, en general, hay dos formas de regular los dispositivos foto-rojo, una a nivel legal y otra a nivel técnico, lo que en el caso español sería someterlos a control metrológico o a certificación de características técnicas. En cualquier caso, afirma que lo más importante es que

la prueba (evidencia) de la infracción se proporcione de forma fidedigna y con todas las garantías para la protección del conductor, evitando que pueda ser impugnada en los tribunales. Así, señala que en la UE, por lo general, se regulan correctamente los dispositivos foto-rojo que aportan pruebas de las infracciones, dado que dichas pruebas podrían tener en el conductor un efecto económico (multa) o un efecto legal (perder el permiso de conducir). Las pruebas deben utilizarse con certeza y ambas partes deben confiar en ellas. En el caso del dispositivo Foto-rojo, si se utiliza como un simple dispositivo testigo de la infracción del semáforo rojo; es decir, solamente como elemento de disparo y fotografía de prueba, no existen mediciones. No obstante, este dispositivo permite más posibilidades para probar la infracción, haciéndolos más sofisticados y en este caso sí puede haber mediciones presentes, por ejemplo, cuando existen mediciones de velocidad⁶²⁰.

Como se ha podido comprobar, no todos los países disponen de regulación metrológica de este tipo de dispositivo y aquellos que sí disponen de ella, cada vez más, están utilizando conjuntamente con el Foto-rojo el control de la velocidad.

La prueba mínima ha de contener estos dispositivos:

- Una imagen del vehículo antes de la línea de parada, con la hora de la captación y evidencia de luz roja.
- Una imagen del vehículo una vez sobrepasada la línea de parada, con la hora de la captación y evidencia de luz roja.
- Localización del dispositivo foto-rojo (localización del lugar de la infracción).
- Hora en que se encendió la luz roja.
- Tiempo de gracia opcional.
- El retardo entre el inicio de la fase roja y la activación del sistema de control, que no debe ser inferior a 0,5 s⁶²¹.

Para la determinación de la intencionalidad del responsable del hecho, y de alguna manera objetivar la acción dentro del tipo administrativo sancionador, en Alemania se conjuga la intención de la persona conductora y la consecuencia de los daños de la infracción dentro del procedimiento administrativo sancionador:

⁶²⁰ Vid., FLEGAR, Roman., Secretario y convocante por Eslovenia: *TC 7 / SC 4 / p 3, en-Revisión de R 91: Equipo de radar para medir la velocidad de los vehículos*. OIML.

⁶²¹ Vid., *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018, págs. 18-21.

Tabla 1.- Ley de Seguridad Vial alemana: Tabla de sanciones (en alemán⁶²²)

Straßenverkehrsgesetz (StVG). Ausfertigungsdatum: 03.05.1909. "Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 21 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist".

§§ 49 Abs. 3 Nr. 2 y 37 Abs. 2 Nr. 1 und 2

Tatbestand	Bußgeld	Punkte	Fahrverbot / Monate
innerhalb 1 Sekunde nach dem Umspringen über rote Ampel gefahren (kein grüner Pfeil)	90,00 €	1 Punkt	kein Fahrverbot
<ul style="list-style-type: none"> mit Gefährdung 	200,00 €	2 Punkte	1 Monat Fahrverbot
<ul style="list-style-type: none"> mit Sachbeschädigung 	240,00 €	2 Punkte	1 Monat Fahrverbot
Ampel bei schon länger als 1 Sekunde leuchtendem Rot überfahren	200,00 €	2 Punkte	1 Monat Fahrverbot
<ul style="list-style-type: none"> mit Gefährdung 	320,00 €	2 Punkte	1 Monat Fahrverbot
<ul style="list-style-type: none"> mit Sachbeschädigung 	360,00 €	2 Punkte	1 Monat Fahrverbot

⁶²² Tabla de elaboración propia a partir del contenido en la Ley de Seguridad Vial alemana. *Straßenverkehrsgesetz (StVG). Ausfertigungsdatum: 03.05.1909. "Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 21 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist"*

Tabla 2.- Ley de Seguridad Vial alemana: Tabla de sanciones (traducción español⁶²³)

Ley de Tráfico Vial, alemana (StVG). Fecha de producción: 03.05.1909. “Ley de tráfico rodado enmendada el 5 de marzo de 2003 (BGBl. I p. 310, 919), modificada por última vez por el artículo 5 (21) de la Ley de 21 de junio de 2019 (BGBl. I p. 846)”.

Art 49, apartado 3, número 2 y art. 37, apartado 2, números 1 y 2

Hecho punible	Multa	Puntos	Suspensión carné / mes
Semáforo en rojo en el transcurso del primer segundo desde que se pone en fase rojo	90,00 €	1 punto	Sin suspensión
<ul style="list-style-type: none"> con peligro 	200,00 €	2 puntos	1 mes de suspensión
<ul style="list-style-type: none"> causando daños 	240,00 €	2 puntos	1 mes de suspensión
Más de un segundo después de que pase a la fase rojo de un semáforo	200,00 €	2 puntos	1 mes de suspensión
<ul style="list-style-type: none"> con peligro 	320,00 €	2 puntos	1 mes de suspensión
<ul style="list-style-type: none"> causando daños 	360,00 €	2 puntos	1 mes de suspensión

⁶²³ Tabla (traducida) de elaboración propia a partir del contenido de la Ley de Tráfico Vial, alemana (StVG). Fecha de producción: 03.05.1909. “Ley de tráfico rodado enmendada el 5 de marzo de 2003 (BGBl. I p. 310, 919), modificada por última vez por el artículo 5 (21) de la Ley de 21 de junio de 2019 (BGBl. I p. 846).

Respecto a la pregunta de si estos dispositivos son instrumentos que miden, pesan o cuentan algo, es uno de los temas más controvertidos y que ha provocado ríos de tinta en la prensa respecto a la validez de la utilización de estos medios probatorios. Es importante, e incluso fundamental, distinguir si estos medios para la obtención de prueba: miden, pesan o cuentan algo.

La jurisprudencia no entra en el fondo de la cuestión de si las pruebas obtenidas por los Foto-rojos (imagen y vídeo), es legal o no, y si miden o no miden una determinada magnitud, considerándolo como un tema colateral, y entendiendo que por un lado, pertenece al orden fáctico, y que por otro, es un tema puramente procesal y en el que no se puede entrar a fijar doctrina legal. No se especifica si estos instrumentos deben estar sometidos a control metrológico, aunque en cierto modo se reconoce que no deben estar sometidos a dicho control, ya que no miden ningún parámetro temporal, ni ninguna magnitud física.

El problema de las sentencias más recientes⁶²⁴ no ha sido el rechazo del argumento de si este tipo de aparatos o dispositivos miden parámetro temporal alguno y por tanto, no se afirma, ni se niega nada en este sentido, y si deben o no estar sometidos a control metrológico, sino que el rechazo a la casación se ha producido por la utilización de una técnica procesal errónea, en el recurso de casación en interés de ley, que no ha permitido entrar en el fondo del asunto. Es decir, se rechaza el recurso por estar defectuosamente planteado apoyándose en dos razones: porque la doctrina que se postula omite la mención un precepto legal determinado (art. 70.2 LTSV, ya derogada) y porque esa doctrina incurre en el defecto de solicitar un pronunciamiento sobre una mera hipótesis aplicativa de la norma. Por un lado, cuando se solicita que se declare “que los dispositivos conocidos como foto-rojos no están sometidos al control metrológico del Estado por no existir Directivas o reglamentos comunitarios ni normativa española que impongan o exijan dicho control metrológico del Estado”, debe mencionarse el precepto legal infringido, es decir se incurre en el insalvable error de no vincular la doctrina que postula a ningún precepto legal. Por otro, cuando se construye la doctrina que postula sobre una mera hipótesis. Se incurre así en una contradicción, ya que, en principio se afirma la inexistencia de normativa que imponga el control metrológico para el dispositivo "foto-rojo" siempre y en todo caso y, con independencia de si el dispositivo mide o no mide, y después también se afirma que el dispositivo "foto-rojo" empleado por la administración realizaba medición lumínica (y a pesar de ello, de que medía, no estuvo sujeto a control metrológico). Obviamente se construye una hipótesis aplicativa de una norma, art. 70.2 LTSV (ya derogada), que es totalmente rechazable puesto que si el aparato no mide la norma sería inaplicable.

Resulta contradictorio la desestimación por la apreciación de una falta en los presupuestos de fondo, ya que se afirma que se ha cumplido con los presupuestos formales: plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, y tampoco se ha puesto en duda la relevancia de la cuestión controvertida objeto de esta sentencia. Existe una falta de pronunciamiento en cuanto a la afectación del interés general y, por tanto, en el interés de fijar doctrina legal respecto a unos dispositivos que se emplean para controlar y ordenar un fenómeno de tal magnitud como es el tráfico en las ciudades y en el que están concernidos bienes jurídicos de tal relevancia como la seguridad de las personas y el orden en el tráfico y en la circulación.

⁶²⁴ STS 4625/2017, Sala de lo Contencioso, de 14 de diciembre - ECLI:ES:TS:2017:4625 [rec. 2453/2016. Ayuntamiento de Catarroja. (FJ 5)].

No todos los instrumentos de captación de evidencias, fotos y vídeos, son iguales. Por un lado, sí que existen dispositivos que realizan mediciones y, que miden el intervalo temporal de la fase roja, por lo cual tienen que estar sometidos al control metrológico⁶²⁵ y, por otro lado, el problema subyacente de que la jurisprudencia no ha entrado a fallar sobre el fondo de la cuestión planteada y no ha solucionado dicho conflicto jurídico.

A mi entender, estamos ante un problema normativo o legislativo más que judicial o de tribunales. La controversia entre si estos dispositivos que ni miden, ni pesan, ni cuentan nada deben o no estar sometidos a control metrológico y si ante ésta disyuntiva la respuesta fuera positiva, es decir, que debieran estar sometidos a dicho control metrológico, cuál sería el procedimiento y a qué tipo de revisión u homologación debería someterse los dispositivos foto-rojo. Se puede considerar como un problema cuya solución es puramente reglamentaria y no judicial.

Es decir, de la sentencia anteriormente mencionada, tenemos que extraer las siguientes conclusiones:

- Si el sistema de captación de evidencias utilizado hace mediciones, en concreto opera sobre la medición de los ciclos semafóricos temporales, para detectar cuándo no se ha respetado la fase roja, no debería estar excluido de control metrológico y debería pasar los controles establecidos reglamentariamente.
- Si en el sistema consta un sensor de estado de ciclo semafórico que detecta la fase del semáforo y adicionalmente mide el tiempo transcurrido entre los distintos estados, es evidente que hay una determinada medición o una “mensura temporal” y también tendría que ajustarse al control metrológico.
- Si estos dispositivos ni miden, ni pesan, ni cuentan nada, no existe la obligación de que estén sometidos a ningún control metrológico, ya que no hay ninguna norma metrológica aplicable a los mismos, como lo establece la Dirección del Centro Español de Metrología en base al art. 3 del Real Decreto 889/2008, de 21 de julio, (norma derogada por el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología). Aunque también se puede añadir, para finalizar este apartado, que si bien es cierto y está admitido que no necesita ningún control metrológico mencionado, este control u homologación o, cualquier otro tipo de control, aumentaría la capacidad probatoria de los dispositivos foto-rojo.

⁶²⁵ STS 4782/2015, Sala de lo Contencioso, de 12 de noviembre - ECLI:ES:TS:2015:4782 [rec. 816/2015. Ayuntamiento de San Sebastián: (FJ 8)].

PARTE SEXTA

CONCLUSIONES, REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES

PARTE SEXTA

CONCLUSIONES, REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES

TÍTULO I: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

1.- Conclusiones metodológicas y sobre el procedimiento administrativo sancionador

Respecto a la metodología específica que se aplica en el Derecho administrativo, se puede tomar como punto de partida que las reglas de la sana crítica, el estándar de la probabilidad preponderante y la regla general de cierre en caso de duda, tienen un funcionamiento semejante en el procedimiento administrativo y en los procesos judiciales, ya que ambos son la expresión del *ius puniendi* del Estado.

En principio y en referencia a los supuestos discrecionales sobre los que la Administración tengan que adoptar una determinada decisión, se aborda el Derecho administrativo desde un enfoque concreto y unos fundamentos específicos, una metodología aplicada exclusivamente al procedimiento administrativo para la construcción de la norma de conducta y la acumulación progresiva de criterios adicionales y, de esta forma, determinar y delimitar la verdad de los hechos.

Sin embargo, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial, objeto concreto de este trabajo de investigación, la dirección de la actividad administrativa se realiza a través de programas condicionales que llevan vinculada la forma de decidir tradicionalmente caracterizada como “subsunción”. El órgano administrativo decide mediante la subsunción del relato fáctico fijado bajo el supuesto de hecho de la regla aplicable y la subsiguiente atribución al caso de la consecuencia jurídica allí prevista. A estos efectos no importa que el programa condicional regule una facultad reglada de la Administración, que ese programa utilice en el supuesto de hecho conceptos jurídicos indeterminados, o que para el supuesto de hecho permita a la Administración elegir entre dos o más consecuencias jurídicas. En los tres casos la actividad del órgano administrativo se dirige condicionalmente: si se dan los elementos de este supuesto de hecho, deben aplicarse estas consecuencias jurídicas.

La obediencia, por parte de la Administración, a la ley y al Derecho significa que, cuando la norma vincula una consecuencia jurídica a la realización de un supuesto de hecho, dicha consecuencia jurídica solo va a ser aplicada si racionalmente puede aceptarse que son verdaderos los hechos de la realidad, “hecho neto”, y que éstos van a subsumirse en el enunciado en el que consiste el supuesto normativo.

Por tanto, y como conclusión de este apartado, se puede establecer que, para determinar la verdad de los hechos y para el acercamiento progresivo de los hechos a la norma y de la norma a los hechos y, también para la aplicación del programa condicional en la decisión de la Administración en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial, no resulta satisfactorio el uso de una metodología tradicional para la interpretación jurídica y, que se debe aplicar, sin ningún género de duda, una metodología específica y concreta jurídico-administrativa.

En lo que respecta a la potestad sancionadora en el ámbito de las entidades locales, la Administración local es la más cercana a la ciudadanía. La idea de proximidad produce una interrelación constante entre administradores y administrados que debe aprovecharse para el ejercicio eficaz de las labores diarias que corresponden al municipio. En ocasiones se observa que, por la inmediación a los problemas locales, los ayuntamientos tratan de reglar estos conflictos vecinales apelando a competencias o principios genéricos que habiliten su intervención. Sin embargo, el ámbito de actuación de estas entidades territoriales no puede extenderse a todos los asuntos que tengan alguna relación con este ámbito local, sino que debe estar determinado por el propio ordenamiento jurídico.

La Administración Local tiene encomendada una función primordial, que es la gestión de sus respectivos intereses desde la doble vertiente representativa y administrativa. Esa gestión de los intereses propios del ámbito municipal descansa sobre el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido. Las ordenanzas locales que regulan las materias propias de su competencia e imponen sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en ellas, están subordinadas a la existencia de una ley habilitadora, estatal o autonómica. Sin embargo, esto se debe precisar cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales. Con el fin de concretar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales, se ha adoptado una interpretación flexible de la reserva de ley y, por consiguiente, se ha podido reconocer un amplio ámbito de actuación de las ordenanzas municipales para el desarrollo de las normas. El análisis y estudio de las normas y ordenanzas municipales, como las de Madrid y Barcelona, pone de relieve la autonomía local y la amplia capacidad normativa que tienen las entidades locales.

Como conclusión de este punto, estos argumentos aportan elementos de juicio para una potestad sancionadora de las ordenanzas sin una vinculación directa a la ley, aunque también aportan un sustancioso e interesante debate al problema de fondo existente (la falta de previsión constitucional). Esto no pueden servir para contradecir el derecho constitucional recogido en el art. 25.1 CE, si bien con alguna matización, exige la existencia de una ley cierta para que se pueda sancionar mediante las respectivas ordenanzas municipales. Por tanto, y en todo caso, la autonomía local no debe servir en ningún caso para alterar el contenido mínimo de los derechos fundamentales de la persona, ni para introducir diferentes “espacios represivos” que vayan en contra de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos⁶²⁶.

Respecto al procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, se puede considerar como un medio activo de prevención de los accidentes de tráfico y así tiene que ser considerado y, por tanto, su regulación tiene que girar sobre esa idea, instrumento de protección de la seguridad vial. Ciertamente es el cauce para la imposición de sanciones, pero el procedimiento sancionador no se agota en esa finalidad. Es una herramienta activa y se constituye en la palanca más poderosa de entre las que dispone la Administración para luchar contra la siniestralidad vial. La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece los diferentes tipos del procedimiento sancionador: abreviado y ordinario. Estos procedimientos se diferencian básicamente en la asunción personal, por parte del autor del hecho punible, de la infracción y la sanción por medio del abono de la misma.

En lo referente al procedimiento administrativo sancionador abreviado, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial ha evolucionado creando un marco

⁶²⁶ Arateko – Defensor del Pueblo del País Vasco. Informe 2001, págs. 482-492

específico, que resulta preciso seguir desarrollando y puliendo para conjugar las garantías que se establece para el ciudadano con las medidas que doten de eficacia y eficiencia al sistema⁶²⁷.

El art. 94 LTSV establece que cuando se produce el pago voluntario de la multa, dentro de los veinte días naturales contados desde su notificación, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias: reducción del 50 % del importe de la sanción, renuncia a formular alegaciones y se formulan se tendrán por no presentadas y, la terminación del procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa.

Una primera conclusión, es que a la persona denunciada se le exige pagar, eso sí, pagar la mitad de la multa que le correspondería y también que la vía administrativa se tenga por terminada. Este planteamiento, que al no extenderse a la vía judicial, se alinea con la eficiencia económica en la gestión de la competencia sancionadora. No forma parte de este acuerdo que la presunta persona infractora se le exija que reconozca su responsabilidad, ni el hecho de renunciar a la impugnación en vía administrativa se le prive de la reclamación en vía contencioso-administrativo.

Una segunda conclusión, es que la Administración no busca culpables, ni siquiera autores, ni responsables... busca quien pague la sanción. El tangible final se concreta en que la Administración obtiene la mitad de la cuantía prevista pero, a cambio, el coste de gestión, para lograr su abono, tiende a cero, y el intangible del mensaje a los ciudadanos es que el sistema funciona, la efectividad del sistema sancionador se concreta en que él que infringe, paga.

Y una tercera y última conclusión de este apartado, es que el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico no nos tiene que llevar a una armonización de garantías a la baja; todo lo contrario, deberían conducir al más pleno respeto de la protección de la ciudadanía, con adhesión y equivalencia al procedimiento administrativo sancionador común en otras materias o el mismo procedimiento recogido en la LPAC. El procedimiento administrativo sancionador tiene un fin garantista de los derechos de los ciudadanos, en tanto que supone el rechazo a las sanciones dictadas de plano. De esta forma, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública por la que se castiga la comisión de infracciones administrativas debe ejercerse a través de un procedimiento regulado normativamente. El procedimiento lo podemos calificar, en sí mismo, como una garantía, pero a su vez responde a una serie de principios materiales y formales característicos del Estado de Derecho.

Respecto a la notificación de la sanción, y a pesar de no ser el objeto fundamental de la Tesis, sí considero que es de vital importancia en el procedimiento administrativo sancionador. La notificación administrativa garantiza la eficacia del acto administrativo y se relaciona de una forma esencial con el derecho a la tutela efectiva, como ha declarado y reconocido, de forma constante, la jurisprudencia del TC⁶²⁸.

La reforma introducida por la LPAC en lo referente al régimen de las notificaciones administrativas presenta aspectos muy positivos, especialmente para la propia Administración

⁶²⁷ Cfr., FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador...*, op. cit., págs. 469-470.

⁶²⁸ Entre otras la STC 155/1989, de 5 de octubre - ECLI:ES:TC:1989:155, ha reconocido que los actos de notificación "cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes". En el mismo sentido se han pronunciado las SsTC 221/2003, de 15 de diciembre - ECLI:ES:TC:2003:221 y 55/2003, de 24 de marzo - ECLI:ES:TC:2003:55.

Pública. Las consecuencias de potenciar la notificación electrónica serán, sin duda, una mayor agilidad y simplificación en el procedimiento, un aumento de la eficacia en la tramitación administrativa y un considerable ahorro económico.

Sin embargo, las notificaciones electrónicas no admiten una disminución en las garantías administrativas. Esto supone un cambio tan radical, en algo tan sumamente importante como las notificaciones administrativas y las notificaciones electrónicas, que afecta al núcleo mismo sobre el que gira el principio básico de la no indefensión y es medio necesario para, al fin y a la postre, alcanzar la tutela judicial efectiva, en tanto que los actos de notificación “cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes”⁶²⁹.

Es importante recordar que como establece el art. 89 LTSV, las denuncias se notificarán en el acto a la persona denunciada. No obstante, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna circunstancia, como por ejemplo, que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo. Sin embargo, a mi entender, el problema reside en el procedimiento actual de la notificación establecido en el art. 90 LTSV, ya que las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la DEV. En el caso de que la persona denunciada no tuviese la DEV, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento y, en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo JCT.

Y como conclusión respecto al tema de la notificación administrativa, se pueden analizar estos dos problemas:

- El primer escollo, en el procedimiento de notificación por medios físicos, es el coste de la impresión física del documento, el tiempo de demora en su registro y control y, por último, la contratación de los servicios postales, entidades, empresas u organismos dedicados a efectuar la práctica de las denominadas “notificación masiva de sanciones”, ya que pueden suponer una gran dificultad, debido al gran volumen de expedientes tramitados y su mayor o menor automatización de todo el procedimiento. La notificación, cuando ha sido infructuosa en su primer intento, se debe dejar en el domicilio de la persona sancionada, un documento para que dicha notificación sea recogida en la oficina habilitada de la entidad, empresa u organismo notificador en el plazo estipulado y, se dará por cumplido este trámite. Posteriormente se esta notificación ha sido infructuosa se deberá publicar en el TESTRA o en el BOE. Aquí se puede observar una posible indefensión, ya que se puede producir un error por parte del empleado de la empresa notificadora y difícilmente se podría demostrar que esto no ocurrió de esta manera, sobre todo porque estos empleados no son agentes de la autoridad y no tienen presunción de veracidad como ocurre con los agentes de la Policía municipal en el ejercicio de sus funciones.
- El segundo problema que se puede examinar es que las bases de datos de la Jefatura de Tráfico no están excesivamente actualizadas, como por el contrario ocurre con el Padrón municipal, ya que cuando alguien se traslada de domicilio, se da de alta en el Padrón municipal, pero sólo un pequeño número de personas se acuerdan que también

⁶²⁹ Entre otras, STS 4991/2016, de 16 de noviembre - ECLI:ES:TS:2016:4991 (rec. 2841/2015).

tienen que cambiar el domicilio de su vehículo o más concretamente el domicilio del titular del vehículo en la JCT. Esto provoca un sinnúmero de esfuerzos inútiles y un enorme gasto de recursos humanos y económicos.

En lo referente a la responsabilidad y desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de la misma, hay que definir de una forma clara y precisa la culpabilidad en el ámbito de los ilícitos administrativos. Si bien en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable⁶³⁰.

El principio de culpabilidad, como dogma, todo lo complica y en un mundo más imperfecto y sobre todo vulgar, como es el derecho administrativo sancionador (en comparación con el edén de la perfección que es el derecho penal), resulta preciso encontrar una solución para atribuir la responsabilidad por hechos ajenos.

No hace falta un análisis exhaustivo, ni ningún sesudo estudio para observar que la normativa que regula el tráfico y la seguridad vial ha puesto el foco de la responsabilidad en el conductor del vehículo. En él se han centrado de manera especial, y casi absoluta, las reglas, órdenes y mandatos, lo que en el ámbito de la fijación de normas y la tipificación de infracciones ha supuesto que el infractor prototípico sea el conductor. La práctica totalidad de las normas de comportamiento en la circulación se dirigen al conductor del vehículo y, en consecuencia, su cumplimiento e incumplimiento a él tienen como actor principal. Tampoco se requiere, sobre este mismo planteamiento, que se debería sustituir el término infractor por el de conductor para determinar que ese es el autor que buscamos y que nuestro modelo de responsabilidad afecta exclusivamente al conductor del vehículo.

El problema de realizar siempre lo mismo, sin cuestionarse nada durante un periodo de tiempo muy largo, es que el sistema se ha podido mantener sobre ideas preconcebidas, convertidas en verdaderos axiomas, que, sin duda, fueron ciertas, pero que hace tiempo que ya dejaron de serlo. No se trata en muchos casos, siquiera, de cuestiones jurídicas, pero sí que están en la base del sistema. Se trata de cuestiones como (a título meramente enunciativo y sin ánimo alguno de taxatividad) de la ruptura del binomio de la relación, conductor - propietario del vehículo, que nos ha dejado con un estatuto del conductor pero a falta de un estatuto del propietario del vehículo. Por otra parte, lo mismo sucede con la regulación de normas y tipos que se fijan y ponen el foco en la obligación de identificar al conductor en el momento de la infracción cuando el vehículo no es detenido por un agente de la autoridad o se trata de infracciones captadas por dispositivos como el “foto-rojo”. También con la incorporación de los menores al tráfico, bien como conductores o bien como destinatarios de tipos normativos sin ser conductores, es decir, de la necesidad de imponer obligaciones a una determinada persona sobre el comportamiento de otra sobre la que tiene una posición de garante. Y por último también, sobre las personas jurídicas que han pasado de ser una anécdota a ser un protagonista con presencia destacada. Demasiado peso para un sistema asentado en el dogmático principio, recogido en el art. 82 LTSV, de “la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción”.

⁶³⁰ Entre otras, la STS 314/1998, de 23 de enero - ECLI:ES:TS:1998:314 (rec. 5397/1992).

El sustrato, el terreno que pisamos, no soporta la carga que le estamos poniendo encima y ese armazón requiere de una importante reforma estructural⁶³¹.

El titular de un vehículo, el que así figure en el Registro de Vehículos, adquiere por ese hecho las siguientes obligaciones:

- Identificar al conductor del vehículo del que es titular cuando sea requerido por la Administración.
- Impedir su conducción por quien nunca hubiere obtenido autorización para conducir (ese tipo de vehículo).

A cambio, al titular del vehículo se le confiere la posibilidad (derecho) de poder designar un conductor habitual que, con esa condición, la de ser la persona que de manera usual o con mayor frecuencia conduce dicho vehículo, quedará inscrito en el Registro de Vehículos de la DGT quedando, en ese caso, exonerado el titular de las obligaciones anteriores, que se trasladarán al conductor habitual⁶³², art. 82 c) LTSV.

Las obligaciones que tiene el titular del vehículo y que se recogen en el art. 11 LTSV son las siguientes:

- Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.
 - Si el conductor no figura inscrito en el aludido Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá disponer de copia de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida.
 - Si el titular fuese una empresa de alquiler de vehículos sin conductor, la copia de la autorización administrativa podrá sustituirse por la copia del contrato de arrendamiento.
- Impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.

Y por último, la equiparación a efectos de responsabilidad que realiza el LTSV entre el titular del vehículo, el conductor habitual y el arrendatario a largo plazo:

- El titular del vehículo puede comunicar al Registro de Vehículos de la JCT la identidad del conductor habitual del mismo. En este supuesto, el titular queda exonerado de las obligaciones anteriores, que se trasladan al conductor habitual.
- Las obligaciones establecidas en el apartado 1 y la comunicación descrita en el apartado anterior corresponden al arrendatario a largo plazo del vehículo, en el supuesto de que haya constancia de éste en el Registro de Vehículos del organismo autónomo JCT.
- El titular del vehículo en régimen de arrendamiento a largo plazo debe comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo JCT la identidad del arrendatario

Respecto al intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico, recogido en el capítulo V del Título V de la LTSV, hay que decir que, en mi opinión, ha supuesto un gran avance. Hace algunos años los conductores que incumplían las normas de circulación en

⁶³¹ Cfr., FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador...*, op.cit., pág. 233.

⁶³² Vid., REBOLLO PUIG, Manuel, *Responsabilidad de los autores de las infracciones y de los partícipes*, RVAP. Núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. ISSN: 0211-9560., págs. 2527-2546.

países europeos diferentes al suyo quedaban sin ningún tipo de sanción, a no ser que el agente de tráfico les notificara la infracción en el acto. ¿Cuál era el problema? Las multas no llegaban al domicilio del conductor infractor en su país de origen⁶³³.

Este es un capítulo nuevo, de gran trascendencia porque supone, a corto o medio plazo, que no van a quedar impunes las sanciones de tráfico cometidas en otros países. Esto se recoge en el art. 97 LTSV, que establece el procedimiento para el intercambio transfronterizo de información, y en su apartado 1: “se establece el procedimiento para el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico cuando se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro de la Unión Europea distinto de aquél en el que se cometió la infracción.”

Se persiguen las infracciones de circulación cometidas en el espacio económico europeo y que conllevan una sanción pecuniaria, sin embargo, no existe todavía un convenio a nivel europeo que permita quitar puntos del carné de conducir.

La Directiva Europea que regula el intercambio transfronterizo de información de tráfico establece ocho tipos de infracciones que serán las que se comunicarán al infractor independientemente del país europeo donde incumpla la norma. Existe un *numerus clausus* en las infracciones objeto de intercambio transfronterizo de información. Fuera de este pequeño catálogo de sanciones no se produce el intercambio de información y un gran número de infracciones contempladas en nuestra LTSV pueden llegar a quedar impunes.

En lo que respecta a la naturaleza de las sanciones, se puede afirmar que son actos de carácter punitivo con cuya imposición, por parte de la Administración, amenaza el Derecho de la persona infractora para el caso de que se realice un hecho tipificado como infracción. Mediante su imposición la Administración inflige forzosamente un mal como castigo. El sujeto a quien se impone la sanción tiene que sufrir necesariamente un perjuicio en su esfera jurídica para poder hablar de sanción: obligación de pagar una cantidad de dinero a la Administración, prohibición de ejercer determinados derechos como la conducción de un vehículo de motor, o de ejercer determinadas actividades como la de director o profesor de una autoescuela o de facultativo en un centro de reconocimiento de conductores, etc. Se dice, por eso, que las sanciones tienen carácter constitutivo y no meramente declarativo⁶³⁴.

En relación a la detracción de puntos en nuestro sistema sancionador, la actual configuración de la pérdida de puntos y de la eventual revocación del permiso de conducir por ese motivo, encaja mucho mejor en el concepto de sanción administrativa que ofrece nuestro Derecho que en otras medidas como pueden ser la revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones a que se somete o por la pérdida sobrevenida de la capacidad para conducir. Como ha podido verse, la jurisprudencia va inclinándose, de forma puntual, por la tesis, aquí mantenida, del carácter materialmente sancionador de la retirada de puntos del permiso de conducir en nuestro actual Derecho positivo, a pesar de que el legislador no califique expresamente la medida como tal. Lo que, en principio, tiene importantes consecuencias, ya que tales medidas de retirada de puntos y de revocación del permiso se rodean (o se deben rodear) del régimen propio y más garantista de las sanciones administrativas.

⁶³³ El RACE, www.race.es, de 21 de junio de 2018, publica un artículo titulado “¿Llegan al extranjero las multas puestas en España?”

⁶³⁴ Vid., CANO CAMPOS, T., *¿Es una sanción...?*, págs. 103-108.

2.- Conclusiones sobre la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

Respecto al principio de la presunción de inocencia y la carga de la prueba, la denominada presunción de inocencia, no es una auténtica presunción, al menos en el sentido con que se utiliza en el Derecho procesal. La presunción de inocencia supone que sea la Administración sobre la que recae la carga de la prueba, y es ésta la que tiene que demostrar, por tanto, la culpabilidad del presunto infractor, y no el inculpado el que tiene que demostrar su propia inocencia.

En relación a la valoración de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, no nos encontramos ante dos sujetos privados en defensa de sus intereses, como puede suceder en un proceso penal o civil, sino que uno de los sujetos tiene naturaleza pública, y está al servicio de los intereses generales que marcan el sentido y los límites de su actuación. Los presupuestos son, pues, diferentes y la Administración sólo libra una batalla, la de la legalidad y la consecución del interés general, que le reclama una determinación exacta de los hechos.

En cuanto a la regla legal de valoración, la fuerza probatoria legal determina que cuando la Administración imponga una sanción, sobre la base de unas determinadas pruebas, podrá remitirse, a efectos de motivar dicha sanción, a la norma en la que se consagra esta certeza, sin necesidad de explicar en virtud de que regla o máxima de experiencia da credibilidad al acta, pues eso ya lo ha hecho previamente el legislador. El juzgador, o el instructor en un procedimiento administrativo, sólo tendrán que justificar que se da el antecedente de la regla de valoración legal a efectos de la aplicación de la consecuencia prevista.

En referencia al sistema de libre valoración en el procedimiento administrativo sancionador, el sistema utilizado es el sistema de libre valoración, que consiste en que la prueba es valorada por la Administración de forma libre y sujeta a las reglas de la sana crítica. A falta de disposiciones específicas sobre la valoración de la prueba, se considera plenamente aplicables al procedimiento administrativo la regla de la libre valoración de la prueba, frente a la prueba legal o tasada, y la de la valoración conjunta de la prueba practicada, debido a que la prueba busca lograr la convicción del órgano que ha de resolver, convicción que se produce una vez realizadas todas las operaciones mentales lógicas a las que obliga el análisis del contenido de todas las pruebas celebradas.

Respecto al estándar de valoración preponderante, el estándar general de certeza para los hechos de lo que deriva la imposición de sanciones administrativas no ha de ser el de “más allá de toda duda razonable” de la jurisdicción penal, sino el de la probabilidad preponderante. La finalidad de la norma sancionadora administrativa es preventiva y disuasoria, no retributiva. Si se acepta que se dispare la posibilidad de los falsos negativos, disminuye consecuentemente la capacidad disuasoria de la sanción administrativa y, con ello, la eficacia principal asignada a este tipo de normas, que no pueden ser vistas como “última”, sino como “prima ratio” para garantizar el cumplimiento de obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico administrativo.

En alusión a la presunción de veracidad de los funcionarios o agentes de la autoridad, esta presunción no se puede considerar una presunción en sentido estricto. El valor probatorio de las denuncias de los funcionarios o agentes de la autoridad no atribuye una “presunción de veracidad” al agente. Y prueba de ello es que ese valor probatorio lo es “sin perjuicio del deber de aquellos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho

denunciado”. Afirmar que con un determinado vehículo se ha cometido una infracción y, además, adjuntar una fotografía dota de mayor consistencia a esa denuncia y dificulta, en mayor medida, la destrucción de esa afirmación, de esa prueba. Que esa misma prueba la aporte un funcionario o agente de la autoridad, o lo haga quien no reúne esa condición conlleva efectos distintos, ya que se reconoce el valor probatorio a los hechos constatados por los agentes de la autoridad que se formalicen en documento público siempre que se observen unos determinados requisitos legales.

Premisas o requisitos legales que fundamentan la fuerza probatoria de los funcionarios o agentes de la autoridad:

- Los funcionarios o agentes de la autoridad que actúan en el ejercicio de sus funciones se les reconocen una especial imparcialidad. Estos funcionarios deben estar absolutamente desligados de los hechos y de las personas que participan, y por tanto liberados de todo prejuicio.
- Los hechos reflejados, por estos funcionarios, en el acta o documento de denuncia, deben ser conocidos a través de la observación directa y actuar de forma objetiva.
- Los documentos y actas deben reunir y cumplir con todas las formalidades exigibles en la ley, aunque no gocen, como ya hemos dicho anteriormente de presunción de veracidad.
- No es un problema cuantitativo, sino cualitativo. Un solo hecho relevante probado, puede llegar a tener mayor peso, y por tanto, puede resultar suficiente, que numerosos hechos de escasa importancia y fiabilidad.
- Debe existir un fundamento razonable de que los hechos ha sucedido tal y como el funcionario, primero los percibe y luego los relata en el acta o documento. Es una forma de positivizar las reglas de la sana crítica.
- La Administración debe hacer una valoración con un alcance muy preciso y con una transcendencia muy rigurosa, ya que la veracidad de la afirmaciones solo afectan a los hechos observados por los funcionarios o los agentes de la autoridad.

En relación a la presunción *iuris tantum e iure et de iure* y la intensidad de la garantía, en el procedimiento administrativo sancionador estamos ante una presunción *iuris tantum* (con posibilidad de prueba en contrario), y no ante una presunción *iure et de iure* (obligando a tener por ciertos determinados hechos sin posibilidad de prueba en contrario). Esta presunción debe contener y estar basada en unos determinados puntos.

Presupuestos en los que se basa la presunción en el procedimiento administrativo:

- Presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario por medio de pruebas admitidas en Derecho.
- No puede imponerse la carga de probar la inocencia, al presunto infractor, sino que la carga de la prueba le corresponde a la Administración.
- Las pruebas han de ser suficientes y cualquier duda en el planteamiento de las mismas habrá de suponer la absolucón del administrado.
- Las pruebas se tiene que valorar de una forma conjunta, y no analizadas de una en una sin un análisis vinculado.
- En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Los datos obtenidos mediante instrumentos o dispositivos de captación de evidencias, por tanto, también gozan de una “presunción *iuris tantum* de veracidad siempre que dichos aparatos

hayan sido fabricados y hayan superado los controles establecidos por la normativa técnica vigente en cada momento⁶³⁵. Lo cual quiere decir, únicamente, que los datos que reflejan dichas evidencias, se deben tener, *prima facie*, por ciertos⁶³⁶.

En conexión a la intensidad de la garantía, es razonable argumentar que las garantías sustantivas y procedimentales pueden y deben ser menores en el área del Derecho administrativo sancionador que en el penal, ya que la sanción administrativa posee menos severidad, tanto en términos generales como abstractos, aunque nunca este rigor podrá ser menor que los que exigen la esencia de los principios que inspiran el Derecho punitivo.

En relación a los gastos ocasionados por la práctica de la prueba, en los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba.

Hay que tener en cuenta que cuando la prueba pueda ser practicada con los medios de que dispone la Administración, no tendrá coste alguno; por el contrario, si los medios propuestos por el interesado no pueden ser llevados a cabo con los medios de que dispone la Administración, el interesado habrá de soportar el coste de su práctica.

Respecto a las pruebas obtenidas por medio de cinemómetros y etilómetros en el procedimiento administrativo sancionador es tentador dar un tratamiento igual a todos los medios de captación u obtención de pruebas. Es fácil caer en el error de tratar conjuntamente los instrumentos de medición, como los cinemómetros (que miden la velocidad de un vehículo) o etilómetros (que miden el grado de impregnación de alcohol de un conductor), con los dispositivos de captación evidencias (que captan imágenes y vídeos). No resulta difícil mezclar las distintas mediciones efectuadas, con las imágenes que se recoge por medios audiovisuales. Y no es extraño que así se haga porque son infracciones muy comunes y hay sistemas que combinan ambos elementos, de manera que no resulta difícil caer en esa confusión.

En las sanciones por medio de cinemómetro se considera un requisito necesario, para la constatación de este tipo de infracciones, que la medición quede reflejada en el medio de captación. En la estructura documental que requiere las infracciones de velocidad resulta imprescindible que la identificación del vehículo, mediante la imagen, y que el sistema introduzca el resto de datos fácticos sobre esa imagen.

Los cinemómetros y etilómetros son elementos que forman, y se conforman, como parte de una mayor complejidad de la actividad y potestad administrativa sancionadora. Estos instrumentos, por su propia naturaleza, requieren de homologaciones y revisiones, ya que son instrumentos que miden, pesan o cuentan algo y por tanto, deben estar sometidos, indefectiblemente al preceptivo control metrológico.

Sin embargo, en las pruebas obtenidas por medios de captación de evidencias, los dispositivos foto-rojo no están actualmente sometidos al control metrológico del Estado en España. El

⁶³⁵ Entre otras, STC 40/2008, de 10 de marzo - ECLI:ES:TC:2008:40.

⁶³⁶ Cfr., CANO CAMPOS, T., *Las Sanciones...*, op. cit., págs. 468-470: si bien, como precisan tales pronunciamientos, “dada la peculiar naturaleza de este tipo de aparatos, caracterizados por su gran precisión y fiabilidad desde un punto de vista técnico, y los exhaustivos controles técnicos a los que reglamentariamente están sometidos para asegurar su satisfacción operativa”.

Tribunal Supremo ha emitido sentencias⁶³⁷, en las que se puede llegar a interpretar que estos dispositivos tienen función de medida y que por lo tanto deberían estar regulados metrológicamente y sometidos al control metrológico del Estado⁶³⁸. Pero esto no es así, en las infracciones del foto-rojo no se exige la misma estructura documental que requiere las infracciones de velocidad. Del mismo modo hay muchas infracciones, la mayoría (por ejemplo el caso de un agente de la autoridad fotografiando vehículos que circulan sin hacer uso del preceptivo alumbrado en un túnel o en un carril habilitado para la circulación en sentido contrario, o simplemente fotografiando vehículos mal estacionados), en la que su constatación no requiere de medida, por no estar sometida a ella. Infracciones que por su propia naturaleza, diferentes de las relacionadas con la velocidad, una serie de imágenes o un vídeo, puede llegar a constituirse en elemento probatorio de la comisión de la infracción.

La obtención de imágenes no requiere, por sí misma, un gran componente tecnológico, ni la necesidad que requieren aquellos instrumentos de homologaciones, revisiones y controles metrológicos y, por ello, son susceptibles de un uso que puede quedar dentro del control de la Administración, lo que requiere del análisis de los requisitos para su uso como elemento probatorio de la comisión de infracciones.

En lo referente a las conclusiones sobre la prueba electrónica, en primer lugar se puede definir el entorno digital o virtual como aquel conjunto de informaciones en formato digital que una persona genera con su actividad mediante dispositivos electrónicos, de manera consciente o inconsciente, con voluntariedad o sin ella. Y la prueba electrónica como aquel medio electrónico que permite acreditar hechos relevantes para el proceso, ya sean físicos o incluso electrónicos y, que se compone de dos elementos necesarios para su existencia, los cuales delimitan la especialidad de la prueba electrónica en relación al resto de medios probatorios: un elemento técnico o hardware y un elemento lógico o software. Por la propia naturaleza de la prueba electrónica, ésta presenta una serie de características singulares, como son la intangibilidad, la mutabilidad, la dificultad de determinar la existencia, el origen y el contenido, la volatilidad, y su carácter intrusivo.

La incesante evolución tecnológica ha originado una masiva utilización de instrumentos electrónicos y digitales, por lo que asistimos a un aumento continuado de nuevas fuentes de prueba que pueden ser relevantes para la acreditación de un hecho dentro de un proceso (ordenadores, smartphones, tablets, dispositivos USB, tarjetas de memoria, CD-ROM, DVD, Discos Duros, correo electrónico, mensajería instantánea como WhatsApp, Telegram, redes sociales, como Facebook, Twitter, Messenger, etc.)

Por último, hay que tener en cuenta que la propia aportación de prueba electrónica ha de realizarse garantizando la integridad y neutralizando su alterabilidad, por lo que el volcado o clonado de datos, caso de no aportarse la fuente original, ha de hacerse a través de una copia espejo, bit a bit.

Abundando más en este tema, es imprescindible asegurar la cadena de custodia, como procedimiento que permite constatar la identidad, integridad y autenticidad de la prueba desde su obtención hasta su valoración, evitando alteraciones, sustituciones, contaminaciones o

⁶³⁷ STS 4625/2017, Sala de lo Contencioso, de 14 de diciembre, - ECLI:ES:TS:2017:4625 [rec. 2453/2016. Ayuntamiento de Catarroja y STS 4782/2015, Sala de lo Contencioso, de 12 de noviembre - ECLI:ES:TS:2015:4782 [rec. 816/2015. Ayuntamiento de San Sebastián: (FJ 8)].

⁶³⁸ Vid., *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018, pág. 2.

destrucciones. Puede realizarse a través de depósito notarial, aportando al proceso la fuente, a través de un volcado en sede judicial, con un informe pericial que confirme dichas garantías o a través de método análogo.

Respecto a los instrumentos que miden, pesan o cuentan algo, el art. 83.2 LTSV establece que los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología.

Por su parte la LM, en su art. 8, establece los elementos que están sometidos al control metrológico, y concretamente se detalla que son aquellos “instrumentos, medios, materiales de referencia, sistemas de medida y programas informáticos que sirvan para medir o contar y que sean utilizados por razones de interés público, salud y seguridad pública, orden público, protección del medio ambiente, protección o información a los consumidores y usuarios, recaudación de tributos, cálculo de aranceles, cánones, sanciones administrativas, realización de peritajes judiciales, establecimiento de las garantías básicas para un comercio leal, y todas aquellas que se determinen con carácter reglamentario, deberán estar sometidos al control metrológico del Estado en los términos que se establezca en su reglamentación específica”.

Esto implica que si los sistemas utilizados para la determinación de la procedencia o no de una infracción, miden o cuentan algo, entonces estos han de ser sometidos a control metrológico. Este sería el caso de cualquier cinemómetro, que ha de medir la velocidad para determinar si hubo o no infracción, o de cualquier etilómetro, que ha de medir el grado de impregnación de alcohol de un conductor. Como hemos visto, la jurisprudencia no entra en el fondo de la cuestión de si las pruebas obtenidas por los foto-rojos (imagen y vídeo), es legal o no, y si miden o no miden una determinada magnitud, considerándolo como un tema colateral, y entendiendo que por un lado, pertenece al orden fáctico, y que por otro, es un tema puramente procesal y en el que no se puede entrar a fijar doctrina legal. No se especifica si estos instrumentos deben estar sometidos a control metrológico, aunque en cierto modo se reconoce que no deben estar sometidos a dicho control, ya que no miden ningún parámetro temporal.

En conclusión, por un lado, no todos los instrumentos de captación de imágenes son iguales, y si existen dispositivos que hacen mediciones, y que miden el intervalo temporal de la fase roja y por tanto si tienen que estar sometidos a control metrológico, y por otro lado, que el problema subyacente es que la jurisprudencia, no ha entrado en el fondo de la cuestión y no ha solucionado un problema, que a mi entender, sería un problema del legislador más que de los tribunales, y es si estos dispositivos que no miden, pesan o cuentan algo tienen que estar sometidos a control metrológico, y si fuera así, a qué tipo de revisión u homologación debería someterse.

3.- Conclusiones sobre la prueba del dispositivo Foto-rojo

Respecto al uso de los dispositivos foto-rojo, éstos deben operar para el fin que han sido concebidos, respetando todos los requisitos técnicos, constructivos y de instalación que proporcionen un alto nivel de confianza en sus resultados. Los resultados del dispositivo foto-rojo, evidencia de la infracción, se deben proporcionar de forma fidedigna y con todas las garantías para la protección de los derechos del conductor, evitando que la sanción pueda ser impugnada en los tribunales.

Los dispositivos foto-rojo que tienen asociada la función de medida de velocidad y que se usen para sancionar el exceso de la misma, son instrumentos sometidos a control metrológico y regulados por ITC/3123/2010, de 26 de noviembre, por la que se regula el control metrológico del Estado de los instrumentos destinados a medir la velocidad de circulación de los vehículos a motor⁶³⁹.

En relación a la normativa que regula este tipo de sanciones deben fundamentarse en aquellos aspectos o características que directamente están presentes en las sanciones por saltarse luz roja de un semáforo, y pueden provenir de diversas Administraciones. En la UE, por lo general, se regulan todos los dispositivos que aportan pruebas de las infracciones, pero no necesariamente dichas regulaciones tienen que ser metrológicas. Los controles que se puedan establecer, como homologaciones de tipo o certificaciones de especificaciones, no tienen porqué ser metrológicos.

En referencia al innecesario control metrológico, el dispositivo foto-rojo, compuesto por sensor de estado del ciclo semafórico, sensor de tráfico, y cámara(s), sin función de medida de velocidad, no realiza medición alguna, limitándose a monitorizar o registrar los diferentes estados del semáforo, con la información complementaria capturada de otras fuentes, y a aportar las fotos como evidencia de la infracción.

Las infracciones cometidas se tipifican en base a una observación de un hecho, no a una medición. No hay pues fundamento para que puedan ser considerados instrumentos de medida y someterlos al control metrológico del Estado. Ni la luminancia, ni los intervalos de tiempo que intervienen en las secuencias de reconocimiento o disparo de la cámara del foto-rojo, se miden en ningún momento del proceso, por lo que no procede considerar estas magnitudes como fundamento para definir el foto-rojo como instrumento de medida susceptible de ser sometido al control metrológico del Estado.

En cuanto a las sanciones por no respetar la luz roja de un semáforo, los dispositivos foto-rojo que activan el semáforo al recibir una señal procedente de un vehículo que circula por su zona de influencia a una velocidad superior a un umbral establecido y sanciona por cruce con semáforo en rojo, no pueden ser considerados como instrumentos de medida utilizados en aplicaciones de medida por razones de sanciones administrativas, ya que no hay registro de una medida y la velocidad del vehículo medida no es el fundamento de la denuncia.

Por tanto, su utilización es distinta a las aplicaciones que se determinan en el art. 6 del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre,

⁶³⁹ Vid., *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018, págs. 4-5.

de Metrología, pudiendo ser comercializados y puestos en servicio libremente de acuerdo con las condiciones particulares establecidas para estos casos en el art. 12.4 de dicho Real Decreto (apartado 2 del art. 6 del RD 244/2016).

TÍTULO II: REGLAS, RECOMENDACIONES Y SOLUCIONES FINALES

1.- Reglas, recomendaciones y soluciones finales metodológicas respecto al procedimiento administrativo sancionador

Respecto a los sujetos responsables, una de las primeras soluciones que se puede aportar es que se debería precisar, de una forma clara, los derechos y obligaciones que le corresponden al titular del vehículo, por el hecho de serlo, y establecer un estatuto jurídico que defina ese estado, dada la posición de garante en la que la Administración Pública le ubica⁶⁴⁰. También hay que acometer la regulación de las personas responsables, delimitando de una forma precisa e inequívoca, su posición. Ello requiere de la depuración de las infracciones y de la conducta que se tipifica, determinado, de forma clara e inteligible, la posición del autor de la infracción y la del resto de responsables designados como garantes de esas conductas.

En relación a la eficacia y eficiencia del sistema, el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico y seguridad vial debe cumplir con rigor y firmeza el objetivo de seguridad jurídica y garantía para los ciudadanos. La eficacia como capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción, no se puede medir ni por el número de sanciones impuesta, ni por el dinero recaudado. La eficiencia del sistema como capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función con el mínimo de recursos disponibles se mide por la facultad que tiene la Administración de imponer la sanción prevista en el menor plazo de tiempo y conforme al sistema establecido, respetando todas las garantías que el ordenamiento otorga al responsable. La percepción por parte del ciudadano de que el sistema es eficaz, y de que si comete una infracción va a ser sancionado, incrementa exponencialmente la eficiencia del sistema y redonda, por tanto, en la seguridad vial.

En referencia a la notificación en el procedimiento sancionador y la Administración electrónica los dos problemas que observo son: por un lado, los medios físicos y materiales para efectuar dicha notificación de denuncia, es decir, tanto el documento físico que hay que entregar como las empresas dedicadas a dicha notificación. Por otro lado, el domicilio de la notificación que figura en las bases de datos de la Jefatura Central de Tráfico (JCT).

La notificación de un documento físico siempre es complicada, sobre todo cuando es una notificación masiva y las entidades dedicadas a esta cuestión pueden verse desbordadas. Máxime cuando las bases de datos del domicilio que figure en los registros del organismo autónomo JCT, suelen estar bastante desactualizadas. Por tanto, creo que, y como solución de este punto, tendríamos que optar por un sistema que permita la adhesión voluntaria, en una primera etapa, a la DEV, y una obligatoriedad posterior, en una segunda fase, para completar que toda notificación se haga por medios digitales. Con esto no solo se produciría un ahorro, difícil de cuantificar y que no es objeto de esta Tesis, pero a todas luces tremendamente considerable, sino que además la notificación sería segura e instantánea, evitando la indefensión actual, con la notificación tradicional del cartero y luego su publicación en el TESTRA o en el BOE, que nadie consulta diariamente.

Podemos añadir que la reforma introducida por la LPAC y la revolución electrónica que ello supone tiene muchas vertientes positivas. Pero para que esa reforma sea legítima, debe de

⁶⁴⁰ Cfr., FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador...*, op.cit., pág. 470

respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos en cualquier caso, pero mucho más en estos períodos de transición, en los que psicológicamente aún no estamos preparados para el cambio tan importante que supone pasar de una Administración en papel, con manguitos, a otra Administración electrónica, del Siglo XXI⁶⁴¹. En el marco general del procedimiento administrativo sancionador resulta necesario desarrollar las medidas para la necesaria adaptación a la Administración electrónica y la regulación que en nuestro sistema se efectúa para ella.

Respecto a las recomendaciones sobre la intencionalidad o culpabilidad por parte de la persona infractora y para la determinación de dicha intención del responsable en infringir el hecho tipificado, y de alguna manera objetivar la acción dentro del tipo administrativo sancionador, quizás se debería seguir la normativa, que para esta infracción, se sigue en el modelo alemán, que en cierto modo, dentro de la responsabilidad, conjuga la infracción, con la intención y la consecuencia de esta infracción.

Esta culpabilidad por parte de la persona infractora se plasma en la agravación de la sanción por no respetar la luz roja de un semáforo, después de que dicho semáforo llevara más de un segundo en la fase roja. Esta conducta hace suponer a la Administración que el conductor actuó de forma dolosa y no culposa. Es decir, que hubo intencionalidad en el comportamiento y por tanto, el hecho punible sufre una agravación, sobre todo en la multa económica, distinguiéndose además si hubo peligro en la actuación y si se causaron daños a terceros o al patrimonio de la propia Administración. Por último, es fundamental que en el ámbito de la culpabilidad, el Derecho Administrativo sancionador en material de tráfico y seguridad vial ha de regirse por reglas propias liberándose del Derecho Penal⁶⁴².

En lo que se refiere al intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico cuando se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro de la Unión Europea distinto de aquél en el que se cometió la infracción, art. 97.1 LTSV, aunque este procedimiento se haya puesto en marcha un poco tarde, hay que reconocer que funciona en la actualidad y que desemboca en una Unión Europea real en el terreno del derecho sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Debemos poner un “pero”, y es que tenemos que ir por la senda de la unificación también de las diferentes legislaciones y de las diferentes sanciones de los estados miembros de la Unión Europea. Con esto conseguiríamos mejores textos legales, un conocimiento más homogéneo de todos los ciudadanos de la Unión Europea y un enriquecimiento de las normas comunes en materia de tráfico. A mi entender, es muy importante que caminemos por la vía de que se unifiquen las sanciones en toda Europa y que se realice una normativa que incluya también a los países que no son miembros de la Unión Europea.

En relación a la detracción de puntos del carné de conducir, uno de los elementos que se ha mostrado como clave en la reducción de la siniestralidad vial ha sido, sin lugar a dudas, el permiso de conducir por puntos. Es preciso fijar su ubicación en el sistema y determinar, de forma clara e inequívoca, su naturaleza, algo que habrá de hacerse no desde el voluntarismo, sino desde el análisis de cuál sea el lugar en el que su delimitación se muestre más eficaz y eficiente⁶⁴³.

⁶⁴¹ Vid., GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., *Las notificaciones en...*, op.cit.

⁶⁴² Cfr., FUERTES LÓPEZ, F. J., *El Procedimiento Sancionador...*, op.cit., pág. 231.

⁶⁴³ *Ibíd.*, pág. 471.

También se tiene que mejorar la coordinación entre administraciones y se debe homogeneizar los sistemas de detracción de puntos en toda la Unión Europea, o si es posible, que no se llegue a pensar que lo importante es “la pasta” y que solo se pretende ingresar dinero en las arcas públicas a costa de los conductores, y la detracción de puntos no tiene la más mínima importancia. De la misma forma que hay que homogeneizar la detracción de puntos en la Unión Europea, también se debe solicitar mayor coordinación en el trasvase de información y de los archivos para que la DGT detraiga los puntos respecto a los diferentes Ayuntamientos que tengan instalados los sistemas o dispositivos de captación de evidencias, foto-rojos. No parece coherente que un Ayuntamiento, a diferencia de otros Ayuntamientos, por no actuar con la diligencia adecuada, solo sancione a un conductor que se salta la luz roja de un semáforo con la pena pecuniaria y que los puntos nunca lleguen a la DGT o lleguen fuera de plazo y la sanción respecto a la detracción de puntos haya caducado.

Por último, es recomendable estar al tanto de los cambios constantes que se producen con las nuevas tecnologías que dan soporte a la observación y al descubrimiento de hechos constitutivo de infracciones y, al determinar como uno de los supuestos que habilita la tramitación del procedimiento sancionador, en momento posterior a la comisión de la infracción, que la autoridad sancionadora “haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo”, (art. 89.2 c) LTSV) sin la presencia inmediata de un agente de la autoridad..

En lo que respecta a los prejuicios sociales, apriorismos y sesgos de todo tipo, ideológicos, lingüísticos y culturales, contra la DGT, los Ayuntamientos y la Administración en general deben continuar con las campañas de concienciación, para que las personas infractoras, no crean que las sanciones solo sean un mecanismo de financiación o un instrumento recaudatorio. Esto, en gran medida, es un tema cultural y educativo, y por tanto, hay que mejorar el nivel cultural, la educación (también la vial) y sobre todo que los ciudadanos vean a la Administración Pública como un aliado, para salvar vidas y no como un enemigo que solo pretenden abusar de su posición de poder.

Las personas denunciadas, y sus asesores jurídicos, en lugar de inundar a la Administración con alegaciones y recursos tipos y estereotipados, deberían concienciarse y extremar la precaución en cualquier clase de vía y cualquier momento de la conducción para evitar accidente y sanciones. Esto no consiste en dilatar y complicar el procedimiento y en algunos casos conseguir el fin de que alguna multa prescriba o caduque o que por algún defecto formal se escape la persona denunciada por alguna rendija del sistema, sino en que la conducción sea más racional y segura. Se tendría que perseguir objetivos como que la Administración funcione con eficacia y eficiencia o la concienciación por parte de los conductores, de que la comisión de infracciones conlleva accidentes y que la consecuencia de cualquier distracción provoca heridos y muertos.

En cuanto a la valoración de la prueba y el valor probatorio de las mismas obtenidas por medios de dispositivos de captación de evidencias, en primer lugar se puede afirmar que en relación a la prueba, en el ámbito general del Derecho público, no existen diferencias cualitativas entre el procedimiento administrativo y el proceso civil o penal. La discrepancia es a nivel cuantitativo, ya que la Administración Pública está obligada con mucha más frecuencia a aplicar aquellos regímenes especiales que puede perjudicar intereses a los que el sistema adjudica particular relevancia.

En mi opinión, y ante la posibilidad de que una hipótesis fáctica pueda reconducirse al supuesto de hecho de una norma restrictiva de un derecho fundamental, la Administración debe utilizar el estándar exigente más riguroso posible de probabilidad. Ello implica que habría de aplicar la norma restrictiva sólo ante la probabilidad alta, o muy alta, de veracidad del hecho individual correspondiente al supuesto de hecho. Ante probabilidades medias, y no digamos menores que la media, la Administración debería descartar la aplicación de la sanción, sin que pudiera oponer como pretexto las dificultades probatorias ni el interés general que aquella norma protege.

En el ámbito específico del Derecho administrativo sancionador, previo al procedimiento administrativo tramitado con todas las garantías procesales y durante la instrucción del mismo, es preciso una identificación y demostración de que los “hechos” imputados se subsumen en la norma que se ha “presuntamente infringido” en base al tipo aplicable, esto es: hay que destruir o desmantelar la presunción de inocencia con la que todo expedientado parte inicialmente en un procedimiento administrativo sancionador.

Sólo a través del estricto cumplimiento de los principios de la potestad sancionadora y del procedimiento administrativo, con aplicación de la normativa sectorial específica en función de la materia, y respecto al principio de presunción de inocencia, se llegará a una solución justa en las resoluciones administrativas sancionadoras; y no cabe duda que una excelente forma de llegar a este fin es utilizar debidamente, si así procediere, los medios de prueba para que los hechos queden probados indubitadamente. De una forma mucho más concreta y determinada, en lo referente a las infracciones por el incumplimiento de lo establecido en la normativa de tráfico respecto a los “medios de captación de pruebas visuales”, si bien para la tramitación de una infracción, por no respetar la luz roja de un semáforo, no es necesario que los “medios de captación de evidencias” (imágenes o vídeo) deban someterse a los controles metrológicos de los instrumentos y dispositivos cuya función principal es la “medición” de un determinado valor, como sucede con los cinemómetros y etilómetros, tampoco, tenemos que descuidarnos respecto a los medios de prueba para obtener dichas evidencias, ya que cada vez más, y a causa del gran componente tecnológico, tenemos que andar por la senda de que el valor probatorio de las evidencias obtenidas tienen que ser seguras y no dejar ningún resquicio a la duda o la incertidumbre.

Tres reglas o recomendaciones al respecto: en primer lugar, el Poder legislativo debe tomar la iniciativa y determinar qué normas y qué requisitos tienen que cumplir los sistemas de captación de evidencias (imágenes y vídeo) para que todos los conductores, ciclistas, peatones y usuarios de las vías urbanas e interurbanas tengan las garantías necesarias, respecto a las pruebas obtenidas, en el procedimiento administrativo sancionador. En segundo lugar, la Administración Pública debe garantizar y demostrar que las evidencias presentadas reflejan fielmente lo ocurrido, que dichas pruebas no hayan sido manipuladas, por medio de la utilización del sello de tiempo, y debe cumplir, en todo momento, con la cadena de custodia de las pruebas. No podemos basar la certeza de la prueba en una simple fotografía se tiene que obtener mayores y mejores pruebas que garanticen la fiabilidad del procedimiento sancionador y que no quede el más mínimo resquicio a la posible “indefensión” del presunto infractor. En tercer lugar, se debe universalizar estos instrumentos y dispositivos de captación de evidencias para disuadir y concienciar a toda la sociedad, que no es más importante una señal o un semáforo que otro, que no es más peligrosa una hora que otra, que es tan insegura una vía urbana, como una interurbana, que la conducción es tan delicada e incierta en una gran ciudad como en un pequeño pueblo, que un accidente y sus consecuencias, daños materiales, heridos o muertes, puede llegar en cualquier momento y en cualquier lugar.

En relación a la prueba electrónica, con todas las reformas efectuadas en este ámbito, se llega a la conclusión inicial que hay que tener una regulación suficiente, coherente y completa de la prueba electrónica, y que esto se vuelve indispensable si queremos ofrecer una justicia moderna y efectiva, con el objetivo no solo de adaptarse a los nuevos tiempo sino también de que sea capaz de colmar la cantidad de lagunas jurídicas y grietas legales que adolece el sistema y que son aprovechadas por muchas personas para cometer actos ilícitos o infracciones administrativas bajo el amparo de una aparente impunidad.

Creo que es necesario protocolizar y reglar de forma más exhaustiva la presentación de pruebas electrónicas y que se regulen unos criterios de autenticación e incorporación de pruebas electrónicas al proceso con especial hincapié en la aportación de al menos un peritaje electrónico o de un software que garantice la autenticidad de la autoría y de que las pruebas aportadas no han sido manipuladas.

Se deben incorporar algunas referencias técnicas para preservar las fuentes de prueba electrónica, es decir, se tiene que hacer una referencia mucho más amplia a técnicas de aseguramiento de prueba. Entre ellas destaca el mecanismo de sellado de tiempo, consistente en realizar una especie de cristalización de contenido de un conjunto de datos en un momento temporal determinado. Al mismo tiempo a esta técnica también se le debe incorporar un valor añadido consistente en una firma electrónica, normalmente proporcionada por un tercero de confianza que da fe de que el sellado ha sido realizado correctamente. Todo esto le daría una autenticidad elevada a esta prueba pues ya no es la parte proponente de la prueba la que firma electrónicamente el documento electrónico sino que es alguien ajeno al proceso quién lo certifica. Con todo ello las posibilidades de impugnación se reducen al tiempo que no es necesario desembolsar elevadas cantidades de dinero en periciales electrónicas pues muchas de estas funciones son ofrecidas por empresas informáticas mediante softwares creados a tal efecto. Pensamos que este tipo de técnica tendría beneficios para el propio proceso, al potenciar no solo el principio de economía procesal sino también por estar acorde con principios de celeridad del procedimiento al hacer que existan menos dilaciones en la presentación de informes.

Cierto es que el sellado de tiempo que aquí se defiende tiene una parte menos positiva referida a su automaticidad. Esto quiere decir que no existe alguien que realmente supervise el contenido de la prueba pues es un software informático el que sella los datos en un momento determinado pero no entra a valorar las manipulaciones que haya podido sufrir esa conversación. Por este motivo, siempre que hubiera dudas sobre la posible manipulación de la prueba deberíamos impugnar no el sellado de tiempo, si no la posible falsificación del contenido del archivo para que ya un perito informático dictamine si el archivo ha sido modificado en el pasado. Así las cosas se defiende una postura intermedia no tan sólida como una pericial informática pero si mucho más fiable que una digitalización indirecta como se presenta en el caso comentado o un “pantallazo” sin ningún tipo de garantía técnica adicional.

Por estas razones es indispensable que, a falta de una regulación efectiva sobre el procedimiento de la prueba electrónica tenga lugar, se erija una jurisprudencia sólida y cohesionada sobre los requisitos para la obtención, proposición, admisión, práctica y valoración de estas evidencias. Así, es fundamental encaminar los esfuerzos de los próximos años en garantizar una puesta al día de toda la Administración pública para evitar que las nuevas normativas den al traste con la modernización pretendida. Es evidente que nuestro sistema procesal, y nuestra Administración pública, sufrirán cambios sustanciales que requerirán un

esfuerzo conjunto para que nos enfrentemos a los retos presentes y futuros. Si queremos que el cambio y la adaptación culminen con éxito deberemos tener en cuenta no solo la vertiente legislativa, también los cambios organizativos y culturales que deberá llevar a cabo la propia Administración pública y todos los agentes implicados⁶⁴⁴.

En lo que respecta a la prueba obtenida por medio de drones, a día de hoy, es cierto que los drones así como el material audiovisual obtenido a través de ellos, como objeto de prueba, pueden llegar a encontrar acomodo en nuestra LEC, por medio de la analogía con determinados preceptos del procedimiento probatorio ordinario, pero en términos procesales el recurso a la analogía no está permitido salvo en casos excepcionales, con lo que actualmente estamos convirtiendo la excepción en la norma general.

La reforma de la LEC y de la legislación del procedimiento administrativo concreto, se hace necesaria para ofrecer una verdadera cobertura legal a los diferentes tipos de pruebas con perspectiva tecnológica existentes en la realidad, a través de una tipología basada en bloques o elementos abiertos que den la posibilidad de incorporar nuevas evidencias que surjan en años venideros pues, si nos paramos a pensar, nadie hablaba de regular los drones hace una década. Debemos entender que es necesario ver cómo tanto las fotografías y los videos captados por el dron así como el hardware del propio dispositivo son elementos de prueba válidos que deberán ser incorporados a través de distintos medios de prueba previstos en nuestro ordenamiento. Así, según las propias características del dron como su tamaño, cualidades técnicas o peso condicionaran su régimen de aportación y de práctica en sede judicial o fuera de ella, pero no repercutirán a que se les aplique los mismos requisitos de admisibilidad que a cualquier otra prueba. Es necesario adelantarse al desarrollo tecnológico de la robótica de una manera amplia a través de normas europeas armonizadas que no supongan un freno a la innovación en el sector y que respeten a su vez los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios y las garantías del proceso.

Por último y por todo ello, al margen del derecho procesal, es necesario afrontar una profunda transformación en los próximos años de las normas de aviación que avancen hacia un espacio europeo aéreo para este tipo de dispositivos para posteriormente legislar sobre la realidad procesal de los mismos. El mañana es hoy.

⁶⁴⁴ Vid. BUENO DE MATA, F., *La validez de los pantallazos como prueba electrónica: comentarios y reflexiones sobre la STS 300/2015 y las últimas reformas procesales en materia tecnológica*. Diario La Ley, Núm. 8728, Sección Tribuna, Ed. Wolters Kluwer. 23 de marzo de 2016, págs. 1-16.

2.- Reglas, recomendaciones y soluciones sobre la prueba del dispositivo foto-rojo

Respecto al valor probatorio de las pruebas obtenidas por medios de captación de evidencias, es necesario que a la tramitación de este procedimiento administrativo sancionador se le dote con las máximas garantías exigidas por nuestro sistema jurídico, ya que, en este tipo de denuncias no se tiene un documento de un funcionario o un agente de la autoridad que ha observado directamente los hechos y que aporta adicionalmente una imagen. De ahí que se debe exigir que, frente a la tentación de la simplicidad que ofrece el intentar acreditar la comisión de infracciones mediante imágenes obtenidas y gestionadas sin garantía alguna, es preciso oponer la necesidad de actuar cumpliendo los mismos requisitos y ofreciendo las mismas garantías que se precisan cuando se trata de obtener medios de prueba que, por su propia naturaleza, ya se encuentran sometidos al control metrológico y a la actuación administrativa automatizada. La información digital es, por propia naturaleza, fácilmente manipulable y volátil, características que hacen que no sea una evidencia fiable y que cumplan fielmente con los requisitos de autenticidad e integridad que se exigen a los medios de prueba que se deben practicar en un proceso judicial. Por eso, la Administración Pública debe poder garantizar y demostrar que las evidencias presentadas reflejan fielmente lo ocurrido, que no han sido manipuladas (por medio del sello de tiempo) y que cumplen, en todo momento, con la cadena de custodia.

En relación a la comprobación periódica de las funcionalidades de los dispositivos foto-rojo, hay que mantener la confianza continua de la sociedad en las tecnologías utilizadas para ayudar a reducir las infracciones y hacer más segura la vida en las ciudades es clave para garantizar la introducción y aceptación de las mismas. Por ello, los dispositivos foto-rojo sin función de medida de velocidad deben ser objeto de algún control de aseguramiento de sus funcionalidades y parámetros de configuración. Esto se puede materializar, por ejemplo como lo hacen en Reino Unido, por una homologación de tipo (no metrológica), o por cumplimiento de especificaciones que pudiera dar lugar a una certificación. Además, es recomendable una comprobación periódica de las funcionalidades, una vez instalados y operativos.

En cuanto a la función de foto-rojo de los dispositivos de captación de imágenes, hay que tener en cuenta que los dispositivos foto-rojo con función de medida de velocidad empleada como activador semafórico son útiles tanto para el control de la velocidad como para el respeto de la luz roja de los semáforos, por ejemplo en los cruces de poblaciones, y es recomendable disponer, además del control de aseguramiento de sus funcionalidades y parámetros de configuración, de controles de la exactitud requerida a los sensores de medida de velocidad que sirven como activador. No debería confundirse la conveniencia de realizar una comprobación funcional con la necesidad de control metrológico, aunque dicha comprobación implique realizar ciertas medidas. Además, es recomendable una revisión periódica de su funcionamiento, una vez instalados y operativos.

En conexión a la función de cinemómetro de los dispositivos de captación de imágenes, también se tiene que decir que estos dispositivos foto-rojo con función de medida de velocidad empleada en las denuncias, es decir, un cinemómetro asociado, son útiles tanto para el control de la velocidad como para el respeto de la luz roja de los semáforos, mejorando la seguridad de las intersecciones, al disuadir a los conductores de saltarse las luces rojas y el límite de velocidad. El uso de la función de cinemómetro mejora aún más la seguridad ya que la utilización del foto-rojo por sí solo, si bien es útil para reducir los choques laterales de vehículos, puede llevar a un aumento en las colisiones traseras. La función de cinemómetro junto con la función foto-rojo minimiza este problema. Este tipo de instrumento combinado se

está instalando cada vez más en países con reconocida experiencia en la utilización de dispositivos foto-rojo. El instrumento combinado sí es susceptible de ser sometido a control metrológico del Estado.

Se recomienda comprobar que la hora que estos dispositivos suministran en sus evidencias, esté sincronizada con la hora oficial, con una precisión y desfase que garanticen la certidumbre de los plazos establecidos en el trámite administrativo que satisfacen⁶⁴⁵.

Respecto al futuro y la universalización de los sistemas de captación de evidencias se puede aportar una solución final. A este respecto se plantean dos importantes cuestiones:

- ¿Cuál es el futuro y dónde queremos llegar con la proliferación de cámaras?
- ¿Qué significa universalización de sistemas de captación de evidencias?

No abogo por un “gran hermano” como en la magnífica novela de George Orwell (1984), en donde todo está controlado por cámaras de televisión. Pero, por un lado, es a lo que tiene nuestra sociedad. El número de cámaras se multiplican en las grandes urbes de una forma exponencial (para controlar las zonas de circulación restringidas, para regular la fluidez del tráfico, para obtener más información de las vías en tiempo real, para sancionar el exceso de velocidad o las infracciones de tráfico o para mejorar la seguridad vial). Y, por otro, parece un método mucho más justo, que no sea un sistema aleatorio y arbitrario, como es en la actualidad (hay conductores que se están saltando semáforos en rojo o cometiendo todo tipo de infracciones y no tener una sanción en toda su vida y hay conductores, que a pesar de ser personas prudentes y tener una conducta absolutamente cívica, cometen una única infracción justo delante de un agente de la autoridad que causalmente estaba realizando labores de control del tráfico).

Con la tecnología que hay en la actualidad, cada semáforo podría llevar un dispositivo de captación de imágenes y toda la sociedad sabría que quién la hace la paga y que da lo mismo saltarse un semáforo en un cruce concurrido de una gran avenida de una gran ciudad o en una calle sin tráfico de un pequeño municipio. No parece de recibo que los más infractores se conozcan la ubicación de los semáforos con cámaras, de los cinemómetros (radares) y de dónde se suelen colocar los agentes de la autoridad. Parece más justo y racional que quien cometa una infracción cumpla con la sanción tipificada para dicha infracción. Sea en un punto del municipio o en otro, sea en hora punta o en una hora intempestiva del día o de la noche.

⁶⁴⁵ Vid., *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018, págs. 22-23.

ABREVIATURAS Y BIBLIOGRAFÍA

ABREVIATURAS

1.- Índice de abreviaturas técnicas

Abreviaturas utilizadas	Significado completo
a. C.	antes de Cristo
Art. (Arts.)	Artículo(s)
Cap. (Caps.)	Capítulo (s)
coord.	coordinador
d. C.	después de Cristo
ed.	editorial
núm.	número
p.ej.	por ejemplo
pág. (págs.)	página(s)
ss.	siguientes
Tít. (Tít.)	Título (s)
VVAA	varios autores
vol. (s)	volumen(es)

2.- Índice de abreviaturas latinas

Abreviaturas latinas	Locución en latín	Locución en español
cfr.	confer	compárese
cit.	citatus	citado
ibíd.	ibídem	en el mismo lugar
op. cit.	opere citato	en el trabajo citado; en la obra mencionada
vid.	vide	véase
vs.	versus	contra o frente a

3.- Índice de abreviaturas publicaciones

Abreviaturas utilizadas	Significado completo
AL	Fundación Asesores Locales
BOE	Boletín Oficial del Estado
Gavilex	Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha
DA	Revista de Documentación Administrativa
Dialnet	Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid
NJ	Noticias Judiciales
RAE	Real Academia de la Lengua
RAP	Revista de Administración Pública
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
RJ	Repertorio de Jurisprudencia (Aranzadi)
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública

4.- Índice de abreviaturas jurídicas

Abreviaturas utilizadas	Significado completo
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
ANN	Auto Audiencia Nacional
ANP	Auto Audiencia Provincial
AGE	Administración General del Estado
AN	Audiencia Nacional
APR	Área de Prioridad Residencial
ATC	Auto Tribunal Constitucional
BOAM	Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOM	Boletín o Diario Oficial Municipal
BOP	Boletín Oficial de la Provincia (Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma en el caso Comunidades uniprovinciales)
BOPB	Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona
CCAA (CCAAAs)	Comunidad autónoma (s)
CEA	Comisariado Europeo del Automóvil
CEM	Centro Español de Metrología
CGPJ	Concejo General del Poder Judicial
CIJA	Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DEV	Dirección Electrónica Vial
DGT	Dirección General de Tráfico
DTC	Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional
EA	Estatuto(s) de Autonomía
ECLI	Identificador europeo de jurisprudencia
EUCARIS	EUropean CAR and driving license Information System
FJ	Fundamento Jurídico
FNMT	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
INAP	Instituto Nacional de Administraciones Públicas
ITV	Inspección Técnica de Vehículos
JCT	Jefatura Central de Tráfico
JPT	Jefatura Provincial de Tráfico
LO	Ley Orgánica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal
OMS	Organización Mundial de la Salud
ORA	Ordenanza de Regulación de Aparcamientos
RD	Real Decreto
Rec.	Recurso
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
S. (Ss.)	Sentencia(s)
SACE	Servicio de Apoyo al Control de Estacionamiento. Control

	carril bus.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SER	Servicio de Estacionamiento Regulado
SJCA	Sentencia del Juzgado de los Contencioso Administrativo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STPI	Sentencia del Tribunal Penal Internacional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de los Derechos Humanos
TEPMR	Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida
TESTRA	Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TPI	Tribunal Penal Internacional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
VMP	Vehículos de Movilidad Personal
VMU	Vehículos de Movilidad Urbana
WELMEC	European Legal Metrology
ZBE	Zonas de Bajas Emisiones

5.- Índice de abreviaturas legislativas

Abreviaturas utilizadas	Significado completo
CC	Código Civil, aprobado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988
CEDH	Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, instrumento ratificado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente
CDF-UE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
CVDT	Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, (del instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972)
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948
EBEP	Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre

LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos
LCPL-CM	Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid
LCREM	Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid
LDC	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882
LFE	Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LM	Ley de Metrología (32 del 22/12/2014 que actualiza la 3/1985)
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOPDGDD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LORPM	Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores
LOSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJS	Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTAI	Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales
LTSV	Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre
OCPV-AB	Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos, de 27 de noviembre de 1998, del Ayuntamiento de Barcelona
OMS-AM	Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018
RD 320/1994	Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial
RDLGDCU	Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes

RGC	complementarias Real Decreto 1428/2003, de 21 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo de 1990 (consolidado a 01/10/2015)
RGCon.	Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)
ROFEL	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TUE	Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht.

BIBLIOGRAFÍA

1.- Publicaciones

ABEL LLUCH, Xavier.

- *El interrogatorio de las partes*, Barcelona, Ed. Bosch, 2007.
- *Los medios de prueba a la luz de las reglas de la sana crítica*, Dialnet, Núm. 8659, 2015.

AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç. *La Presunción de certeza en el Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, Ed. Civitas - Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1994.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Madrid, Ed. Civitas, 2007.

ALMONACID LAMELAS, Víctor. *¿Las notificaciones electrónicas “rechazadas” se deben publicar en el BOE?* Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo. www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog, 2016.

BACIGALUPO SAGESSE, Mariano. *La discrecionalidad administrativa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

BAJO FERNÁNDEZ, Miguel. *Presunción de inocencia, presunción legal y presunción judicial o prueba de indicios*, en La Ley, 22 de enero de 1991.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2011.

BAÑOS RODRÍGUEZ, Amando. *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial*. www.todosobretrafico.com, 2018.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Ed. Paidós, 1998. (*De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica*”, Revista de Occidente, núm. 150, 1993).

BERNALDO DE QUIRÓS, Tania. *El nuevo procedimiento sancionador común*. www.legaltoday.com, noviembre de 2016.

BLANQUER CRIADO, David. *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el Derecho administrativo*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2006.

BUENAGA CEBALLOS, Óscar. *Metodología del razonamiento jurídico-práctico. Elementos para una teoría objetiva de la argumentación jurídica*. Madrid. Ed. Dykinson, 2016.

BUENO DE MATA, Federico:

- *Prueba electrónica y proceso 2.0. Especial referencia al proceso civil*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2014.

- *La validez de los pantallazos como prueba electrónica: comentarios y reflexiones sobre la STS 300/2015 y las últimas reformas procesales en materia tecnológica.* Diario La Ley, Núm. 8728, Sección Tribuna, Ed. Wolters Kluwer. 23 de marzo de 2016.
- *La utilización de drones como diligencia de investigación tecnológica: consecuencias probatorias.* Diario La Ley, Núm. 16, Sección Ciberderecho, Ed. Wolters Kluwer. 20 de marzo de 2018.

CANO CAMPOS, Tomás:

- *El régimen jurídico-administrativo del tráfico: Histórico, social, económico y jurídico.* Madrid, Ed. Civitas, 2ª edición, 2010.
- *Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador.* Madrid, Ed. Thomson Civitas: Cuadernos Civitas, 2008.
- *¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?,* RAP. Núm. 184, Madrid, enero-abril 2011.
- *Las Sanciones de Tráfico,* Pamplona, Ed. Aranzadi, 2011.

CANTO FERNÁNDEZ, Yolanda del. *La potestad sancionadora de la administración en materia de tráfico. Las infracciones de tráfico: concepto, elementos y clases. Los aspectos antijurídicos en las infracciones de tráfico y sus elementos. La imputación personal de las infracciones. Especial referencia a los menores de edad y a otros supuestos de responsabilidad.* OEP 2013. Especialidad: Gestión administrativa del tráfico, 2011.

CASADO CADARSO, María Teresa y VILA MUNTAL, María Àngels. *Denuncia electrónica.* Fundación Dialnet. 2010.

CAVALLONE, Bruno. *In difesa della veriphobia (considerazioni amichevolmente polemiche su un libro recente di Michele Taruffo).* Rivista di diritto processuale, Vol. 65, Núm. 1, 2010.

CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María. *Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística.* Fundación Democracia y Gobierno Local y el Consejo General del Poder Judicial. Curso de Urbanismo celebrado en Granada los días 18, 19 y 20 de octubre de 2006.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo,* Madrid. Ed. Civitas, 28ª edición, 2017.

CUETO PÉREZ, Miriam. *Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad.* DA. Núm. 280-281, agosto 2008.

DAMIÁN MORENO, Juan. *Comentario al artículo 2017* (en Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, obra dirigida por LORCA NAVARRETE, A. y coordinada por GUILARTE GUTIÉRREZ, V.), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2000

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública.* Revista de la Asociación Ius et Veritas, Núm. 10. 1995.

DELGADO MARTÍN, Joaquín:

- *Investigación del entorno virtual: el registro de dispositivos digitales tras la reforma por LO 13/2015.*

DIAZ RODRÍGUEZ, Juan Miguel. *Actas, informes y requerimientos de la inspección de trabajo*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2004.

DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio. “Artículo 24: Garantías procesales”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentario a la Constitución española de 1978*, Tomo III, Madrid Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.

DIEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2008.

DOMÍNGUEZ DE LA ROSA, Alejandro. *Reglamentos de Circulación, de Conductores, de Vehículos y del Procedimiento Sancionador*. Grupo de Materias Comunes de Movilidad Segura. ESTT - OEP (Temario para las oposiciones a la Escala Superior de Técnicos de Tráfico correspondiente a la Oferta de Empleo Público de la Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior). 2011.

ESCAMILLA FERRO, Miguel Ángel. *Estudio Jurisprudencial y Doctrinal de la Prueba en el Procedimiento Administrativo Común y su Especial Importancia en el Ámbito Sancionador*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. 2011.

ESPARZA GUERRERO, Manuel. *Principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Escuela de Formación e Innovación de la Región de Murcia. Ed. Cívitas. 2015.

EZCURRA, Miguel. *Técnico de Administración General. Manual de Ingreso. Volumen II*, Madrid. Ed. Ezcurra. 2019.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Mercedes. *Prueba y presunción de inocencia*, Madrid, Ed. Iustel, 2005.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano:

- *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 1997.
- *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, Ed. Comares, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*, Madrid, Ed. SIGLO XXI, 1997.

FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier. *El Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico y Seguridad Vial*, www.buleria.unileon.es, 2014.

GALLEGO ANARBITARTE, Alfredo. *La influencia extranjera en el Derecho administrativo español desde 1950 a hoy*. RAP. Núm. 150, Madrid, septiembre-diciembre 1999.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo; MÉNDEZ REXACH, Ángel; CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, MARCOS FERNÁNDEZ, Ana de; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2011.

GAMERO CASADO, Eduardo:

- *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento administrativo común*, Barcelona. Ed. Bosch, 2005.
- *El régimen de notificaciones: la dirección electrónica vial (DEV) y el tablón edictal de sanciones de tráfico (TESTRA)*. DA, Núm. 284 – 285, mayo – diciembre 2009.
- *Desafíos del Derecho Administrativo en un mundo en disrupción*. Galardonado con el Premio “Ángel Olavarría Téllez de Estudios Jurídicos” de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, en su VI edición. Sevilla, 22 de junio de 2015.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Eduardo. *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid, Ed. Tecnos, 13ª edición. 2016.

GARBERI LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. *El procedimiento administrativo sancionador*. Volumen 1 y 2, 6ª Edición. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo:

- *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA. Núm.. 10. 1976.
- *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)*, Dialnet. Núm. 38, 1962.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo, I*, - 18ª edición, Madrid, Ed. Cívitas, 2017.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-Administrativa de 1998*, Pamplona, Ed. Cizur Menor - Aranzadi, 2007

GARICANO GABILONDO, Luis. *El Dilema de España*. Ed. Península. 2014.

GARRIDO FALLA, Fernando; PALOMAR OLMEDA, Alberto y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. *Tratado de Derecho administrativo Vol. I: Parte General, I*, - 15ª edición, Madrid, Ed. Tecnos, 2010.

GASCÓN ABELLÁN, Marina. *Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos*, Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, 2005.

GIL PLANA, Juan y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Yolanda. *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. Civitas, 2008.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. *Las notificaciones en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el principio pro actione*. Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo. www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog, 2016.

GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, Nicolás. *La prueba en el proceso administrativo (objeto, carga y valoración)*, Madrid, Ed. Jurídica Colex, 1992.

GONZÁLEZ-ECHENIQUE CASTELLANOS DE UBAO, Leopoldo. *La firma electrónica: análisis nuevo régimen jurídico contenido en la Ley 59/2003 de 19 de diciembre*, Revista ICE, Núm. 813, febrero 2004.

GONZÁLEZ DE ESCALADA, Carlos. *¿Cómo escribir una tesis doctoral?* CISDE, Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa. Sevilla. 2018.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Derecho administrativo español*, vol. 3, Pamplona, Ed. Eunsa, 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El método en el Derecho administrativo*. Madrid. RAP, Núm. 22. 1957.

GUASP DELGADO, Jaime, y ARAGONESES ALONSO, Pedro. *Derecho procesal civil*, Madrid. Ed. Cívitas. 2006.

GUERRERO GALÁN, Concepción. *La persecución de los ilícitos en materia de tráfico, circulación y seguridad vial en un entorno europeo*, Madrid, Ponencia de fecha 15 de junio de 2015.

GUICHOT REINA, Emilio. *Recensiones de la obra: “La prueba en el procedimiento administrativo” de BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2001.

GUTIÉRREZ BARRENENGOA, Ainhoa, LARENA BELDARRAIN, Javier, MONJE BALMASEDA, Oscar, y BLANCO LÓPEZ, Jorge. *La prueba de testigos*, V/lex España.

HUERGO LORA, Alejandro. *El procedimiento sancionador*, en SANCHEZ GOYANES, Enrique, (coord.), *Manual de Derecho Administrativo I*, Madrid, Ed. Colex, 1997.

HUNTER AMPUERO, Iván. *Reglas de prueba legal y libre valoración de la prueba: ¿Cómo conviven en el Proyecto de Código Procesal Civil?*, Revista Ius et Praxis, Año 23, Núm. 1, 2017.

ILLÁN FERNÁNDEZ, José María. *La prueba electrónica, eficacia y valoración en el proceso civil: Nueva oficina judicial, comunicaciones telemáticas (LEXNET) y el expediente judicial electrónico: Análisis comparado legislativo y jurisprudencial*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2010.

LARENZ, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ed. Ariel, Barcelona, 2001

LETELIER WARTENBERG, Raúl. *El precio del status quo. Sobre la prueba de los hechos en las sanciones administrativas*, STEM, mayo 2015.

LÓPEZ TORRALBA, Victoria. *Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías*, Dialnet, Núm. 22, 2005.

LOZANO CUTANDA, Blanca:

- *Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: despenalización y garantía*, RAP. Núm. 121, 1990.
- *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, 1990.

MANTECA VALDELANDE, Víctor:

- *La notificación administrativa y sus modalidades*, Actualidad Administrativa, Núm. 17, Sección Práctica Profesional, Quincena del 1 al 15, Madrid, Ed. LA LEY, octubre 2008.

- *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (I)*. Actualidad Administrativa, Núm. 10, Sección Práctica Profesional, Quincena del 16 al 31, Madrid, Ed. LA LEY, mayo. 2012.

MATÍN MATEO, Ramón. *La sustantividad del Derecho Administrativo*, RAP, Núm 53, 1967.

MARTÍNEZ NIZA, Rafael. *Metodologías y problemas contemporáneos de la investigación científica. Ensayo sobre la relevancia, utilidad y aplicabilidad de alguno de los contenidos del programa al ámbito de investigación propio de cada doctorando. "Doctorando Jones: en busca de la Tesis perdida"*. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid, 2019.

MARIN-BARNUEVO FABO, Diego. *Presunciones y técnicas presuntivas en Derecho Tributario*, Madrid, Ed. McGraw-Hill, 1996.

MAYOR GÓMEZ, Roberto. *La Notificación Administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, Del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: Novedades y Cuestiones Jurídicas Controvertidas*, Gabilex. Núm. 4, diciembre 2016.

MEDINA ALCOZ, Luis. *Los hechos en el derecho administrativo. Una aproximación*, REDA. Núm.177. 2016.

MEDINA MEDINA, Francisco. *Especialidad: Gestión administrativa del tráfico*. Temario DGT: Gestión Administrativa del Tráfico. 2011.

MEDINA REYES, Roberto Antonio, *La teoría del árbol envenenado en el Derecho Administrativo*, Artículo publicado: <http://www.robertomedinareyes.com/la-teor-a-del-rbol-envenenado-en-el-derecho-administrativo.html>, 13 de marzo de 2015.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Madrid, Ed. Civitas. Vol.III. 1991.

MIR I BAGO, Josep. *El Sistema español de competencias locales*, Madrid. Ed. Marcial Pons. 1991.

MONTERO AROCA, Juan. *La Prueba. Nociones Generales sobre la Prueba (entre el mito y la realidad)*, Madrid. Consejo General del Poder Judicial, 2000.

MORA DÍAZ, Rocío. *La valoración de la prueba en soportes informáticos*, Noticias Jurídicas, disponible en web: <http://noticias.juridicas.com/articulos/20-Derecho-Informatico/200406-6666121902288180.html>, junio 2004.

MORENO MOLINA, José Antonio. *Las novedades en la regulación por la Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas*, REDA, Núm. 179, julio-septiembre 2016.

NIETO CASTILLO, Santiago. *Metodología jurídica e ideología en el derecho Sobre la influencia de la ideología en los ámbitos de aplicación del Derecho*. Puebla. Universidad del Golfo de México, 12 de septiembre de 2012.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª edición, Madrid, Ed. Tecnos, 2012.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *Fragments póstumos IV*. (Traducción Juan Luis Vermal y Joan. B. Llinares). Ed. Tecnos. Madrid, 2008.

NUÑO JIMÉNEZ, Irene. *Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la Potestad Sancionadora*. Gabilex. Núm. 5, marzo 2016.

ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther. *La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas*. Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2009.

PALOMAR OLMEDA, Alberto y FUERTES LOPEZ, Francisco Javier. *Responsabilidad en el procedimiento sancionador*. V/lex España.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Estudio preliminar al libro de B. LOZANO, La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 1990.

PAREJO ALFONSO, Luciano José:

- *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1981
- *Derecho administrativo*. Barcelona, Ed. Ariel, 1ª edición, noviembre 2003.
- *Lecciones de Derecho administrativo*. 8ª edición, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2016.

PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ-BLANCO Antonio, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Barcelona, Ed. Ariel, 1994.

PEÑA GONZALO, Lorenzo y AUSÍN DÍEZ, Txetxu. *La inferencia de hechos presuntos en la argumentación probatoria. Monográfico: "La argumentación en la prueba"*. Anuario de Filosofía del Derecho. Núm. XVIII. BOE, 2001.

PERELLO DOMENECH, Isabel. *Derecho Administrativo Sancionador y jurisprudencia constitucional*, Jueces para la Democracia.

PÉREZ PORTO, Julián y MERINO, María, *Definición de responsabilidad*. Definición.de, www.definicion.de/responsabilidad/, 2012.

PÉREZ SIMARRO, María Amparo. *Por orden del señor alcalde se hace saber...*, Valladolid, Ed. Lex Nova, La revista, ISSN 1139-2037, N°. 54, 2008, págs. 34-35.

PINTO PALACIOS, Fernando y PUYOL CAPILLA, Purificación. *La prueba pericial informática I*. Diario La Ley, Núm. 5, Sección Ciberderecho, Ed. Wolters Kluwer, 3 de abril de 2017.

QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás de la. Los actos administrativos: concepto, clases y elementos, Universidad Carlos III de Madrid, Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional, octubre 2015.

RAMOS MÉNDEZ, Francisco, *El sistema procesal español*, Barcelona, Ed. Bosch, 1999.

REBOLLO PUIG, Manuel, *Responsabilidad de los autores de las infracciones y de los partícipes*, RVAP. Núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. ISSN: 0211-9560.

REINOSO CARRIEDO, Antonio. *Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, www.administracionpublica.com, Núm. 18, 2017.

RIBERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*. Madrid, Ed. Civitas, 7ª edición. 2014.

RIVERO YSERN, Enrique y RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *Con miras al interés general*, Derecho Público Global-INAP-Bubok Publishing, 2014.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María:

- *El pago de las multas en cuantía reducida: Legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva*, en DA. Núm. 284 y 285, mayo – diciembre 2009.
- *Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativo*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2015.

ROMERO VILLANUEVA, Horacio J. *Alguna reflexiones sobre la naturaleza jurídica de las faltas*, NJ Noticias Judiciales, www.noticiasjudiciales.info, 5 de julio de 2013.

ROSELLÓ VILA, Andrea. *La terminación en los procedimientos sancionadores*, Legal Today, www.legaltoday.com, 14 de marzo de 2016.

RUBIO MARTÍN, María. *Circulación y Movilidad. El Tráfico como fenómeno histórico. Principios Generales. La Estrategia Española de Movilidad Sostenible. La Ley de Economía Sostenible. La Ley de Movilidad Sostenible*. Grupo de Materias Comunes de Movilidad Segura. ESTT - OEP (Temario para las oposiciones a la Escala Superior de Técnicos de Tráfico correspondiente a la Oferta de Empleo Público de la Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior). 2013.

RUIZ RODRÍGUEZ, María Adoración. *La potestad sancionadora y su relación con el Derecho penal*, Fundación Internacional de Ciencias Penales, junio 2017.

SAINZ MORENO, Fernando. *Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico*, REDA, Núm. 8, octubre-diciembre 1976.

SÁNCHEZ PÉREZ, Susana. *La potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento para su ejercicio en las leyes 39 y 40/2015, de 1 de Octubre*. Barcelona. Docplayer.es, abril 2017.

SÁNCHEZ RUBIO, Aquilina María. *Derecho a la tutela judicial efectiva: Prohibición de sufrir indefensión y su tratamiento por el Tribunal Constitucional*, Anuario de la Facultad de Derecho. Núm. 21, vol. XXI, 2003.

SANCHÍS CRESPO, Carolina. *La prueba en soporte electrónico, (dentro de la obra colectiva Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en la Administración de Justicia. Análisis sistemático de la Ley 18/2011, de 5 de julio)*, Navarra, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. *El Soft Law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Madrid, Ed. Civitas, 2008.

SEOANE SPIELGEBERG, José Luis. *La Prueba en la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000. Disposiciones Generales y Presunciones*, 2ª edición, Navarra, Ed. Aranzadi, 2007.

SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel. *La prueba documental*, en “Instituciones del Nuevo Proceso Civil. Comentarios sistemáticos a la Ley 1/2000”, Alonso-Cuevillas Sayrol, J. (coord.), Barcelona, Ed. Dijusa, 2000.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*, Barcelona. Ed. Bosch, 1992.

SOSA WAGNER, Francisco:

- *La Autonomía Local*, Madrid. Ed. REALA. Núm. 239. 1988.
- *Lecciones de Despedida. Pronunciadas con motivos de su jubilación*. www.sosawagner.es, 7 de octubre 2016.

TAMAMES GÓMEZ, Ramón y RUEDA GUGLIERI, Antonio. *Estructura económica de España*, 25ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 2008.

TARUFFO, Michele:

- *La prueba de los hechos* (traducción Jordi Ferrer Beltrán), Madrid, Ed. Trotta, 2002.
- *Consideraciones sobre prueba y verdad*, Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, núm. 11, 2002.
- *Narrativas judiciales*, Revista de Derecho, Vol. XX, núm. 1, julio de 2007.
- *La prueba*, Ed. Marcial Pons, 2008.
- *¿Verdad negociada?*, Revista de Derecho, Vol. XXI, núm. 1, julio de 2008.
- *Consideraciones sobre la prueba judicial*, Autor-Editor, 2009.
- *Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*, (trad. de Daniela Accatino Scaglioti), Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010.
- *Proceso y decisión*. Lecciones mexicanas de derecho procesal, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2012.
- *La Verdad en el Proceso*, Revista Derecho & Sociedad. Asociación civil. Núm. 40. 2012.
- *Verdad, prueba y motivación en la decisión de los hechos*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. (Cuaderno Núm. 20). Coyoacán, México, DF. 2013.

TORRAS COLL, José María, *Prueba pericial psicopatológica y su valoración judicial*, Elderecho.com. LEFEBVRE. 31 de octubre de 2017.

TORRES MANRIQUE, Fernando Jesús. *Derecho Sancionador*. Monografías.com. <http://www.monografias.com>, septiembre 2009.

URBANO CASTRILLO, Eduardo de. *La valoración de la prueba electrónica*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch, 2009.

UREÑA CARAZO, Belén. *La verdad de los hechos como “conditio sine qua non” de una decisión judicial justa en el pensamiento de Michele Taruffo*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. XLIX, núm. 146, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo-agosto, 2016.

VALDECANTOS FLORES, Maitane. *El derecho a la prueba y la prueba electrónica en el proceso civil*. Ed. Wolters Kluwer. *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*. Núm. 130, enero-febrero 2018.

VALERO CANALES, Antonio Luis. *La práctica de la prueba electrónica. Metodología*, *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*. Núm. 130, enero-febrero 2018.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho público más Derecho privado*, Madrid. Ed. Marcial Pons, 2014.

VIDA FERNÁNDEZ, José. *Las Sanciones Administrativas (I): Concepto y Elementos*, Universidad Carlos III de Madrid, mayo de 2017.

VILLAR PALASI, José Luis. *Apuntes de Derecho Administrativo. Conflictos, procedimiento y recursos*, Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones de la Universidad de Madrid, 1969.

2.- Legislación

2.1.- Normas de carácter supranacional

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988.
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, instrumento ratificado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.
- Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, (instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972).
- Convenio sobre la Ciberdelincuencia, hecho en Budapest el 23 de noviembre de 2001, (instrumento de ratificación por España, BOE de 17 de septiembre de 2010).
- Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
- Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (DOUE núm. L 68, de 13 de marzo).
- Reglamento (UE) Núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE.
- Reglamento (UE) Núm. 679/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
- Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht.

2.2.- Normas de ámbito nacional

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Código Civil, aprobado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889.
- Código Deontológico de la Abogacía Española.
- Instrucción 16/V-124, de 3 de noviembre de 2016, DGT. Ministerio del Interior.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.
- Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
- Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 2/2001, de 4 de marzo de Economía Sostenible.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Ley 8/2005, de 30 junio, reguladora del Transporte Urbano por Carretera de La Rioja.
- Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.
- Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.
- Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (que deroga la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos).
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
- Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología (que actualiza la Ley 3/1985).
- Ley 25/2014, de 25 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.
- Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (que deroga la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia).
- Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

- Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.
- Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
- Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.
- Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.
- Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.
- Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, y se modifican el Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea y el Real Decreto 57/2002, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea.
- Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Ayuntamiento de Madrid, de 28 de marzo de 2007.
- Texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.
- Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV), aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre (que deroga el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).
- Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.
- Orden ITC/3123/2010, de 26 de noviembre, por la que se regula el control metrológico del Estado de los instrumentos destinados a medir la velocidad de circulación de vehículos a motor.
- Disposición adicional única del RD 569/1999, sobre régimen aplicable a las videocámaras para la vigilancia, control y disciplina del tráfico. Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/1997, que regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en lugares públicos.
- Norma UNE 199142:2015: “Equipamientos para la gestión del tráfico, visión artificial. Detección de vehículos infractores. Parte 1: Especificación funcional y protocolos aplicativos a semáforo rojo”.
- Norma UNE 135460-1-1: “Equipamiento para la señalización vial. Centros de gestión de tráfico. Parte 1-1: Gestión de servicios de estaciones remotas. Servicios de comunicaciones y de configuración”.

2.3.- Normas en la esfera municipal

- Acuerdo de 29 de octubre de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”
- Decreto de 1 de diciembre de 2015 de la Delegación del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por el que se adoptan las medidas de restricción del tráfico previstas en el protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno en la Ciudad de Madrid, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 5 de febrero de 2015 (BOAM Núm. 7551, de 02 de diciembre de 2015).

- Decreto de 28 de enero de 2015 de la Delegación del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por el que se establecen criterios uniformes de acceso y funcionamiento comunes a las Áreas de Prioridad Residencial de la Ciudad de Madrid, (BOAM Núm. 7926).
- Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, (BOAM Núm. 8263).
- Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos, de 27 de noviembre de 1998, (con las modificaciones publicadas en el BOPB de 16 de junio de 2017).
- Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Ayuntamiento de Madrid, de 28 de marzo de 2007, (BOAM Núm. 5757).

3.- Jurisprudencia. Sentencias y Autos

3.1.- Tribunal Constitucional

STC 2/1981, de 30 de enero	-	ECLI:ES:TC:1981:2
STC 18/1981, de 8 de junio	-	ECLI:ES:TC:1981:18
STC 32/1981, de 28 de julio	-	ECLI:ES:TC:1981:32
STC 13/1982, de 1 de abril	-	ECLI:ES:TC:1982:13
STC 77/1983, de 3 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1983:77
STC 2/1984, de 18 enero	-	ECLI:ES:TC:1984:2
STC 8/1984, de 27 de enero	-	ECLI:ES:TC:1984:8;
STC 86/1984, de 27 de julio	-	ECLI:ES:TC:1984:86
STC 114/1984, de 29 de noviembre	-	ECLI:ES:TC:1984:114
STC 74/1985 de 18 de junio	-	ECLI:ES:TC:1985:74
STC 85/1985, de 5 de julio	-	ECLI:ES:TC:1985:85
STC 103/1985, de 4 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1985:103
STC 174/1985, de 17 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1985:174
STC 175/1985, de 17 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1985:175
STC 181/1985, de 20 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1985:181
STC 182/1985, de 20 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1985:182
STC 18/1987, de 16 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1984:18
STC 42/1987, de 7 de abril	-	ECLI:ES:TC:1987:42
STC 229/1988, de 01 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1988:229
STC 238/1988, de 14 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1988:238
STC 29/1989, de 6 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1989:29
STC 42/1989, de 16 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1989:42
STC 155/1989, de 5 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1989:155
STC 22/1990, de 15 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1990:22
STC 76/1990, de 26 de abril	-	ECLI:ES:TC:1990:76
STC 94/1990, de 23 de mayo	-	ECLI:ES:TC:1990:94
STC 127/1990, 5 de julio	-	ECLI:ES:TC:1990:127
STC 212/1990, de 20 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1990:212
STC 24/1991, 11 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1991:24
STC 150/1991, de 4 de julio	-	ECLI:ES:TC:1991:150
STC 246/1991, de 19 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1991:246
STC 145/1993, de 26 de abril	-	ECLI:ES:TC:1993:145
STC 341/1993, de 18 de noviembre	-	ECLI:ES:TC:1993:341
STC 120/1994, de 25 de abril	-	ECLI:ES:TC:1994:120
STC 259/1994, de 3 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1994:259
STC 23/1995, de 30 de enero	-	ECLI:ES:TC:1995:23
STC 88/1995, de 6 de junio	-	ECLI:ES:TC:1995:88
STC 164/1995, de 13 de noviembre	-	ECLI:ES:TC:1995:164
STC 197/1995, de 21 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:1995:197
STC 20/1996, de 12 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1996:20
STC 120/1996, de 8 de julio	-	ECLI:ES:TC:1996:120
STC 14/1997, de 28 de enero	-	ECLI:ES:TC:1997:14
STC 45/1997, de 11 de marzo	-	ECLI:ES:TC:1997:45
STC 161/1997, de 2 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1997:161
STC 173/1997, de 14 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1997:173

STC 7/1998, de 13 de enero	-	ECLI:ES:TC:1998:7
STC 169/1998, de 21 de julio	-	ECLI:ES:TC:1998:169
STC 189/1998, de 28 de septiembre	-	ECLI:ES:TC:1998:189
STC 220/1998, de 16 de noviembre	-	ECLI:ES:TC:1998:220
STC 3/1999, de 25 de enero	-	ECLI:ES:TC:1999:3
STC 14/1999, de 22 de febrero	-	ECLI:ES:TC:1999:14
STC 91/1999, de 26 de mayo	-	ECLI:ES:TC:1999:91
STC 111/1999, de 14 de junio	-	ECLI:ES:TC:1999:111
STC 120/1999, de 28 de junio	-	ECLI:ES:TC:1999:120
STC 181/1999, de 11 de octubre	-	ECLI:ES:TC:1999:181
STC 233/1999, de 13 de diciembre	-	ECLI:ES:TS:1999:132
STC 33/2000, de 14 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2000:33
STC 91/2000, de 30 de marzo	-	ECLI:ES:TC:2000:91
STC 291/2000, de 30 de abril	-	ECLI:ES:TC:2000:291
STC 184/2000, de 10 de julio	-	ECLI:ES:TC:2000:184
STC 214/2000 de 18 de septiembre	-	ECLI:ES:TC:2000:214
STC 276/2000, de 16 de noviembre	-	ECLI:ES:TC:2000:276
STC 33/2001 de 12 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2001:33
STC 47/2001, de 15 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2001:47
STC 113/2001, de 7 de mayo	-	ECLI:ES:TC:2001:113
STC 132/2001, de 8 de junio	-	ECLI:ES:TS:2001:132
STC 117/2002, de 20 de mayo	-	ECLI:ES:TC:2002:117
STC 2/2003, de 16 de enero	-	ECLI:ES:TC:2003:2
STC 9/2003, de 20 de enero	-	ECLI:ES:TC:2003:9
STC 34/2003, de 25 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2003:34
STC 55/2003, de 24 de marzo	-	ECLI:ES:TC:2003:55
STC 100/2003, de 2 de junio	-	ECLI:ES:TC:2003:100
STC 131/2003, de 30 de junio	-	ECLI:ES:TC:2003:131
STC 185/2003, de 27 de octubre	-	ECLI:ES:TC:2003:183
STC 221/2003, de 15 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:2003:221
STC 19/2004, de 23 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2004:19
STC 51/2004, de 13 de abril	-	ECLI:ES:TC:2004:51
STC 74/2004, de 22 de abril	-	ECLI:ES:TC:2004:74
STC 145/2004, de 13 de septiembre	-	ECLI:ES:TC:2004:145
STC 26/2005, de 14 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2005:26
STC 124/2005, de 23 de mayo	-	ECLI:ES:TC:2005:124
STC 242/2005, de 10 de octubre	-	ECLI:ES:TC:2005:242
STC 35/2006, de 13 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2006:35
STC 130/2006, de 24 de abril	-	ECLI:ES:TC:2006:13
STC 170/2006, de 5 de junio	-	ECLI:ES:TC:2006:170
STC 331/2006, de 20 de noviembre	-	ECLI:ES:TC:2006:331
STC 23/2007, de 12 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2007:23
STC 63/2007, de 27 de marzo	-	ECLI:ES:TC:2007:63
STC 66/2007, de 27 de marzo	-	ECLI:ES:TC:2007:66
STC 76/2007, de 16 de abril	-	ECLI:ES:TC:2007:76
STC 219/2007, de 8 de octubre	-	ECLI:ES:TC:2007:219
STC 226/2007, de 22 de octubre	-	ECLI:ES:TC:2007:226
STC 243/2007, de 10 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:2007:243
STC 32/2008, de 25 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2008:32
STC 40/2008, de 10 de marzo	-	ECLI:ES:TC:2008:40

STC 32/2009, de 9 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2009:32
STC 82/2009, de 23 de marzo	-	ECLI:ES:TC:2009:82
STC 142/2009, de 15 de junio	-	ECLI:ES:TC:2009:142
STC 115/2013, de 9 de mayo	-	ECLI:ES:TC:2013:115
STC 145/2013, de 11 de julio	-	ECLI:ES:TC:2013:145
STC, 209/2013, de 16 de diciembre	-	ECLI:ES:TC:2013:209
STC 19/2014, de 10 de febrero	-	ECLI:ES:TC:2014:19
STC 57/2018, de 24 de mayo	-	ECLI:ES:TC:2018:57
ATC 271/1990, de 2 de julio	-	ECLI:ES:TC:1990:271A
ATC 145/1999, de 7 de junio	-	ECLI:ES:TC:1999:145A

3.2.- Tribunal Supremo

STS 1240/1981, de 14 de octubre	-	ECLI:ES:TS:1981:1240
STS 9420/1986, de 21 de octubre	-	ECLI:ES:TS:1986:9420
STS 10607/1987, de 6 de mayo	-	ECLI:ES:TS:1987:10607
STS 118/1987, de 8 de julio	-	ECLI:ES:TC:1987:118
STS 12739/1990, de 13 de junio	-	ECLI:ES:TS:1990:12739
STS 14796/1991, de 9 de mayo	-	ECLI:ES:TS:1991:14796
STS 16201/1992, de 26 de febrero	-	ECLI:ES:TS:1992:16201
STS 19467/1992, de 30 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:1992:19467
STS 15075/1994, de 24 de enero	-	ECLI:ES:TS:1994:15075
STS 1896/1994, de 9 de julio	-	ECLI:ES:TS:1995:1896
STS 216/1996, de 19 de enero	-	ECLI:ES:TS:1996:216
STS 6426/1996, de 18 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:1996:6426
STS 88/1997, de 5 de mayo	-	ECLI:ES:TC:1997:88
STS 3542/1997, de 21 de mayo	-	ECLI:ES:TS:1997:3542
STS 6502/1997, de 3 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:1997:6502
STS 314/1998, de 23 de enero	-	ECLI:ES:TS:1998:314
STS 862/1998, de 10 de febrero	-	ECLI:ES:TS:1998:862
STS 3055/1998, de 12 mayo	-	ECLI:ES:TS:1998:3055
STS 3259/1998, de 19 de mayo	-	ECLI:ES:TS:2001:5175
STS 4211/1998, de 24 junio	-	ECLI:ES:TS:1998:4211
STS 2926/1999, de 30 de abril	-	ECLI:ES:TS:1999:2926
STS 4147/1999, de 12 de junio	-	ECLI:ES:TS:1999:4147
STS 58/2001, de 17 de enero	-	ECLI:ES:TS:2011:58
STS 5175/2001, de 18 de junio	-	ECLI:ES:TS:2001:5175
STS 8094/2001, de 22 de octubre	-	ECLI:ES:TS:2001:8094
STS 7031/2003, de 11 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:2003:7031
STS 3/2004, de 14 de enero	-	ECLI:ES:TC:2004:3
STS 388/2004, de 27 de enero	-	ECLI:ES:TS:2004:388
STS 283/2005, de 25 de enero	-	ECLI:ES:TS:2005:283
STS 552/2005, 14 de julio	-	ECLI:ES:TS:2005:552
STS 124/2006, de 27 de enero	-	ECLI:ES:TS:2006:124
STS 226/2006, de 8 de marzo	-	ECLI:ES:TS:2006:226
STS 2672/2006, de 19 de abril	-	ECLI:ES:TS:2006:2672
STS 832/2006, 24 de julio	-	ECLI:ES:TS:2006:832
STS 1066/2007, de 14 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2007:1066
STS 4373/2007, de 18 de junio	-	ECLI:ES:TS:2007:4373

STS 258/2007, 19 de julio	-	ECLI:ES:TS:2007:258
STS 1370/2008, de 2 de abril	-	ECLI:ES:TS:2008:1370
STS 4098/2008, de 25 de junio	-	ECLI:ES:TS:2008:4098
STS 65/2009, 5 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2009:65
STS 121/2009, 12 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2009:121
STS 5725/2009, de 4 de junio	-	ECLI:ES:TS:2009:5725
STS 187/2009, de 7 de septiembre	-	ECLI:ES:TC:2009:187
STS 7619/2009, de 14 de diciembre	-	ECLI:ES:TS:2009:7619
STS 8945/2009, de 17 de diciembre	-	ECLI:ES:TS:2009:8945
STS 1936/2010, de 22 de abril	-	ECLI:ES:TS:2010:1936
STS 4281/2010, de 21 de julio	-	ECLI:ES:TS:2010:4281
STS 555/2010, 28 de septiembre	-	ECLI:ES:TS:2010:555
STS 349/2011, de 7 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2011:349
STS 3119/2011, de 24 de mayo	-	ECLI:ES:TS:2011:3119
STS 3874/2011, de 13 de junio	-	ECLI:ES:TS:2011:3874
STS 629/2011 de 23 de junio	-	ECLI:ES:TS:2011:629
STS 9048/2011, de 30 de diciembre	-	ECLI:ES:TS:2011:9048
STS 919/2012, de 20 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2012:919
STS 4046/2012, de 21 de mayo	-	ECLI:ES:TS:2012:4046
STS 532/2012, de 30 de julio	-	ECLI:ES:TS:2012:532
STS 603/2012, de 15 de octubre	-	ECLI:ES:TS:2012:603
STS 342/2013, de 17 de abril	-	ECLI:ES:TS:2013:342
STS 4188/2013, de 17 de julio	-	ECLI:ES:TS:2013:4188
STS 5669/2013, de 14 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:2013:5669
STS 18/2014, de 13 de enero	-	ECLI:ES:TS:2014:18
STC 13/2014, de 30 de enero	-	ECLI:ES:TC:2014:13
STS 152/2015, de 24 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2015:152
STS 300/2015, de 19 de mayo	-	ECLI:ES:TS:2015:300
STS 2047/2015, de 19 de mayo	-	ECLI:ES:TS:2015:2047
STS 4782/2015, de 12 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:2015:4782
STS 196/2016, de 30 de marzo	-	ECLI:ES:TS:2016:196
STS 2190/2016, de 17 de mayo	-	ECLI:ES:TS:2016:2190
STS 4991/2016, de 16 de noviembre	-	ECLI:ES:TS:2016:4991
STS 2644/2016, de 15 de diciembre	-	ECLI:ES:TS:2016:2644
STS 536/2017, de 20 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2017:536
STS 116/2017, de 23 de febrero	-	ECLI:ES:TS:2017:116
STS 1311/2017, de 6 de abril	-	ECLI:ES:TS:2017:1311
STS 4625/2017, de 14 de diciembre	-	ECLI:ES:TS:2017:4625
STS 941/2018, de 5 de junio	-	ECLI:ES:TS:2018:941
STS 3965/2018, de 18 de julio	-	ECLI:ES:TS:2018:3965
STS 3754/2018, de 23 de octubre	-	ECLI:ES:TS:2018:3754
STS 3123/2019, de 14 de octubre	-	ECLI:ES:TS:2019:3123

3.3.- Audiencia Provincial

SAP 4550/2009 de Barcelona, de 4 de mayo	-	ECLI:ES:APB:2009:4550
SAP 8686/2007 de Barcelona, de 25 de mayo	-	ECLI:ES:APB:2007:8686
SAP 590/2001 de Ciudad Real, de 7 de mayo	-	ECLI:ES:APCR:2001:590
SAP 202/2005 de las Islas Baleares, de 28 de enero	-	ECLI:ES:APIB:2002:202
SAP 538/2008 de las Islas Baleares, de 30 abril	-	ECLI:ES:APIB:2008:538

SAP 104/2014 de Lleida, de 30 de enero	-	ECLI:ES:APL:2014:104
SAP 493/2009 de Madrid, de 3 de febrero	-	ECLI:ES:APM:2009:493
SAP 16537/2013 de Madrid, de 23 de septiembre	-	ECLI:ES:APM:2013:16537
SAP 242/2014 de Madrid, de 12 de mayo	-	ECLI:ES:APM:2014:242
AAP 91/2017 de Cáceres, de 23 de febrero	-	ECLI:ES:APCC:2017:91A

3.4.- Tribunal Superior de Justicia

STSJ 539/2005 de Cantabria, de 12 de abril	-	ECLI:ES:TSJCANT:2005:539
STSJ 1275/2004 Castilla-La Mancha, de 29 abril	-	ECLI:ES:TSJCLM:2004:1275
STSJ 547/2005 de Extremadura, de 13 de abril	-	ECLI:ES:TSJEXT:2005:547
STSJ 174/2005 de Madrid, de 15 de enero	-	ECLI:ES:TSJM:2005:174
STSJ 1352/2010 de Madrid, de 28 de enero	-	ECLI:ES:TSJM:2010:1352
STSJ 4971/2011 de Madrid, de 31 de marzo	-	ECLI:ES:TSJM:2011:4971
STSJ 103/2017 de Madrid, de 30 de enero	-	ECLI:ES:TSJM:2017:103

3.5.- Juzgado de Instrucción

AJI 15/2010 de Vigo, de 20 de diciembre	-	ECLI:ES:JI:2010:15A
---	---	---------------------

3.6.- Juzgado de lo Contencioso Administrativo

SJCA 3423/2007 de Salamanca, de 14 de marzo	-	ECLI:ES:JCA:2007:3423
AJCA 2/2011 de Lleida, de 15 de abril	-	ECLI:ES:JCA:2011:2A

4.- Otras fuentes de información

4.1.- Artículos de periódicos, boletines y revistas españolas y extranjeras

- 20 Minutos, www.20minutos.es, de fecha 5 de marzo de 2009, publica un artículo titulado “*Lo multan con 111.888 euros por exceso de velocidad debido a que es millonario*”.
- 20 Minutos, , www.20minutos.es, de fecha 15 de marzo de 2019, publica un artículo titulado “*Sí, algunas multas de velocidad de la DGT son 'ilegales'*”.
- ABC, de fecha 26 de noviembre de 2018, publica un artículo titulado “*Multas de 200 euros y 3 puntos por usar el móvil incluso con el coche parado*”.
- Carris Blog, www.carris.wordpress.com, de 23 de diciembre de 2009, cuyo autor es CARRARAS ESPALLARDO, publica un artículo titulado “*Darse a la fuga en un accidente de circulación sale muy barato*”.
- El Economista, www.elEconomista.es, de fecha 5 de febrero de 2019, publica un artículo titulado “*Increíble pero cierto: multan a un coche que iba encima de una grúa*”.
- El Español, de fecha 16 de octubre de 2018, cuya autora es VINAIZA, Lucía, publica el artículo titulado “*¡Atento conductor! Estos son los radares camuflados para multar por contaminación*”.

- El Español, de fecha 31 de octubre de 2018, cuya autora es GIL, Susana, publica un artículo titulado *“Operación salida: camiones y furgonetas camuflados de la DGT multarán por usar el móvil”*.
- El Faro de Vigo, de fecha 30 de mayo de 2014, publica un artículo titulado *“Multas de chiste, pero sin ninguna gracia”*.
- El Faro de Vigo, de fecha 18 de marzo de 2018, publica un artículo titulado *“Un juez devuelve el carné a un arousano sancionado por Tráfico en casco urbano”*.
- El Mundo, de fecha 7 de noviembre de 2011, publica un artículo titulado *“Multa de 30.000 euros a Julia Roberts y Tom Hanks por conducir sin casco”*.
- El País, de fecha 7 de enero de 2010, publica un artículo titulado *“Multa de tráfico récord en Suiza: 202.000 euros”*.
- El País, de fecha 2 de marzo de 2015, cuya autora es LÓPEZ ENANO, Virginia, publica un artículo titulado *“Aumentan las trampas para ahuyentar al ciclista del monte”*.
- El País, de fecha 24 de enero de 2018, publica el artículo titulado *“El Ayuntamiento de Madrid impone 8.100 multas de circulación y aparcamiento al día”*.
- El País, de fecha 21 de agosto de 2018, cuyo autor es GALÁN, Javier., publica el artículo titulado *“La grúa retira ocho veces más coches multados en zona SER desde enero”*.
- El País, de fecha 8 de diciembre de 2018, publica el artículo titulado: *“3.000 multas a usuarios de patinetes eléctricos”*.
- El País, de fecha 14 de diciembre de 2018, cuyo autor es BARROSO, Francisco Javier, se publica el artículo titulado *“La policía pone 1.450 multas por la contaminación”*.
- El RACE, www.race.es, de 21 de junio de 2018, publica un artículo titulado *“¿Llegan al extranjero las multas puestas en España?”*
- Europa Press, www.europapress.es, de 24 de enero de 2019, publica un artículo titulado *“Claves de la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos y de Garantías de los Derechos Digitales”*.
- La Opinión A Coruña, www.laopinioncoruña.es, de 13 de junio de 2017, publica un artículo titulado *“Un conductor se duerme en Santiago durante la prueba de alcoholemia de lo borracho que iba”*.
- La Provincia. Diario de las Palmas, de fecha 15 de enero de 2017, publica un artículo titulado *“Perplejidad sindical por la anulación de multas de la Guardia Civil”*.
- La Provincia. Diario de las Palmas, de fecha 13 de noviembre de 2017, publica un artículo titulado *“La Juez advierte que la Policía Local no puede multar en la circunvalación”*.
- La Revista Autofácil, www.autofacil.es,
 - de fecha 3 de junio de 2015, publica un artículo titulado *“Los ayuntamientos no comunican la retirada de puntos a la DGT”*.
 - de fecha 10 de junio de 2016, publica un artículo titulado *“Una matrícula de 4,3 millones de euros”*.
 - de fecha 8 de agosto de 2018, publica un artículo titulado *“Cinco razones por las que te podrás librar de una multa”*.
- La Voz de Galicia, de fecha 26 de septiembre de 2017 publica un artículo titulado *“Denunciado un vigués por conducir con su hijo de 4 años en las rodillas”*.
- Madrid Diario, www.madridiario.es, de fecha 12 de octubre de 2008, publica el artículo titulado *“El Ayuntamiento tarda 3 meses en notificar la pérdida de puntos, según los conductores”*.
- Universitat de València. Fundació General Centre de Documentació Europea, www.cdeuv.es, de 10 de abril de 2018, publica un artículo titulado *“Estadísticas de seguridad vial preliminares de 2017 en los países de la Unión Europea”*

- Wolters Kluwer, www.guiasjuridicas.es o <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>, artículo publicado con el título “*Procedimiento sancionador*”, septiembre 2019.
- Diario alemán (bávaro) Abendzeitung, de fecha 27 de agosto de 2015, publica un artículo titulado “*Brose-Chef: Millionen-Strafe für gefälschtes Kennzeichen?*”.
- Diario digital alemán INGENIEUR.de, www.ingenieur.de, de fecha 23 de marzo de 2016, publica un artículo titulado “*Laser misst Alkoholgehalt in der Autoluft beim Vorbeifahren*”.
- Diario digital alemán INGENIEUR.de, www.ingenieur.de, de fecha 23 de marzo de 2016, publica un artículo titulado “*Alkohol: Dieses Pflaster sagt Bescheid, wenn das Auto stehen bleiben muss*”.

4.2.- Organismos públicos y entidades privadas

- Ayuntamiento de Madrid.- www.madrid.es.
- *Informe 2001*. Arateko – Defensor del Pueblo del País Vasco.
- *Origen, evolución y situación actual*. Jefatura Central de Tráfico.
- Comunicación de la Comisión sobre la *Seguridad Vial: programa de acción europeo de seguridad vial. (2003-2010). Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida*. http://europa.eu/legislation_summaries/transport/road_transport/124257_es.htm, 27.01.2005.
- Comunicación Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Hacia un espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020 (COM/2010/0389 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0389>, 20.07.2010.
- *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*. Libro Verde de la Comisión Europea. www.eur-lex.europa.eu, 2007.
- *Memoria justificativa del proyecto de Ley por la que se modifica la LTSV para introducir en nuestro ordenamiento el permiso de conducción por puntos*. DGT. Ministerio del Interior.
- *Programa de apoyo a la Promoción*. Escuela de Administración Pública de Castilla y León. Junta de Castilla y León.
- *Informe Técnico sobre dispositivos Foto-rojo*. Centro Español de Metrología. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. 3 de mayo de 2018.
- *TC 7 / SC 4 / p 3, en-Revisión de R 91: Equipo de radar para medir la velocidad de los vehículos*. OIML (FLEGAR, Roman. Secretario y convocante)
- *Informe pericial con objeto de analizar los sistemas de captación de evidencia de infracciones*. EVIDENTIA PERITAJE INFORMÁTICO.
- *Sistema que conecta autoridades de tráfico de los diferentes países para que puedan compartir información sobre vehículos y permisos de conducción y otros datos relacionados con el transporte*. EUCARIS, (EUropean CAR and driving license Information System).
- Corporate Consultant, David D. Teater - Focus Driven: www.focusdriven.org

4.3.- Enciclopedias y diccionarios

- Diccionario de la lengua española de la RAE
- Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ

- Enciclopedia Jurídica
- Significados.com. www.significados.com.
- Wikipedia. www.wikipedia.org.

4.4.- Autores de las citas contenidas en la Tesis

- NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm, *El Anticristo*. Röcken, Reino de Prusia, 1888.
- SÉNECA, Lucio Anneo, *Cartas de Séneca a Lucilio, Carta LXXI*. Roma, 4 a.C.-65 d.C.
- SHAKESPEARE, William, *La tragedia de Julio César*. Stratford-upon-Avon, Reino Unido, 1599.
- ORTEGA Y GASSET, José, *Meditaciones del Quijote*. Madrid, España, 1914.

4.5.- Otros documentos, ponencias y conferencias.

Metodologías y problemas contemporáneos de la investigación científica (MYPCIC), curso organizado por la Universidad Autónoma de Madrid para doctorandos.

- **Sesión 1ª.**- *¿Qué es investigar?*, SÁNCHEZ RON, José Manuel - 02/10/2018
- **Sesión 2ª.**- *¿Qué es una teoría?*, LLINARES, Ana; MENDIKOETXEA, Amaya; QUIRÓS, Adolfo; ROBLEDO, Luis y RUIZ MIGUEL, Alfonso - 09/10/2018
- **Sesión 3ª.**- *Traslados interdisciplinarios de conceptos*, SANZ, Luis, GARCÍA MICHEL, Enrique y NAVARRO, Carmen - 16/10/2018
- **Sesión 4ª.**- *Técnicas cuantitativas y cualitativas*, DÍEZ SASTRE, Silvia - 30/10/2018
- **Sesión 5ª.**- *Simulaciones*, DGUEZ. MUÑOZ, Gemma, LAPUNZINA BADÍA, Pablo y RIVIÈRE MARICHALAR, Pablo - 06/11/2018
- **Sesión 6ª.**- *Procesamiento de datos*, OKAZAKI, Shintaro, GARCÍA MARTÍNEZ, Javier - 13/11/2018
- **Sesión 7ª.**- *Metodología científica participativa*, FRANCÉS GARCÍA, Francisco, G. BIRLANGA, José y ASENSIO BROUARD, Mikel - 27/11/2018
- **Sesión 8ª.**- *Evaluación de las propuestas científicas*, BOTELLA, Juan - 04/12/2018
- **Sesión 9ª.**- *Economía de la ciencia*, GARCÍA OSMA, Beatriz - 11/12/2018
- **Sesión 10ª.**- *Inteligencia artificial en la investigación*, BENJAMINS, Richard, DEL CASTILLO, M^a Dolores, GARCÍA MONTESINOS, Felipe, SIGÜENZA, Juan Alberto y MONJE MICHARET, C. - 18/12/2018
- **Sesión 11ª.**- *Redes sociales, opinión pública y ciencia*. GIL, Lydia. 29/01/2019.
- **Sesión 12ª.**- *Ética científica*. SUÁREZ, Liliana, FRÍAS, Jesús, FERNÁNDEZ, Nuria y RUBIO, Víctor. 5/02/2019.
- **Sesión 13ª.**- *Matematización de la ciencia*. MO, Otilia, SÁNCHEZ CALLE, Antonio y QUIRÓS, Adolfo. 12/02/2019.
- **Sesión 14ª.**- *Redes internacionales de investigación*. ALVAREZ OSSORIO, Antonio, YÁÑEZ MONTERO, Manuel y SÁNCHEZ, Marta. 26/02/2019.
- **Sesión 15ª.**- *Sesgos ideológicos en la investigación*. LÓPEZ SANCHO, Pilar y VELASCO CABALLERO, Francisco. 5/03/2019.
- **Sesión 16ª.**- *Transferencia e impacto social de la ciencia*. WHITTAKER, Rachel y ORTEGA, Javier. 12/03/2019.
- **Sesión 17ª.**- *Sesgos lingüísticos en la investigación*. MARTÍN ROJO, Luisa y DELGADO BUSCALIONI, Ángela. 26/03/2019.
- **Sesión 18ª.**- *Evaluación de la producción científica*. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. 2/04/2019.
- **Sesión 19ª.**- *Evaluación multidisciplinar*. DE PABLO, Pedro, SOMOZA, Álvaro, y MARTÍN GAGO, José Ángel. 9/04/2019.

- **Sesión 20^a.**- *Experiencias científicas interdisciplinares.* DEL OLMO BARROS, María Jesús y ELORRIAGA LLOR, Alfonso. 30/04/2019.
- **Sesión 21^a.**- *¿Qué hemos aprendido?* PÉREZ, Rubén y VELASCO, Francisco. 7/05/2019.

Conferencia de LETELIER WARTENBERG, Raúl. *Las tres premisas del Derecho Administrativo Sancionador*, UAM. Seminario en el marco del CIJA, 30 de enero de 2019.

ANEXOS

ANEXO 1.- NORMATIVA SOBRE EL TRÁFICO Y LA SEGURIDA VIAL

Su análisis viene referenciado de una forma esquemática en la siguiente clasificación⁶⁴⁶:

Tabla 3.- Normativa española. Antecedentes⁶⁴⁷

- 1842** *Ordenanza para la conservación y policía de las carreteras generales*, de 14 de setiembre (Gaceta de Madrid Núm. 2898, de 16 de setiembre). Aunque destinada a la conservación de carreteras, en su texto encontramos un Capítulo, el II, dedicado al tránsito por los caminos. Es la primera vez que se ordenan de forma sistemática normas de circulación.
- 1848** *Real Decreto sobre construcción, conservación y mejora de los caminos vecinales y Real Orden aprobando su Reglamento de ejecución*, de 7 de abril (Gaceta de Madrid números 4959 al 4965, del 12 al 18 de abril, aunque es este último día cuando se publican los artículos referidos al comportamiento en la circulación de los animales, de los carruajes y de sus conductores).
- 1857** *Reglamento para el servicio de los carruajes destinados á la conducción de viajeros*, de 13 de mayo de 1857 (Gaceta de Madrid, Núm. 1592 de 15 de mayo).
- 1867** *Reglamento para la organización y servicio de los peones camineros*, de 19 de enero (Gaceta de Madrid, Núm. 78, de 19 de marzo). El Capítulo II está dedicado al tránsito por las carreteras.
- 1889** *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil* (Gaceta de Madrid, Núm. 206, de 25 de julio).

Tabla 4.- Principales normas tras los vehículos que no utilizan la fuerza animal⁶⁴⁸

- 1897** *Real Orden* conteniendo las reglas *para el transporte de viajeros con motor de vapor por las carreteras*, de 31 de julio (Gaceta de Madrid, Núm. 225, de 13 de agosto).
- 1900** *Reglamento para el servicio de coches automóviles por las carreteras del Estado*, de 17 de setiembre (Gaceta de Madrid, Núm. 263, de 20 de setiembre).
- 1901** *Real Orden de 19 de agosto acordando la tarifa que ha de regir para el servicio de reconocimiento de automóviles* (Gaceta de Madrid, Núm. 236, de 24 de agosto)
- 1901** *Real Orden de 18 de noviembre disponiendo que la Guardia Civil compruebe los permisos de conducción y circulación y la velocidad a la que circulan los automóviles por las carreteras del Estado y denuncie a los conductores que infrinjan el Reglamento de 1900* (Gaceta de Madrid, Núm. 324, de 20 de noviembre).
- 1907** *Real Orden*, de 24 de mayo, dictando las reglas á que han de ajustarse los automóviles para la circulación, incluyendo **los requisitos de matriculación y contraseñas de las placas** que han de cumplir por razones de seguridad. La Dirección General de Obras Públicas aprobó los **modelos de permiso de circulación y de conducción** el 01 de junio.

⁶⁴⁶ Vid., BAÑOS RODRÍGUEZ, A. *Comentarios al Texto Refundido...* op. cit., Págs. 2-14.

⁶⁴⁷ Tabla elaborada por BAÑOS RODRÍGUEZ, A.

⁶⁴⁸ Tabla elaborada por BAÑOS RODRÍGUEZ, A.

Ambos documentos se publican, uno tras otro en la Gaceta de Madrid, Núm. 160, de 09 de junio.

- 1909** *Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de policía y conservación de carreteras*, de 03 de diciembre (Gaceta de Madrid, Núm. 339, de 05 de diciembre).
- 1910** *Autorización de 23 de mayo al RACE para que expida los permisos internacionales de conducir* (Gaceta de Madrid Núm. 146 de 26.05.1910).
- 1914** *Circular de Policía de carreteras*, de la Dirección General de Obras Públicas de 01 de octubre dictando reglas para evitar aglomeración de personas en grupos en las explanaciones de las carreteras, y muy especialmente en las travesías de las poblaciones, como igualmente para evitar agresiones a vehículos y personas que los ocupan (Gaceta de Madrid, Núm. 275, de 02 de octubre).
- 1918** *Reglamento para la circulación de vehículos con motor mecánico por las vías públicas de España*, de 23 de julio (Gaceta de Madrid, Núm. 205, de 24 de julio).
- 1920** *Reglamento (provisional) de policía y conservación de carreteras y caminos vecinales*, de 29 de octubre de 1920 (Gaceta de Madrid, Núm. 304, de 30 octubre)
- 1926** *Reglamento para la circulación de vehículos con motor mecánico por las vías públicas de España*, de 16 de junio (Gaceta de Madrid, Núm. 170, de 19 de junio).
- 1928** *Reglamento de circulación urbana e interurbana*, de 17 de julio (Gaceta de Madrid, Núm. 218, de 05 de agosto).
- 1933** *Primer Congreso Municipal de Circulación* (celebrado en Madrid del 9 al 15 de enero de 1933).
- 1934** *Código de la circulación*, de 25 de septiembre (Gaceta de Madrid, Núm. 269, 270 y 271, de fechas 26, 27 y 28 de setiembre).
- 1935** *Decreto, de 12 de marzo de 1935, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico Provisional del Cuerpo de Vigilantes de Caminos* (Gaceta de Madrid, Núm. 72 de 13 de marzo)
- 1941** *Ley de 8 de marzo de 1941 por la que se reorganizan los servicios de policía* (BOE, Núm. 98, de 8 de abril).
- 1959** *Ley 47/1959*, de 30 de julio, sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional (BOE, Núm. 182, de 31 de julio).
- 1960** *Decreto 1666/1960*, de 21 de julio (BOE Núm.. 221 de 14 de septiembre), por el que se desarrollan las competencias en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera determinadas en la Ley 47/1959.
- 1962** *Orden Circular 8.1. – IC, del MOP (Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales)*, de 25 de julio sobre normas de señalización, redactada conforme a las prescripciones del Protocolo relativo a los Transportes por Carretera y Transportes Automóviles formulado en Ginebra en 194924.
- 1969** *Decreto 1277/1969*, de 26 de junio, por el que se modifican diversos artículos del Código de la Circulación y se incluye en el mismo un nuevo capítulo regulando la circulación por autopista (BOE Núm. 154, de 28 de junio).
- 1978** *El Servicio de Publicaciones del entonces MOPU publicó la 14ª edición del Mapa Oficial de Carreteras*. Como información complementaria, el mapa incluía un apartado donde se representaban las señales de tráfico que conformaban la colección oficial entonces vigente y se explicaba su significado.
- 1982** *Ley Orgánica 13/1982*, de 10 de agosto, *de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra* (BOE Núm. 195, de 16 de agosto), confirmando en

- que en todo lo relativo al tráfico y circulación Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que entonces ostentaba.
- 1982** *Real Decreto 3256/1982*, de 15 de octubre, (BOE Núm. 287, de 30 de noviembre) *sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos.*
- 1987** *Orden* de 16 de julio de 1987 *por la que se aprueba la norma 8.2-IC «Marcas viales» de la Instrucción de Carreteras.* (BOE» núm. 185, de 4 de agosto).
- 1987** *Norma 8.3 – IC sobre Señalización de Obras. Orden* de 31 de agosto, *sobre señalización, balizamiento, defensa, limpieza y terminación de obras fijas en vías fuera de poblado* (BOE, núm. 224, de 18 de setiembre).
- 1989** *Ley 18/1989 de Bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial*, de 25 de julio (BOE Núm. 178, de 27 de julio).
- 1990** *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).
- 1997** *Manual de ejemplos de señalización de obras fijas.* Dirección General de Carreteras. Ministerio de Fomento.
- 1997** *Señalización móvil de obras.* Dirección General de Carreteras. Ministerio de Fomento.
- 1997** *Ley Orgánica 6/1997*, de 15 de diciembre, *de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña* (BOE Núm. 300, de 16 de diciembre).
- 2009** *Resolución* de 1 de junio, *de la Dirección General de Tráfico, por la que se aprueba el Manual de Señalización Variable.*
- 2014** *Orden FOM/534/2014*, de 20 de marzo, *por la que se aprueba la norma 8.1-IC señalización vertical de la Instrucción de Carreteras* (BOE, núm. 83, de 05 de abril).
- 2015** *Ley 35/2015*, de 22 de septiembre, *de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación* (BOE Núm. 228, de 23 de setiembre).
- 2015** *Real Decreto Legislativo 6/2015*, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial* (BOE Núm. 261, de 31 de octubre).

Tabla 5.- Normativa y recomendaciones europeas e internacionales⁶⁴⁹

- 1909** *Convenio internacional relativo a la circulación de automóviles*, firmado en París el 11 de octubre de 1909 (Gaceta de Madrid, Núm. 118, de 27 de abril de 1912).
- 1921** *Conferencia Internacional sobre circulación por carretera*, celebrada en París del 05 al 12 de octubre. Sus conclusiones fueron incorporadas a la normativa española modificando el Reglamento provisional de policía y conservación de carreteras y caminos vecinales (Gaceta de Madrid Núm. 329, de 25 de noviembre de 1922).
- 1926** *Convenio para la circulación internacional por carreteras, firmado en París* el 24 de abril de 1926 (Gaceta de Madrid Núm. 85, de 26 de marzo de

⁶⁴⁹ Tabla elaborada por BAÑOS RODRÍGUEZ, A.

- 1927).
- 1926** *Convenio Internacional para la circulación de automóviles, firmado en París* el 24 de abril de 1926 (actualiza el de 1909) (Gaceta de Madrid Núm. 801, de 22 de marzo de 1930).
- 1931** *Convenio sobre unificación de señalamiento en carreteras, firmado en Ginebra* el 30 de marzo de marzo de 1931 (Gaceta de Madrid, Núm. 95, de 5 de abril de 1933).
- 1948** *Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por Resolución 217 A (III)* del 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de la ONU, reunida en París.
- 1949** *Convenio sobre la circulación por carretera, firmado en Ginebra* el 19 de setiembre de 1949 (Gaceta de Madrid Núm. 88, de 12 abril 1958; fe de erratas Núm. 123, de 23 de mayo de 1958). España se adhirió el 13.02.1958 y surtió efectos el 13.05.195932.
- 1949** *Protocolo de Ginebra relativo a las señales de carreteras*, de 19 de setiembre de 1949 (Gaceta de Madrid Núm. 88, de 12 abril de 1958).
- 1950** *Acuerdo Europeo complementando la Convención sobre la circulación por carretera de 1949 y el Protocolo sobre Señalización Vial de 1949*, puesto a la firma el 16 de setiembre de 1950 (ratificado por España el 09 de junio de 1960).
- 1950** *Acuerdo Europeo sobre la aplicación del artículo 23 del Convenio de 1949 sobre las dimensiones y pesos de los vehículos autorizados a circular por ciertas carreteras de las partes contratantes*, puesto a la firma el 16 de setiembre de 1950.
- 1950** *Declaración sobre la construcción de grandes vías de comunicación internacionales firmada en Ginebra* el 16 de setiembre de 1950 (firmada por España el 25 de marzo de 1960).
- 1950** *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del Consejo de Europa firmado en Roma* el 04 de noviembre de 1950, ratificado el 26.09.1979 (BOE Núm. 243, de 10 de octubre de 1979).
- 1953** *Artículo 2 del Protocolo Núm. 4 añadido al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y que fue firmado en Estrasburgo* el 16 de setiembre de 1953.
- 1954** *Convenio sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo, firmado en Nueva York* el 04 de junio de 1954 y ratificado por España el 31 de julio de 1958 (BOE Núm. 282, de 25 de noviembre de 1958).
- 1954** *Convenio sobre formalidades aduaneras para la importación temporal de vehículos particulares por carretera, firmado en Nueva York* el 04 de junio de 1954, ratificado por España el 31 de julio de 1958 (BOE Núm. 293, de 08 de diciembre de 1958).
- 1955** *Acuerdo sobre señales para trabajos camineros, por el que se modifica el Acuerdo europeo del 16 de setiembre de 1950 que suplementa el Convenio de 1949 sobre tráfico por carretera y el Protocolo de 1949 sobre signos y señales camineros. Ginebra*, 16 de diciembre de 1955 (ratificado por España el 09 de junio de 1960).
- 1956** *Convenio Aduanero relativo a la importación temporal de vehículos comerciales de carretera y Protocolo de firma, firmado en Ginebra* el día 18 de mayo de 1956, al que se adhirió España el 17.11.1958 (BOE Núm. 94, de 20 de abril de 1959).

- 1957** *Acuerdo Europeo relativo a las Señales sobre el Pavimento de las Carreteras, puesto a la firma en Ginebra* el 13 de diciembre de 1957, depositado por España el 03 de enero de 1961 y entrada en vigor el 03 de abril de 1961 (BOE Núm. 86, de 11 de abril de 1961).
- 1958** *Acuerdo relativo a la adopción de requisitos técnicos uniformes para los vehículos con ruedas, el equipo y los repuestos que puedan colocarse o utilizarse en vehículos con ruedas y las condiciones necesarias para el reconocimiento recíproco de la homologación basada en estos requisitos y reglas, puesto a la firma en Ginebra*, el 20 de marzo de 1958 (ratificado por España, el 11 de agosto de 1961).
- 1964** *Instrumento de ratificación⁴⁴ del Convenio Aduanero relativo al Cuaderno A. T. A. para admisión temporal de mercancías. Ratificado por Instrumento* de 05 de marzo de 1964 y entrada en vigor el 07 de julio de 1964 (BOE Núm. 241, de 07.10.1964).
- 1968** *Convención de Viena sobre la Circulación Vial*, de 8 de noviembre (firmada por España el 08 de noviembre de 1968, pero no ratificada por nuestro país).
- 1968** *Convención de Viena sobre la Señalización Vial*, de 8 de noviembre de 1968 (firmada por España el 08 de noviembre de 1968, pero no ratificada por nuestro país).
- 1971** *Acuerdo Europeo complementario a la Convención de Viena sobre Circulación Vial*, abierto a la firma el 01 de mayo de 1971 (no fue firmado por España). Entró en vigor el 03 de agosto de 1979.
- 1971** *Acuerdo europeo complementario a la Convención de Viena sobre Señalización Vial*, abierto a la firma el 01 de mayo de 1971 (no fue firmado por España).
- 1971** *Convenio sobre la Ley aplicable en materia de Accidentes de Circulación por carretera*, hecho en La Haya el 4 de mayo de 1971. Aprobado y ratificado por España el 4 de septiembre de 1987. (BOE Núm. 264, de 04.11.1987).
- 1973** *Protocolo sobre Señalización Horizontal, adicional al Acuerdo Europeo complementario de la Convención sobre Señalización Vial*, abierto a la firma en Ginebra el 01 de marzo de 1973 (no fue firmado por España). Entró en vigor el 25 de abril de 1985.
- 1975** *Acuerdo sobre las exigencias mínimas para la emisión y la validez de los permisos de conducción, puesto a la firma en Ginebra* el 1 de abril de 1975 (no fue firmado por España y sólo tiene 7 partes contratantes, todos países europeos).
- 1975** *Acuerdo Europeo sobre las principales vías de tráfico internacional (AGR)*, hecho en Ginebra el 15 de noviembre de 1975. No fue firmado por España.
- 1982** *Instrumento de Adhesión de España al Convenio Internacional sobre Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras*, hecho en Ginebra el 21 de octubre de 1982. Madrid, 12.02.1986 (BOE Núm. 48, de 25 de febrero de 1986).
- 1990** *Semana de Seguridad Vial (Road Safety Week. Working Party 1)*. Se celebra regularmente en el ámbito de la UNECE.
- 1990** *Instrumento de Ratificación por parte de España del Convenio relativo a la Importación Temporal, hecho en Estambul* el 26 de junio de 1990. Entró en vigor en España, el 18 de septiembre de 1997 (BOE Núm. 246 de

- 14.10.1997).
- 1996 **Directiva 96/96/CE del Consejo**, de 20 de diciembre de 1996, relativa a las inspecciones técnicas de los vehículos.
- 1997 **Acuerdo relativo a la adopción de condiciones uniformes para la inspección técnica periódica de los vehículos de ruedas y el reconocimiento recíproco de las inspecciones**, hecho en Viena el 13 de noviembre de 1997
- 1998 **Convenio 98/C 216/01, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea**, sobre las decisiones de privación del derecho de conducir (DOCE C 216 de 10 de julio de 1998).
- 1998 **Acuerdo relativo al establecimiento de reglamentos técnicos mundiales aplicables a los vehículos de ruedas y a los equipos y partes que puedan montarse o utilizarse en esos vehículos**, hecho en Ginebra el 25 de junio de 1998.
- 2000 **Directiva 2000/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 6 de junio de 2000, **relativa a las inspecciones técnicas de los vehículos industriales en carretera**.
- 2000 **Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad**, suscrita en Saint-Denis, el 18 de mayo de 2000.
- 2000 **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, hecha en Niza el 07 de diciembre de 2000.
- 2002 **Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.
- 2002 **Semana Europea de la Movilidad**. Se inició en 2002. Se celebra cada año del 16 al 22 de septiembre. El Car Free Day, también conocido como el Día Mundial Sin Automóvil forma parte de esta iniciativa, celebrándose el 22 de septiembre de cada año.
- 2003 **Directiva 2003/59/EC del Parlamento Europeo y del Consejo** de 15.07.2003 **sobre la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera**.
- 2004 **Carta europea de la seguridad vial** firmada por los primeros signatarios el 6 de abril de 2004 en Dublín.
- 2005 **Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo**, de 24 de febrero de 2005, **relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias**.
- 2005 **Día Mundial en Recuerdo de las Víctimas del Tráfico Vial**. Fue instituido por la ONU el 26 de octubre **para reconocer de forma adecuada a las víctimas de los accidentes de circulación y a sus familias**.
- 2006 **Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 15 de marzo de 2006, **sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) Núm. 3820/85 y (CEE) Núm. 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera**.
- 2006 **Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo** de 20 de diciembre de 2006 **sobre el permiso de conducción (transpuesta mediante el Reglamento General de Conductores)**.
- 2007 **Primera Semana sobre Seguridad Vial Global (First Global Road Safety)**. (Working Party 1 - UNECE). Abril 2007.
- 2007 **Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 5 de

- septiembre de 2007, *por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos.*
- 2008 *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. (BOE Núm. 96, de 21.04.2008).*
- 2009 *Primera Conferencia Ministerial Mundial sobre Seguridad Vial: Tiempo de acción. Moscú, 19-20 de noviembre de 2009. Declaración de Moscú.*
- 2010 *Resolución 64/255, de 01 marzo de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamando el periodo 2011-2020 como «Decenio de Acción para la Seguridad Vial», con el objetivo general de estabilizar y, posteriormente, reducir las cifras previstas de víctimas mortales en accidentes de tráfico en todo el mundo.*
- 2010 *Directiva 2010/40/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 7 de julio de 2010 por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte.*
- 2013 *Reglamento Delegado (UE) Núm. 305/2013 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2012, por el que se complementa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere el suministro armonizado de un número de llamada de emergencia en toda la Unión (eCall) (DOUE núm. 91, de 3 de abril de 2013)*
- 2015 *Directiva (UE) 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial.*
- 2015 *Segunda Conferencia Mundial de Alto Nivel sobre Seguridad Vial: es hora de resultados. Brasilia, 18-19 de noviembre de 2015. Declaración de Brasilia.*

ANEXO 2.- MANUAL DE PLANTILLAS

1.- Notificación de incoación de expediente sancionador: semáforo



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000



Matrícula: 0000XXX



000,500



001,100



001,700



002,300

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: e-videncias.com donde también DEBE Vd. identificar al conductor del vehículo.

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: pruebainfraccion.org

Usuario : 00 0XXX Clave : 000000000000

Si desea descargarse el certificado de homologación y verificación de las cámaras alojado en el propio Centro Español de Metrología, puede acceder en:
http://www._____

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522
Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91 660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

2.- Notificación de incoación a persona identificada como conductora



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000



Matrícula: 0000XXX



000,500



001,100



001,700



002,300

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522 Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: e-videncias.com donde también DEBE Vd. identificar al conductor del vehículo.

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: pruebainfraccion.org

Usuario : 00 0XXX Clave : 000000000000

Si desea descargarse el certificado de homologación y verificación de las cámaras alojado en el propio Centro Español de Metrología, puede acceder en: http://www._____

3.- Notificación de incoación de expediente sancionador: no identificación



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522
Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

4.- Propuesta de resolución: semáforo



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000



Matrícula: 0000XXX



000,500



001,100



001,700



002,300

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: e-videncias.com donde también DEBE Vd. identificar al conductor del vehículo.

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: pruebainfraccion.org

Usuario : 00 0XXX Clave : 000000000000

Si desea descargarse el certificado de homologación y verificación de las cámaras alojado en el propio Centro Español de Metrología, puede acceder en: http://www._____

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522 Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

5.- Propuesta de resolución: no identificación



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522
Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

6.- Resolución sancionadora de desestimación de alegaciones: semáforo



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000



Matrícula: 0000XXX



000,500



001,100



001,700



002,300

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522 Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: e-videncias.com donde también DEBE Vd. identificar al conductor del vehículo.

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: pruebainfraccion.org

Usuario : 00 0XXX Clave : 000000000000

Si desea descargarse el certificado de homologación y verificación de las cámaras alojado en el propio Centro Español de Metrología, puede acceder en [http://www._____](http://www._____.)

7.- Resolución sancionadora de desestimación de alegaciones: no identificación



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522
Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es



000



AYUNTAMIENTO DE RIVAS VACIAMADRID

Libro de Registro de Salida



SALAYTO - 2019007658
05/04/2019 9:07:31

Expediente : E00/000000 **Precepto Infringido :** LSV 77.j). Muy Grave **Importe :** (LSV 80.2.b) 600,00€
Boletín : R00/000000
Fecha Infracción : 00/00/00 **Lugar Infracción :** Avenida de los Almendros con calle Fundición, esquina con el centro comercial Rivas Centro.
Agente : Medios de captación electrónicos
Infractor : 00000000X - _____
Exp. Origen : E00/000000

Causa No Notificado :

Hecho Denunciado : NO FACILITAR EL TITULAR O ARRENDATARIO DEL VEHÍCULO, DEBIDAMENTE REQUERIDO PARA ELLO, LA IDENTIFICACIÓN VERAZ DEL CONDUCTOR DEL MISMO EN EL MOMENTO DE SER COMETIDA UNA INFRACCIÓN

Formas de Pago : Transferencia bancaria: Banco Santander - Nº C/C: E574-0049-1622-81-2210010186
 Ingreso modalidad C-60: Bankia, Banco Santander, BBVA, La Caixa, Banco Sabadell
 Tarjeta bancaria en horario de 9:00-14:00 en la Caja de la Tesorería Municipal
 A través de Internet: www.rivasciudad.es

RESOLUCIÓN SANCIONADORA DESESTIMATORIA DE ALEGACIONES POR NO IDENTIFICAR AL CONDUCTOR

Expediente : E00/00000	Boletín : R00/00000	Fecha : 00/00/00 00:00	Importe : 600,00€
Emisora : 000000	Mod : 0	Referencia : 000000000000	Identificación : 000000000000
Infractor : 00000000X - _____	Lugar : Avenida de los Almendros con calle Fundición, esquina con el centro		
Hecho : NO FACILITAR EL TITULAR O ARRENDATARIO DEL VEHÍCULO, DEBIDAMENTE REQUERIDO PARA ELLO, LA IDENTIFICACIÓN VERAZ DEL CONDUCTOR DEL MISMO EN EL MOMENTO DE SER COMETIDA UNA INFRACCIÓN			

El Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de (...), en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 7.a) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ha acordado la incoación del presente expediente sancionador:

Vistas las alegaciones formuladas por el denunciado en el expediente sancionador de referencia, el Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana de este Ayuntamiento, en atención a lo dispuesto en el artículo 15 del R.D. 320/94 por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, modificado por R.D.116/98 y R.D.137/00, ha decidido dictar la presente **Resolución Sancionadora de Desestimación de Alegaciones**, toda vez que los hechos son constitutivos de la infracción que se le imputa y han sido acreditados conforme al procedimiento legalmente establecido. No existe cobertura jurídica, a efectos de exoneración de responsabilidad para lo aducido en su escrito de alegaciones. Se dan por probados los hechos objeto de la denuncia y ajustadas a Derecho tanto su calificación jurídica como la existencia de la infracción que los mismos constituyen, imponiendo al infractor la sanción especificada en la tabla superior.

En caso de conformidad con la denuncia podrá hacerse efectivo el importe de la sanción mediante Tarjeta bancaria en horario de 9 a 14 horas en la Caja de la Tesorería Municipal o bien mediante ingreso directo o transferencia bancaria en la cuenta indicada arriba, haciendo constar el número de expediente y el número de boletín. En cualquier caso el ingreso se efectuará en el plazo de quince días naturales siguientes a la firmeza de esta resolución.

Contra la presente resolución podrá formular con carácter potestativo recurso de reposición ante el mismo órgano que lo dicta en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a recibir esta notificación, en la forma prevista en los arts. 123 y 124 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, podrá interponer recurso contencioso-administrativo, a su elección, ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo correspondiente dentro del plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación.

RIVAS-VACIAMADRID a _____
EL SECRETARIO

Firmado: _____

 Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid Plaza de la Constitución, 1 28921 Rivas-Vaciamadrid Madrid	NOTIFICACIÓN Exped: E00/00000	AVISO DE RECIBO																
		NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA		DEVOLVER AL CENTRO DE CONTROL DE CERTIFICADOS														
ESTIMADO DEL ENVÍO _____ _____ _____	IDENTIFICACIÓN	1er INTENTO ENTREGA DOMICILIARIA	2º INTENTO IDENTIFICACIÓN	FECHA Y HORA FIRMA EMPLEADO														
	FECHA Y HORA FIRMA EMPLEADO	<table border="1"> <tr><td>1. Entregado a Domicilio</td><td></td></tr> <tr><td>2. Dirección Incorrecta</td><td></td></tr> <tr><td>3. Ausente Reparto</td><td></td></tr> <tr><td colspan="2">Se dejó aviso llegada en buzón</td></tr> <tr><td>4. Desconocido/a</td><td></td></tr> <tr><td>5. Fallecido/a</td><td></td></tr> <tr><td>6. Rehusado</td><td></td></tr> <tr><td>7. No se hace cargo</td><td></td></tr> </table>	1. Entregado a Domicilio			2. Dirección Incorrecta		3. Ausente Reparto		Se dejó aviso llegada en buzón		4. Desconocido/a		5. Fallecido/a		6. Rehusado		7. No se hace cargo
1. Entregado a Domicilio																		
2. Dirección Incorrecta																		
3. Ausente Reparto																		
Se dejó aviso llegada en buzón																		
4. Desconocido/a																		
5. Fallecido/a																		
6. Rehusado																		
7. No se hace cargo																		
RECEPCIÓN El/La que suscribe declara que el envío reseñado ha sido debidamente: <input type="checkbox"/> Entregado <input type="checkbox"/> Rehusado	OFICINA <table border="1"> <tr><td>8. Entregado</td><td></td></tr> <tr><td>9. No retirado</td><td></td></tr> </table>	8. Entregado		9. No retirado		IDENTIFICACIÓN		SELLO DE LA OFICINA DE ENTREGA O DEVOLUCIÓN										
8. Entregado																		
9. No retirado																		
NOMBRE Y APELLIDOS DEL RECEPTOR _____ DNI DEL RECEPTOR _____ FECHA _____ FIRMA DEL RECEPTOR _____	Empleado que realiza y da fe del resultado de la entrega. FIRMA EMPLEADO	NÚMERO CERTIFICADO: _____ 		NT0000000000000000000000														

8.- Resolución sancionadora: semáforo



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000



Matrícula: 0000XXX



000,500



001,100



001,700



002,300

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522 Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: e-evidencias.com donde también DEBE Vd. identificar al conductor del vehículo.

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: pruebainfraccion.org

Usuario : 00 0XXX Clave : 000000000000

Si desea descargarse el certificado de homologación y verificación de las cámaras alojado en el propio Centro Español de Metrología, puede acceder en: http://www._____

9.- Resolución sancionadora: no identificación



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522
Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

10.- Desestimación recurso de reposición: semáforo



NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000



Matrícula: 0000XXX



000,500



001,100



001,700



002,300

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522 Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: e-videncias.com donde también DEBE Vd. identificar al conductor del vehículo.

Para ver el vídeo de esta infracción puede usted entrar en la web: pruebainfraccion.org

Usuario : 00 0XXX Clave : 000000000000

Si desea descargarse el certificado de homologación y verificación de las cámaras alojado en el propio Centro Español de Metrología, puede acceder en http://www._____

11.- Desestimación recurso de reposición: no identificación



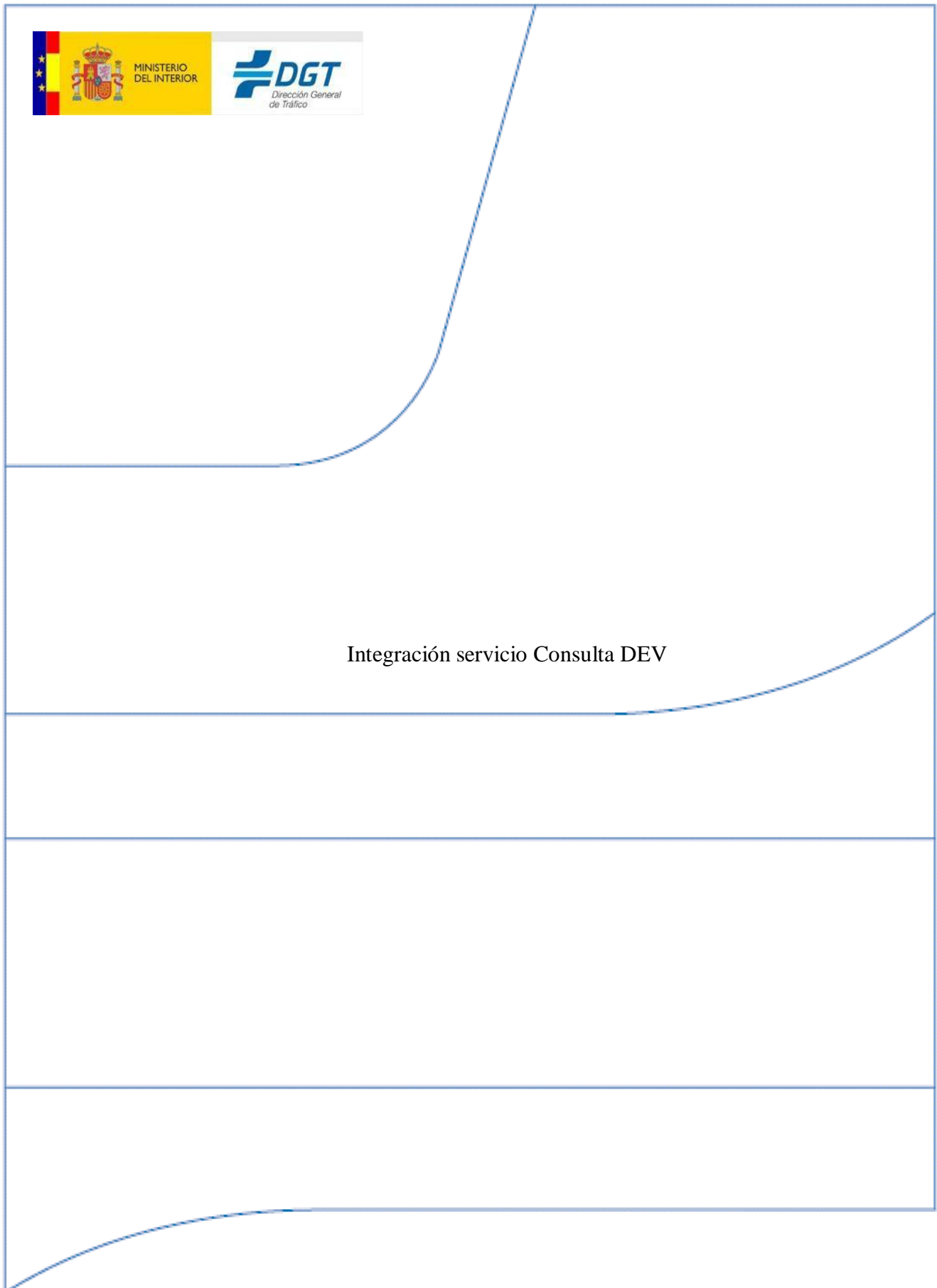
NOTIFICACIÓN INFORMATIZADA



NT00000000000000000000

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid - Plaza de la Constitución, 1 - 28522
Rivas Vaciamadrid - Madrid - Tlf. 91.660 27 00 - 010 www.rivasciudad.es

ANEXO 3.- MANUAL DIRECCIÓN ELECTRÓNICA VIAL



1.- Objetivo

Este documento presenta el servicio web que ofrece NOSTRA a los organismos emisores de notificaciones y usuarios de consulta para obtener información de las Direcciones Electrónicas Viales existentes en el sistema. Todas las solicitudes y respuestas irán firmadas.

2.- Descripción

Se trata de una operación de consulta del estado de la Dirección Electrónica Vial, con respecto a las suscripciones.

Mediante este método los emisores de notificaciones y los organismos con permisos de consulta, podrán comprobar si un conjunto de ciudadanos, están suscritos a un determinado procedimiento o los procedimientos que tiene suscritos, en caso de no haber informado este parámetro de entrada.

Como resultado se obtendrá un conjunto de suscripciones por ciudadano, dependiendo si se informa un determinado procedimiento; en cada una de las suscripciones se incluyen los campos que a continuación se detallan.

3.- Intercambio de Mensajes

Todos los mensajes intercambiados deben de firmarse si se trata de organismos externos a la DGT y para ello se necesita un certificado que sea reconocido por @firma, plataforma de seguridad de al DGT.

Las peticiones realizadas a los Servicios Web se llevará a cabo usando una comunicación síncrona en la cual, el usuario (aplicación) realiza una petición al servicio y permanece a la espera de la respuesta (Ver Figura 1).

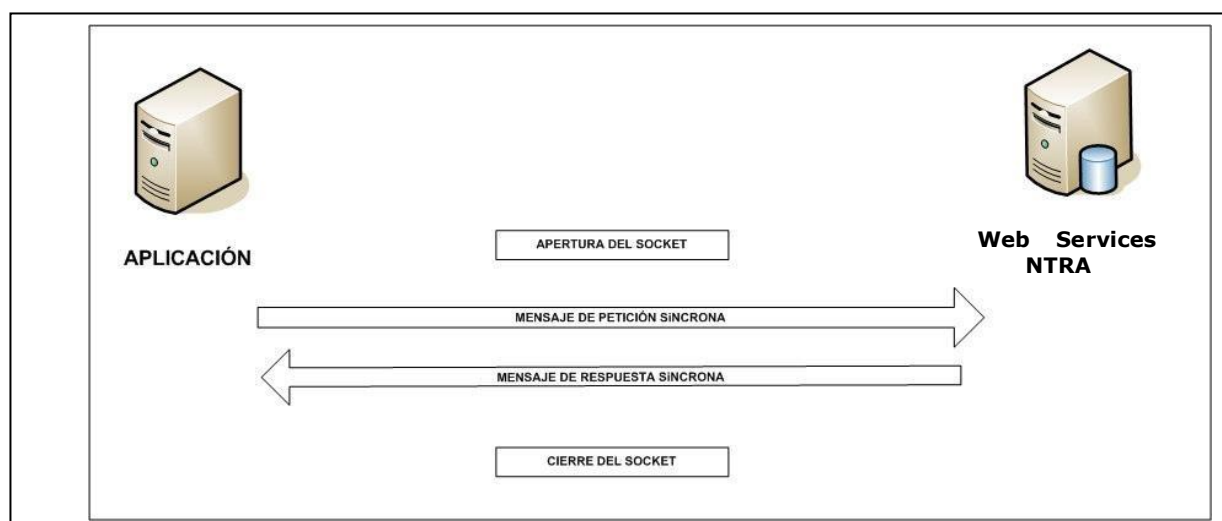


Figura 1. Esquema comunicaciones peticiones síncronas.

3.1.- Consulta DEV

3.1.1.- Datos comunes petición-respuesta

A continuación se muestra en la figura 2 los datos que son comunes para la petición y la respuesta para los servicios que se han implementado siguiendo el modelo SCSP. Se corresponden con los Atributos y los Datos Genéricos de las peticiones y las respuestas

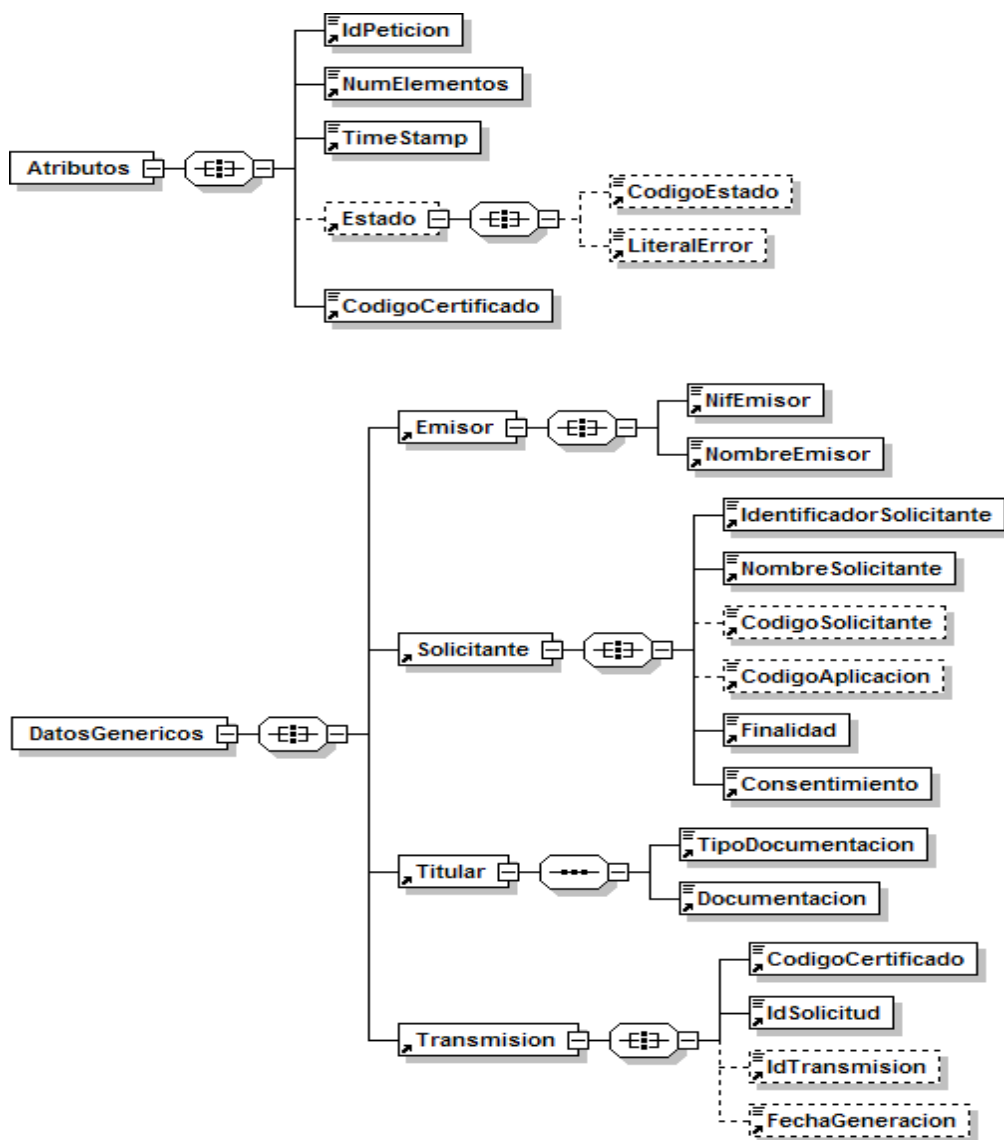


Figura 2. Datos comunes de la petición y respuesta del Consulta de DEV de NOSTRA

3.1.2.- Mensaje de petición de Consulta DEV

Como se observa en la Figura 2. Mensaje de petición al servicio de Consulta DEV, la petición estará formada por dos ramas de información: Atributos y Solicitudes. La rama Atributos contiene los datos de control asociados a cualquier petición y la rama Solicitudes contiene la información concreta de la petición que se está realizando.

La rama Solicitudes está estructurada por dos bloques principales: Datos Genéricos y Datos Específicos. Los Datos Genéricos siguen el esquema especificado en el Proyecto Sustitución de Certificados en Soporte Papel (SCSP), el cual recoge todas las consideraciones legales a tomar en cuenta en la transmisión de datos entre Administraciones. La rama de Datos Específicos contiene los parámetros de invocación particulares del servicio. Se tendrá una sola solicitud por mensaje, ya que la modalidad de procesamiento de la solicitud es síncrona, permitiendo esto que el solicitante obtenga la respuesta a su solicitud de manera inmediata.

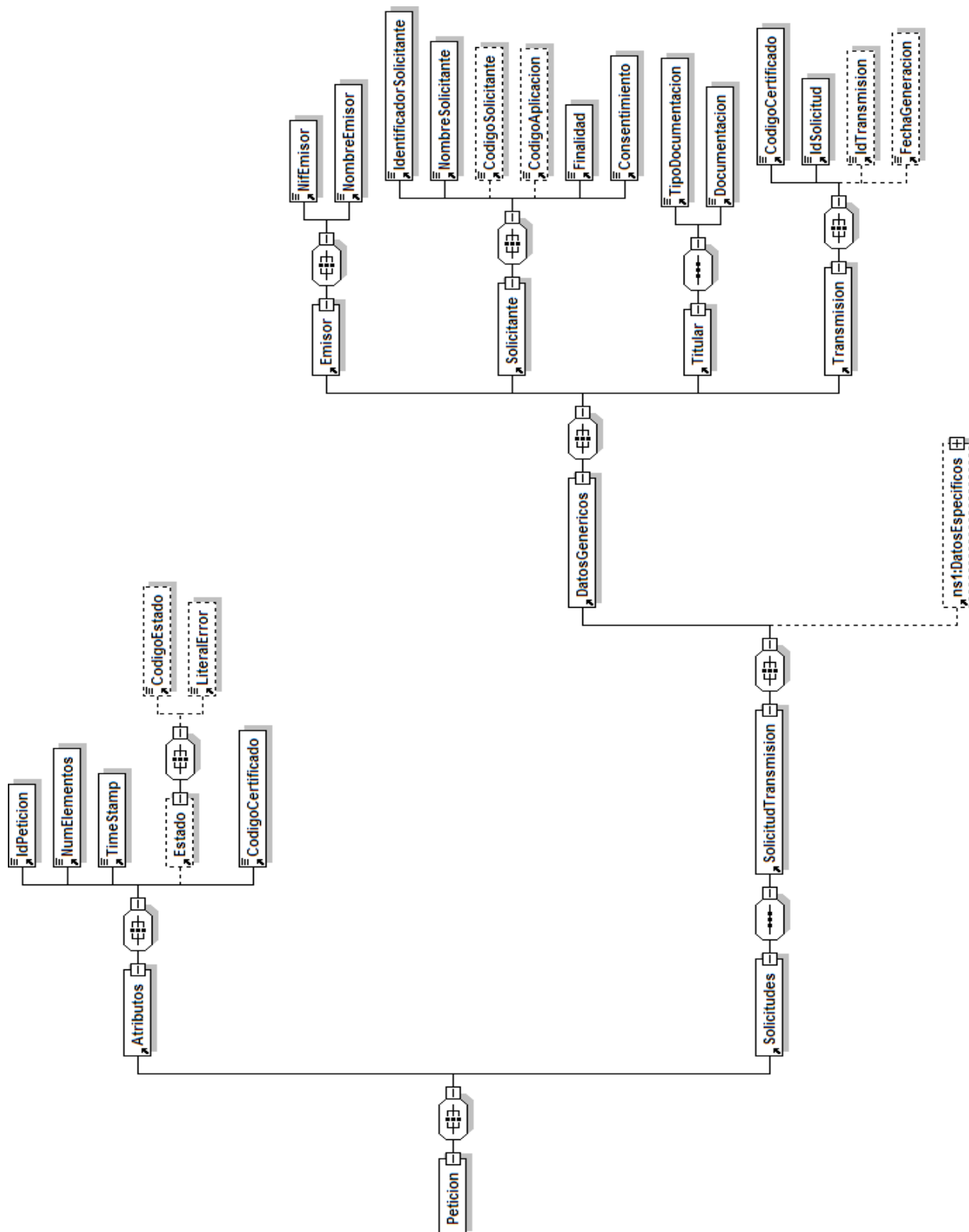


Figura 3. Mensaje de petición al servicio de Consulta DEV de NOSTRA

3.1.3.- Formato de los datos de petición de Consulta DEV

En la siguiente tabla se muestran el tipo de datos, las características y la descripción de los campos del mensaje de petición.

Ubicación	Nombre	Tipo	Etiqueta Obligatoria	Campo Obligatorio	Descripción
Peticion	Atributos	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque Único. Contiene los datos de control, relativos a toda la Petición.
Peticion /Atributos	IdPeticion	String(16)	Sí	Sí	Identificador de petición único en el sistema. Cada petición que se recibe debe llevar un número único en el sistema, este número corresponde al código del organismo que realiza la petición, más un número secuencial por Organismo. En el caso que el Organismo se comunique mediante aplicaciones en vez del código de organismo se utilizará el código de la aplicación. El sistema no validará si el número de peticiones recibidas es correlativo.
Peticion /Atributos	NumElementos	Int	Sí	Sí	Número de elementos de la petición. El máximo valor que puede alcanzar este campo será 1 ya que se el procesamiento de la petición será síncrono.
Peticion /Atributos	TimeStamp	String(20)	Sí	Sí	Fecha y hora del envío del mensaje.

					Formato: AAAA-MM-DDThh:mm:ss
Peticion /Atributos	Estado	BLOQUE	No	No procede	Bloque único. Contiene Información sobre el estado de la petición.
Peticion/Atributos/Estado	CodigoEstado	String(4)	No	No	Código de error o estado. En el mensaje de petición no tiene relevancia.
Peticion/Atributos/Estado	LiteralError	String(255)	No	No	Texto del error. En el mensaje de petición no tiene relevancia.
Peticion /Atributos	CodigoCertificado	String(64)	Si	Si	Código del servicio que se solicita en la petición. El mismo valor que va en la parte de Datos Genéricos de la solicitud. Este campo se corresponde con el código del servicio Web que se está invocando a través de la petición. Hay que definir los valores concretos de este campo para cada servicio Web de cada aplicación que se ponga disponible.
Peticion	Solicitudes	BLOQUE	Si	No procede	Bloque único que engloba la lista de solicitudes de transmisión que se envían
Peticion /Solicitudes	SolicitudTransmision ¹	BLOQUE	Si	No procede	Contiene los datos relativos a una solicitud de transmisión. Llegará una única solicitud por mensaje ya que su procesamiento será

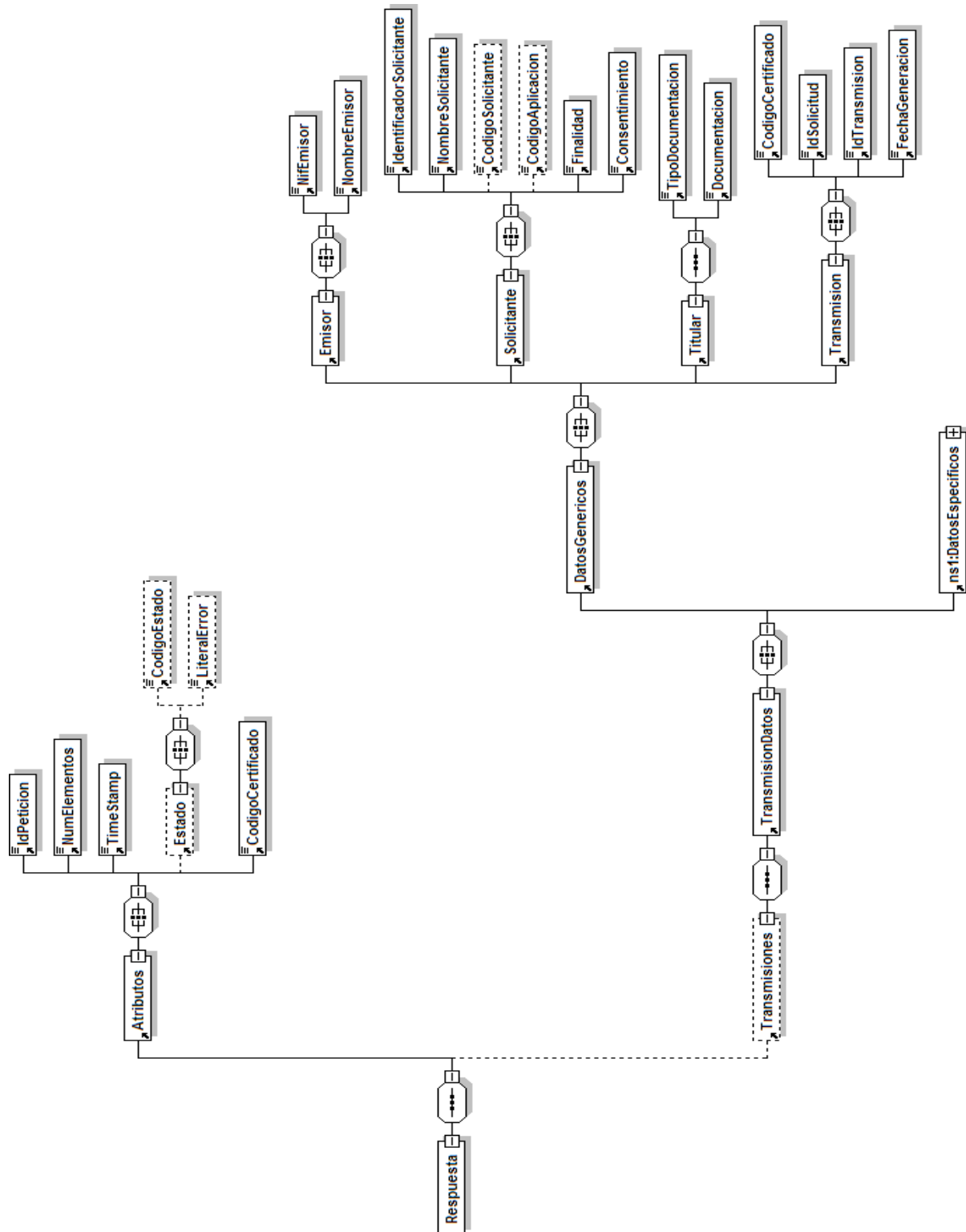
					síncrono.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision	DatosGenericos	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Contiene los datos genéricos sobre una transmisión.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos	Emisor	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Contiene datos del emisor de la solicitud. Al recibir la petición externa el sistema comprobará que tanto el NIF como el nombre del Emisor son correctos.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Emisor	NifEmisor	String(10)	Sí	Sí	Nif del Emisor. El valor que puede tomar esta variable para los servicios de las aplicaciones NTRA será el identificador de la DGT
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Emisor	NombreEmisor	String(50)	Sí	Sí	Nombre o razón social. El valor que puede tomar esta variable para este servicio es: Dirección General de Tráfico.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos	Solicitante	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Contiene datos del Solicitante de la transacción.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Solicitante	IdentificadorSolicitante	String(10)	Sí	Sí	Contiene el identificador del organismo que realiza la consulta. NIF/CIF del solicitante.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Solicitante	NombreSolicitante	String(50)	Sí	sí	Contiene el nombre del organismo que realiza la consulta.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Solicitante	CodigoSolicitante	String(12)	No	No	Contiene el código del organismo emisor de notificaciones. Se informará en el caso que el servicio esté

					relacionado con el envío o seguimiento de notificaciones.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Solicitante	CodigoAplicacion	String(4)	No	No	Contiene el código de la aplicación que realiza la petición en caso que se trate de un organismo que distingue por aplicación y que tiene autorización para este servicio.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Solicitante	Finalidad	String(250)	Sí	Sí	De acuerdo al apartado 4 del artículo 15 del RD 263/1996. Contiene el motivo o causa por la que se necesita realizar la consulta.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Solicitante	Consentimiento	String (3)	Sí	Sí	De acuerdo al apartado 4 del artículo 15 del RD 263/1996, los valores admitidos son: - Sí - Ley En este caso será por Ley, en concreto la Ley 18/2009, de 23 de noviembre , por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos	Titular	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Dependiendo del carácter del servicio Web, este bloque contendrá los datos del organismo que realiza la solicitud o los datos del ciudadano cuya

					información se solicita procesar
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/Titular	TipoDocumentacion	String(15)	Si	Si	Los valores son: - CIF - NIF - DNI - Pasaporte - NIE. Los valores que tomará este atributo son constantes.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/Titular	Documentacion	String(14)	Si	Si/No	Número de documento según el TipoDocumento del Organismo que realiza la solicitud o del ciudadano del que se realiza la consulta.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/	Transmision	BLOQUE	Si	No procede	Bloque único. Contiene los datos del certificado o servicio Web que se va a solicitar.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Transmision	CodigoCertificado	String(64)	Si	Si	Código del certificado o servicio Web que accede al sistema. El mismo valor que va en la parte de Atributos de la solicitud.
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Transmision	IdSolicitud	String(40)	Si	Si	Código de solicitud, único para el organismo solicitante. Es el mismo que el valor de idPeticion (en la parte Atributos de la petición)
Peticion /Solicitudes /SolicitudTransmision/	DatosEspecificos	BLOQUE	Si	No procede	Bloque único. Contiene los datos de transmisión que se solicita al organismo emisor y que tienen relación específica con el certificado o servicio Web que se está solicitando.

3.1.4.- Mensaje de respuesta de Consulta DEV

Figura 4. Mensaje de respuesta al servicio de Consulta DEV de NOSTRA



3.1.5.- Formato de los datos de respuesta de Consulta DEV

En la siguiente tabla se muestran el tipo de datos, las características y la descripción de los campos del mensaje de respuesta. Los campos del bloque Datos específicos se describirán de manera detallada.

Ubicación	Nombre	Tipo	Etiqueta Obligatoria	Campo Obligatorio	Descripción
Respuesta	Atributos	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque Único. Contiene los datos de control, relativos a toda la petición.
Respuesta /Atributos	IdPetición	String(16)	Sí	Sí	Identificador de petición único en el sistema. Esta etiqueta contiene el mismo valor que el introducido sobre la etiqueta IdPetición del mensaje de petición.
Respuesta /Atributos	NumElementos	Int	Sí	Sí	Número de elementos de la petición. El máximo valor que puede alcanzar este campo será 1 ya que se el procesamiento de la petición será síncrono.
Respuesta /Atributos	TimeStamp	String(20)	Sí	Sí	Fecha y hora del envío del mensaje. Formato: AAAA-MM- DDThh:mm:ss
Respuesta /Atributos	Estado	BLOQUE	No	No procede	Bloque único. Contiene información sobre el estado de la petición.
Respuesta /Atributos/Estado	CodigoEstado	String(4)	No	No	Código de error o estado.
Respuesta /Atributos/Estado	LiteralError	String(25 5)	No	No	Texto del error
Respuesta /Atributos	CodigoCertificado	String(64)	Sí	Sí	Código del certificado o del servicio Web que se solicita en la petición. El mismo valor que va en la parte de Datos Genéricos de la solicitud. Lo define cada emisor, y un mismo

					organismo emisor no puede tener dos iguales.
Respuesta	Transmisiones	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único que engloba la lista de transmisiones de datos que se envían.
Respuesta / Transmisiones	TransmisionDatos	BLOQUE	Sí	No procede	Contiene los datos relativos a una transmisión de datos. En el caso de los servicios Web de NTRA, TTRA y REAP se tendrá una única transmisión por mensaje ya que se corresponde con el resultado del procesamiento síncrono de la solicitud correspondiente.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos	DatosGenericos	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Contiene los datos genéricos sobre una transmisión.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos	Emisor	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Contiene datos del emisor de la solicitud. Al recibir la petición externa el sistema comprobará que tanto el NIF como el nombre del Emisor son correctos.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos /Emisor	NifEmisor	String(10)	Sí	Sí	Nif del Emisor. El valor que puede tomar esta variable es el identificador de la Dirección General de Tráfico
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos /Emisor	NombreEmisor	String(50)	Sí	Sí	Nombre o razón social. El valor que puede tomar esta variable para este servicio es: Dirección General de Tráfico.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos	Solicitante	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque único. Contiene datos del solicitante de la transacción.
Respuesta / Transmisiones / TransmisionDatos DatosGenericos/ Solicitante	IdentificadorSolicitante	String(10)	Sí	Sí	Contiene el identificador del organismo que realiza la consulta. NIF/CIF del solicitante.

Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDa tos / DatosGeneric os/ Solicitante	NombreSolicitante	String(50)	Si	si	Contiene el nombre del organismo que realiza la consulta.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos / DatosGenericos/ Solicitante	CodigoSolicitante	String (12)	No	No	Contiene el código del organismo emisor de notificaciones. Se informará en el caso que el servicio esté relacionado con el envío o seguimiento de notificaciones.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos / DatosGenericos/ Solicitante	CodigoAplicacion	String(4)	No	No	Contiene el código de la aplicación que realiza la petición en caso que se trate de un organismo que distingue por aplicación y que tiene autorización para este servicio.
Respuesta / Transmisiones / TransmisionD atos DatosGeneric os/ Solicitante	Finalidad	String(250)	Si	Si	De acuerdo al apartado 4 del artículo 15 del RD 263/1996. Contiene el motivo o causa por la que se necesita realizar la consulta de datos.
Respuesta /Solicitudes /SolicitudTransmisio n/ DatosGenericos/ Solicitante	Consentimiento	String (3)	Si	Si	De acuerdo al apartado 4 del artículo 15 del RD 263/1996, los valores admitidos son: - Si - Ley En este caso será por Ley, en concreto la Ley 18/2009, de 23 de noviembre , por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos	Titular	BLOQUE	Si	No procede	Bloque único. Dependiendo del carácter del servicio Web, este bloque contendrá los datos del organismo que

					realiza la solicitud o los datos del ciudadano cuya
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos/ Tit ular	TipoDocumentacion	String(15)	Si	Si	Los valores son: - CIF - NIF - DNI - Pasaporte
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos/ Tit ular	Documentación	String(14)	Si	Si	Número de documento según el TipoDocumento del Organismo que realiza la solicitud o del ciudadano del que se realiza la consulta.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos/ Tit ular	Transmision	BLOQUE	Si	No procede	Bloque único. Contiene los datos del certificado o servicio web al que se está dando respuesta.
Respuesta / Solicitudes /SolicitudTransmision/ DatosGenericos/ Transmision	CodigoCertificado	String(64)	Si	Si	Código del certificado o servicio Web. El mismo valor que va en la parte de Atributos de la solicitud.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos / DatosGenericos/ Tit ular	IdSolicitud	String(40)	Si	Si	Identificador de la solicitud, único para el organismo solicitante.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos/ Transmision	IdTransmision	String(26)	Si	Si	Código de la transmisión, único para el organismo solicitante.
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos DatosGenericos/ Transmision	FechaGeneracion	String(20)	Si	Si	Fecha y hora de la generación del Certificado o respuesta del servicio Web solicitado. Formato: AAAA-MM-DDThh:mm:ss
Respuesta / Transmisiones/ TransmisionDatos	DatosEspecificos	BLOQUE	Si	No procede	Bloque único. Contiene los datos de transmisión que se solicita al organismo emisor y que tienen relación específica con el certificado o servicio Web al que se está dando respuesta.

3.1.6.- Mensaje de datos específicos de Consulta DEV

En la figura siguiente se puede observar la estructura de los datos específicos, por un lado tendremos los datos de entrada, los usuarios de los que se quiere obtener la información y el procedimiento y por el otro el conjunto de suscripciones obtenido como respuesta.

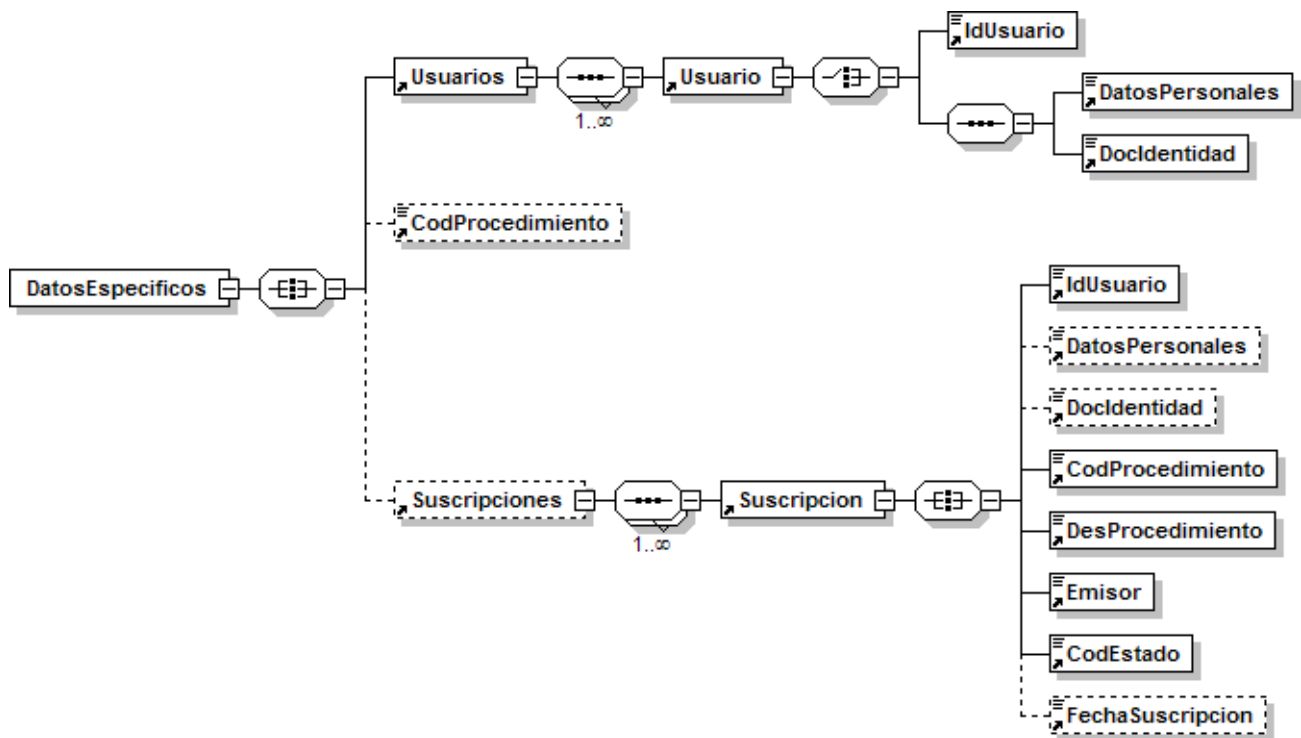


Figura 5. Datos específicos del servicio de Consulta DEV de NOSTRA

3.1.7.- Formato de los datos específicos de Consulta DEV

En la siguiente tabla se muestran el tipo de datos, las características y la descripción de los campos correspondientes a los datos específicos.

Ubicación	Nombre	Tipo	Etiqueta Obligatoria	Campo Obligatorio	Descripción
DatosEspecificos	Usuarios	BLOQUE	Sí	No procede	Bloque Único. Contiene los usuarios de los que se quiere consultar las suscripciones.
DatosEspecificos/Usuarios	Usuario	BLOQUE	Sí	Sí	Se con cada uno de los usuarios de los que se quiere obtener el estado de la DEV y sus suscripciones.

DatosEspecificos/Usuarios/ Usuario	IdUsuario	String(32)	No	No	Se corresponde con el código de la DEV que identifica al usuario. Se corresponde con la concatenación del identificador de la persona y los tres primeros caracteres del primer apellido en caso de tratarse de una persona física y del CIF en caso de tratarse de una persona jurídica. idUsuario = (NIF NIE) + 3 Primeros caracteres del primer apellido.
DatosEspecificos/Usuarios/ Usuario	DatosPersonales	String(250)	No	No	Contiene los Apellidos y Nombre (en este orden) de una persona física. Se informará si el organismo no dispone del identificador de la DEV (IdUsuario).
DatosEspecificos/Usuarios/ Usuario	DocIdentidad	String(20)	No	No	Identificador legal de la persona física (NIF NIE). Se informará si el organismo no dispone del identificador de la DEV (IdUsuario).
DatosEspecificos	CodProcedimiento	String(12)	No	No	Contiene el código del procedimiento para el que se solicita los datos de la suscripción.
DatosEspecificos	Suscripciones	BLOQUE	No	No procede	Contiene los datos de las suscripciones consultadas.
DatosEspecificos/ Suscripciones	Suscripcion	BLOQUE	Sí	No procede	Contiene los datos de cada una de las suscripciones.
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	IdUsuario	String(32)	Sí	Sí	Se corresponde con el código de la DEV que identifica al usuario. Se corresponde con la concatenación del identificador de la persona y los tres

					primeros caracteres del primer apellido en caso de tratarse de una persona física y del CIF en caso de tratarse de una persona jurídica. idUsuario = (NIF NIE) + 3 Primeros caracteres del primer apellido.
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	DatosPersonales	String(250)	No	No	Apellidos y nombre o razón social del usuario.
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	DocIdentidad	String(20)	No	No	NIF/CIF/NIE identificativo del usuario
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	CodProcedimiento	String(12)	Sí	Sí	Código del procedimiento suscrito
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	DesProcedimiento	String(150)	Sí	Sí	Descripción del procedimiento suscrito
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	Emisor	String(50)	Sí	Sí	Nombre del emisor al que pertenece el procedimiento suscrito
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	CodEstado	String(1)	Sí	Sí	Indica el estado de la suscripción. A <input type="checkbox"/> Suscrito B <input type="checkbox"/> Baja
DatosEspecificos/ Suscripciones/Suscripcion	FechaSuscripcion	String(20)	No	No	Fecha y hora de la suscripción. Formato: AAAA-MM-DDThh:mm:ss

3.2.- Interfaz para el proceso de Consulta DEV

A continuación se introduce el WSDL o formato XML que describe los servicios de red como un conjunto de puntos finales que operan sobre mensajes que contienen información orientada a documentos o a procesos.

El nombre del servicio publicado en la interfaz WSDL es 'ConsultaDEVService'. Este servicio contiene una única operación 'consultaDEV' con un parámetro de entrada 'PeticiónReq' y uno de salida 'PeticiónRes', ambos parámetros de tipo string. El tipo de transporte para la operación es SOAP.

4.- Tablas de Valores

En este capítulo se enumeran los valores constantes necesarios para el tratamiento de los mensajes que se intercambian los sistemas emisores y el sistema:

4.1.- Datos constantes de entrada.

En este apartado se muestran los valores constantes que se deben enviar, cuando se realiza una petición a este servicio.

Clave	Valor
atributos.numElementos	1
atributos.codigoCertificado	NTRA0002
datosGenericos.emisor.nifEmisor	Q2816003D
datosGenericos.emisor.nombreEmisor	Dirección General de Tráfico
datosGenericos.transmision.codigoCertificado	NTRA0002

4.2.- Datos constantes de salida.

En este apartado se muestran los parámetros constantes de salida y una breve descripción.

Estados de la suscripción.

Código	Descripción
A	Usuario suscrito
B	Usuario no suscrito

5.- Código de errores

5.1.- Generales

En este punto se definen los mensajes genéricos a crear sobre la rama Estado en caso de producirse un comportamiento inesperado en el procesamiento de los mismos.

En caso de no producirse ningún error en la operación, se devolverá el código especificado por el protocolo SCSP que significa que la petición ha sido tramitada correctamente: '0003'.

Mensaje Error	Código Error	Descripción del error	Solución
Error genérico WS. El formato de alguno de los campos de la petición tiene un formato erróneo.	0001	Se dará cuando el formato de alguno de los campos de la petición tenga un formato erróneo.	Corrija los valores de la petición indicada
Error genérico WS. El valor de alguno de los campos de la petición tiene un valor erróneo.	0002	Se dará cuando el valor de alguno de los campos de la petición tenga un valor erróneo.	Contacte con la JPT correspondiente
Error genérico WS. Parámetro incorrecto. < Se indica el parámetro incorrecto >	0004	Este error tiene lugar cuando alguno de los parámetros es incorrecto. Después vendrá una descripción de que parámetro es incorrecto.	Compruebe los valores de la petición realizada
Error genérico WS. Error generando la respuesta.	0005	Podrá darse en peticiones síncronas cuando se produzca algún error generando la respuesta	Contacte con la JPT correspondiente
Error genérico WS. Solicitud con un Identificador de Petición repetido.	0006	Se dará cuando se reciba una solicitud con un Identificador de Petición repetido.	Corrija formato de las identificadores de petición.

Error genérico WS. El organismo solicitante no tiene permisos para realizar esta petición.	0007	Se dará cuando el organismo solicitante no tenga permisos para realizar esta petición.	Contacte con la JPT correspondiente
Error genérico WS. La aplicación no pertenece al organismo solicitante.	0008	Se dará si se informa la aplicación y ésta no pertenece al organismo solicitante	Contacte con la JPT correspondiente
Error genérico WS. La aplicación no tiene permisos para realizar esta petición.	0009	Se dará si se informa la aplicación y ésta no tiene permisos para realizar esta petición	Contacte con la JPT correspondiente
Error genérico WS. La firma digital del organismo no ha sido validada por la aplicación.	0010	La firma digital del organismo no ha sido validada por la aplicación	Vuelva a intentar la operación pasados unos minutos
Error genérico WS. Error interno debido a problemas con el gestor de BD, o problemas de red.	0011	Error interno debido a problemas con el gestor de BD, o problemas de red.	Contacte con la JPT correspondiente

5.2.- Específicos

Mensaje Error	Código Error	Descripción del error	Solución
Error datos de entrada. Código de procedimiento inexistente.	0029	Se dará cuando el código del procedimiento consultado no exista en el sistema.	Corrija los valores de la petición indicada
Error datos de entrada. El identificador de usuario, los datos personales o el documento de identificación son incorrectos	0012	Se dará cuando el campo IdUsuario o los DatosPersonales y el DocIdentificación sean incorrectos.	Corrija los valores de la petición indicada
Error datos de entrada. Debe informar del identificador de usuario o los datos personales junto con el documento de identificación cuando se trate de una persona física	0013	Se ha de informar el IdUsuario o los DatosPersonales y el DocIdentificación, nunca los dos en caso de tratarse de una persona física.	Corrija los valores de la petición indicada
Error datos de entrada. Debe informar del identificador del usuario o de los datos personales junto con el identificador fiscal	0030	Deben informarse o el IdUsuario o los datos personales y el identificador fiscal	Corrija los valores de la petición indicada

ANEXO 4.- CONEXIÓN DGT

Conexión directa de Organismos Externos a la DGT para el Permiso por Puntos

27-9-2006



**Subdirección General
de Sistemas de Información
y Organización
de Procedimientos**

1.- Aclaraciones

- El organismo externo no tiene necesidad de suscribir Convenio para acceder a las aplicaciones de Permiso por Puntos. Es decir, se puede empezar a trabajar inmediatamente en el proceso para acceder a las aplicaciones de Permiso por Puntos.
- Para el acceso al resto de las aplicaciones que proporciona la DGT (consulta del registro de vehículos, conductores,...) sí es necesario que el Organismo firme un Convenio con la Jefatura Provincial correspondiente.
- Para la aplicación de Permiso por Puntos, el organismo se puede conectar a través de la misma línea de comunicaciones si tiene alguna actualmente vigente (excepto líneas X-25).
- La conexión que se establezca para el Permiso por Puntos servirá también para la consulta a los registros y bases de datos de la DGT si se firma el correspondiente Convenio.
- En paralelo a la petición de certificado electrónico, imprescindible para el envío de sanciones firmes al Registro de Conductores e Infractores, se puede iniciar la petición de conectividad de acuerdo al procedimiento que se describe en este documento.

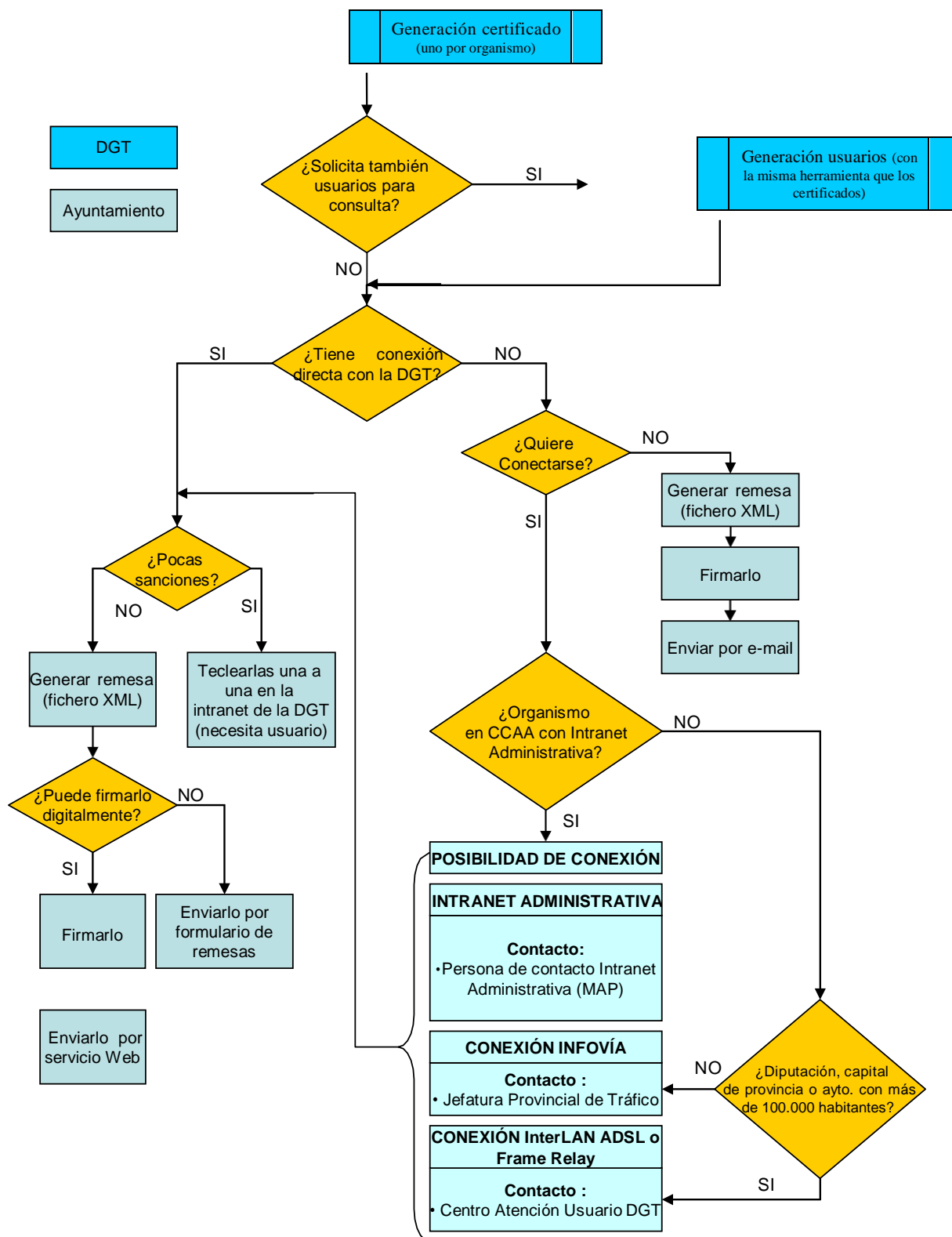
SOPORTE A JPTs:

- El Centro de Atención a Usuarios (CAU) canalizará las dudas o incidencias relativas al Permiso por Puntos. Para ello, se ha creado una cuenta de correo electrónico específica:

ppp@dgt.es

Teléfono CAU: 91 301 86 27

Posibilidades de conexión y transmisión de sanciones firmes a la DGT



2.- Posibilidades de Conexión con la DGT

Las alternativas de conexión con la DGT son las siguientes:

2.1.- Intranet Administrativa

Se trata de una red gestionada por el Ministerio de Administraciones Públicas que conecta o pretende hacerlo en un futuro próximo todos los organismos de la Administración del Estado. Actualmente están conectados todos los organismos estatales (ministerios, organismos autónomos,...), la Unión Europea y 10 comunidades autónomas así como algunos ayuntamientos.

Para racionalizar la expansión de la Intranet Administrativa, el MAP ha instalado un punto de conexión a dicha red en ubicaciones facilitadas por cada una de las Comunidades Autónomas, aunque dicha red es gestionada por el MAP. Por tanto, los ayuntamientos interesados tendrían que establecer conectividad con dicho punto de acceso.

Este método de conexión es el más adecuado para todos los organismos ya que da acceso a toda las administraciones públicas, tanto estatal como local, autonómica e incluso europea. Es decir, para futuros proyectos con otros organismos de la administración no será necesaria la contratación de una nueva línea de comunicaciones. Sin embargo, la viabilidad inmediata de la conexión depende del estado de desarrollo de la Intranet Administrativa en su zona geográfica.

2.2.- Interlan ADSL O Frame-Relay

Este tipo de línea proporciona mayor ancho de banda que la conexión Infovía y tiene mayor coste tanto para el organismo como para la DGT. Por tanto, está pensada para organismos con un volumen de actividad considerable.

Este tipo de conexión está indicado para organismos con las siguientes características:

- Ayuntamientos de capitales de provincias
- Diputaciones
- Ayuntamientos de más de 100.000 habitantes.

La comunicación con la DGT se realizaría a través de líneas InterLAN ADSL o InterLAN Frame Relay. No son válidas líneas ADSL convencionales para acceso a Internet, ya que, en este caso, se está accediendo a la Extranet de la DGT.

2.3.- La Red INFOVIA

Se trata del mecanismo más inmediato y que menos equipamiento e implicaciones tiene para el organismo externo. También el que menos ancho de banda proporciona. Por tanto, está pensado para organismos que no vayan a tener un volumen de comunicación muy elevado con la DGT (Ayuntamientos de menos de 100.000 habitantes). La operadora (en este caso, Telefónica) tarifica cada llamada al teléfono de conexión (901 XXX XXX) como una llamada metropolitana.

El acceso de los usuarios externos se hace a través de la red Infovia de Telefónica. Se trata de una red basada en protocolos IP que permite la conexión desde los siguientes dispositivos:

- Red Conmutada telefónica con un MODEM.

- Líneas RDSI con un MODEM RDSI o un router con un interfaz RDSI.

2.3.1.- Infovia Independiente.

Este modelo de conexión consiste en dar a cada usuario que se pretende conectar permisos tanto para acceder a las aplicaciones como para establecer el acceso telefónico a redes.

Es adecuado para entidades que van a tener un número reducido de usuarios y que no cuentan con una intranet o con una red de área local que les permita centralizar el acceso a la DGT.

2.3.2.- Infovia Compartida.

Este método consiste en facilitar una conexión única al organismo, que utilizará el CIF como identificador, que pueden integrar en su red local mediante un servicio de Proxy, gateway o router. Una vez establecida la comunicación, cada usuario se autenticará con un usuario y contraseña (facilitado por la Jefatura Provincial de Tráfico) para el acceso a las aplicaciones.

Para poder hacer uso de este tipo de conexión es imprescindible que todos los usuarios que van a conectar estén interconectados en una red IP.

Este sistema es el más adecuado para organismos que cuenten con una Intranet o una red LAN. La configuración del servidor en esta modalidad de acceso depende del software/hardware que se adquiera.

ANEXO 5.- GUÍA PARA AYUNTAMIENTOS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁFICO

1.- Introducción

Este documento pretende ser una guía que facilite a las entidades colaboradoras (Ayuntamientos, Servicio Catalán de Tráfico y Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco) el envío de los antecedentes de los infractores que sean de su competencia al sistema de información de permiso por puntos aprobado mediante la nueva ley 17/2005, de 19 de julio de 2005, por la que se regula el permiso y licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

2.- Descripción General

Como consecuencia de la aprobación de la nueva normativa legal para regular el permiso y licencia de conducción por puntos, la Dirección General de Tráfico (DGT) ha construido un nuevo sistema de información donde el módulo más importante es el Registro de Conductores e Infractores (RCI) que sustituirá al actual Registro Central de Infractores.

Las especificaciones del RCI se centran principalmente en la recepción, almacenamiento y tratamiento de las sanciones firmes graves y muy graves, con independencia de que dichas sanciones lleven asociada la detracción de puntos. Por tanto, será el encargado de:

- Gestionar los antecedentes de los infractores con independencia del origen de la información.
- Gestionar el crédito de puntos de todos los conductores.
- Anotar medidas reeducadoras realizadas por los titulares de permisos y licencias de conducción.
- Invocar el inicio de la tramitación del expediente de declaración de pérdida de vigencia (cuando el infractor haya agotado el crédito de puntos).
- Comunicar al Registro de Conductores la pérdida de vigencia de las autorizaciones para conducir.

El RCI se alimenta de las sanciones firmes graves y muy graves recibidas desde:

- El sistema de información del procedimiento sancionador de la DGT.
- Otros organismos con competencia sancionadora (agentes colaboradores):
 - Ayuntamientos.
 - Servicio Catalán de Tráfico.
 - Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco.

Debido a que el RCI es un sistema consultado y alimentado desde diferentes orígenes y sistemas de información, se opta por definir diversos canales de acceso pero siempre intercambiando un fichero XML, salvo en el tratamiento individual de sanciones, con el objetivo de disponer de la información en un formato estándar. El sistema asegurará la identidad del origen de la información, así como su integridad, a través de la firma electrónica del fichero.

3.- Envío de Antecedentes por parte de los agentes colaboradores

Se han articulado cuatro mecanismos para el envío de los antecedentes de infractores al sistema central del permiso por puntos:

- Correo Seguro.
- Servicio Web Seguro.
- Formulario HTTPS para envío de ficheros.
- Formulario web para el tratamiento individual de sanciones

De estos cuatro mecanismos, los tres primeros (Correo Seguro, Servicio Web Seguro, Formulario HTTPS para envío de ficheros) se recomiendan en el caso de tratamiento masivo de sanciones, y el último de ellos (Formulario web para el tratamiento individual de sanciones) se utilizará para el tratamiento individual de las sanciones.

3.1.- Tratamiento Masivo de Sanciones

Los datos relativos a sanciones firmes graves y muy graves se podrán comunicar a la DGT de forma masiva mediante el envío de un fichero XML por distintos canales de entrada.

Los agentes colaboradores podrán enviar a la DGT un fichero XML con antecedentes a dar de alta y de baja en el RCI. El sistema podrá recibir estos ficheros, como se ha comentado anteriormente a través de los siguientes canales de entrada:

- Servicio Web Seguro.
- Formulario HTTPS para envío de ficheros.
- Correo Electrónico Seguro.

El agente colaborador podrá elegir la forma en que envía las sanciones firmes, pero independientemente del canal elegido, el fichero deberá ir firmado electrónicamente por el organismo emisor siguiendo el estándar XML Signature., y con el número de remesa adecuado. El certificado electrónico utilizado para la firma será expedido por la DGT. Con esta firma, se garantiza la identidad del emisor, el no repudio, así como la integridad de la información recibida. La confidencialidad queda asegurada por los protocolos de comunicación. El número de remesa, que siempre debe incluir el fichero a transmitir, asegura el correcto orden de tratamiento de los ficheros con independencia del canal elegido para transmitir cada uno de ellos.

El número de remesa es un número consecutivo que debe mantener el organismo remitente, pues independiente del canal elegido, las transmisiones que contengan ficheros con un número de remesa distinto del esperado serán rechazadas.

Servicio Web Seguro.- Esta posibilidad es la recomendada por la DGT para el envío de sanciones. Está especialmente indicada para organismos con capacidad de desarrollar un “cliente de servicio web XML”, o integrar en sus sistemas de tratamiento de sanciones la invocación al servicio web.

El sistema proporciona un servicio web para la recepción de los ficheros XML, que deben estar ya firmados. Este servicio se basa en el sistema AXIS, que implementa los estándares SOAP y SOAP Messages with Attachments para el envío de ficheros.

Por otra parte, se ha establecido una política de seguridad basada en certificados digitales cliente X509v3 de manera que el sistema que acceda a través de servicio web deberá emplear un certificado emitido por la propia DGT para establecer la comunicación segura SSL.

Formulario HTTPS para envío de ficheros.- Otro canal de entrada para remitir el fichero XML a la DGT será a un formulario Web seguro. Para acceder a este formulario web, el usuario deberá disponer de igual manera que en el caso anterior, de un certificado cliente emitido por la entidad certificadora de la DGT, de manera que el sistema le permita el acceso al formulario de carga de fichero.

En este caso, además del certificado electrónico (que deberá estar instalado en el navegador web), habrá que haber solicitado a la jefatura provincial de tráfico correspondiente un usuario personal para acceso identificado al formulario para el envío de ficheros.

Una vez en el formulario, el usuario únicamente deberá seleccionar el fichero XML a enviar, que en este caso deberá estar sin firmar electrónicamente, pues el formulario contiene un applet que firmará y enviará el fichero.

En todo momento, los organismos que remitan un fichero podrán consultar el estado de procesamiento de dicho fichero. Los estados posibles son:

- Pendiente de procesar.
- En proceso.
- Procesado.
- Con incidencias.
- No se ha podido procesar. Con errores o incidencias críticas de fichero

Esta vía está dirigida a organizaciones con capacidad de formar correctamente un fichero XML, y no quieran preocuparse de la generación de firma electrónica.

Correo Electrónico Seguro.- La DGT dispone de una dirección de correo electrónico seguro donde los organismos pueden enviar los ficheros XML firmados como documento adjunto.

Los mensajes de correo dirigidos a esta dirección han de estar, a su vez firmados con el certificado emitido por la DGT al organismo, y cifrados con la clave pública de la DGT.

3.1.1.- Descripción del Formato del Fichero XML

El sistema aceptará como dato de entrada un fichero XML con los registros que contienen la información de los antecedentes a dar de alta y de baja en el RCI.

El fichero XML estará formado por dos secciones:

Datos de Cabecera: Son los datos asociados a la remesa: origen, número de registros, etc.

Datos de Registro: Son los datos con la información asociada a cada uno de los antecedentes a dar de alta o de baja en el registro central de infractores.

La estructura del fichero puede consultarse en la documentación que se mantiene en la página web de la DGT (<http://www.dgt.es>) , sección SERVICIOS, opción Información para otras administraciones con competencias en materia de tráfico.

Una vez recibido el Fichero XML se enviarán a las entidades colaboradoras correspondientes, los resultados de la Recepción y Procesamiento de dicho fichero XML.

3.1.2.- Resultados en la Recepción del Fichero XML

El resultado del proceso de recepción del fichero XML se comunicará de manera diferente al organismo de origen en función del canal de entrada de dicho fichero:

Correo Seguro.- Envío de un email al correo electrónico indicado en los datos de la cabecera del XML con la confirmación de recepción o con la lista de las incidencias detectadas en el fichero.

Servicio Web.- Se responderá al usuario con un mensaje de confirmación de recepción o con una lista de las incidencias detectadas en el fichero en la propia transacción SOAP.

Formulario HTTPS.- Se le mostrará por pantalla la confirmación de recepción o el listado de las incidencias del contenido del fichero en la propia transacción HTTPS.

3.1.3.- Resultado en el Procesamiento del Fichero XML

El resultado del procesamiento del fichero de antecedentes será otro fichero XML que contendrá la lista de registros procesados indicando si la operación se realizó correctamente o en caso contrario, indicando las incidencias detectadas con la codificación ya descrita anteriormente.

El fichero de resultados se remitirá al correo electrónico indicado por el organismo de origen en el fichero XML de entrada, estando dicho fichero firmado digitalmente mediante XML Signature con un certificado digital de la DGT.

3.2.- Tratamiento Individual de Ficheros

Los agentes colaboradores podrán dar de alta y de baja antecedentes a través de un formulario web seguro de manera unitaria. El usuario deberá utilizar un certificado de cliente que le autentique para poder realizar estas operaciones.

Las validaciones que se llevarán a cabo en este caso son las mismas que se describen en el apartado Procesamiento del Fichero y las incidencias se le notificarán al usuario como respuesta al formulario web. Las incidencias deberán ser solucionadas o no se permitirá el alta o baja que se pretendía realizar.

Este mecanismo está recomendado para anotación de pequeñas cantidades de sanciones firmes, pues deben rellenarse manualmente los datos de cada sanción.

3.2.1.- Alta de un Antecedente

En la pantalla se presentará un formulario en el que se solicitará la información de la sanción que se desea dar de alta en el registro central de infractores:

Número de Expediente: Representa el número de expediente con el que se ha tramitado la sanción, ya firme, que se desea incorporar como un antecedente en el RCI.

- Identificación del infractor: DNI, NIE, CIF.

- Primer apellido del infractor.
- Segundo apellido del infractor.
- Nombre del infractor .
- Fecha de nacimiento del infractor.
- Fecha de denuncia
- Fecha de resolución: Fecha de resolución de la sanción.
- Fecha de notificación de la resolución: Fecha en la que fue notificada al infractor la resolución de la sanción.
- Fecha de firmeza: Fecha de firmeza de la sanción.
- Recurso: Indica si se ha presentado recurso (SI/NO).
- Fecha de resolución del recurso: Si se presentó recurso, indicará la fecha de su resolución.
- Numero ordinal: Número que identifica las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos y que aparece en le anexo II de la Ley.
- Puntos asociados a la comisión de la infracción.
- Artículo de la LSV
- Apartado de la LSV
- Opción de la LSV
- Norma: Norma infringida en la sanción (reglamento).
- Artículo de la norma: Artículo de la norma infringido.
- Apartado de la Norma: Apartado de la norma infringido.
- Opción de la Norma: Opción de la norma infringido.
- Calificación de la sanción: Grave o Muy Grave.
- Cuantía de la sanción.

3.2.2.- Baja de un Antecedente

Un organismo podrá dar de baja un antecedente sólo en el caso en que haya sido el mismo organismo quien lo haya dado de alta. Para realizar esta operación, se deberá hacer una consulta previa para localizar el antecedente que se desea dar de baja. Para ello, se tendrá que introducir el identificador de la persona (DNI/NIE/CIF) y el número de expediente que se consignó en el alta.

Se mostrarán los datos correspondientes al antecedente y se dará la opción de darlo de baja. En cualquier caso, el fichero de resultados podrá consultarse en un formulario web seguro que estará a disposición de todos los organismos previa autenticación vía certificado digital.

