



MÁSTER EN ABOGACÍA POR LA UNIVERSIDAD DE LEÓN
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2018/2019

LOS VICIOS DE LA ACTUACIÓN
ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO
SANCIONADOR DE TRÁFICO

(The bad habits by the administration in traffic
punitive law)

PARTICULAR ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL
DE LOS MÁRGENES DE ERROR EN LOS
FOTORRADARES

(Particular jurisprudential analysis of the margin of
error on radars)

Realizado por el Alumno Don Héctor Del Reguero Rey
Tutorizado por el profesor Don Luis Ángel Ballesteros Moffa

I.- ÍNDICE	1
II.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS	2
III.- RESUMEN	3
IV.- OBJETO DEL TRABAJO	4
V.- METODOLOGÍA	6
VI.- EI IUS PUNIENDI	7
1- Consideraciones generales	7
2- Derecho administrativo sancionador en materia de tráfico	9
VII.- LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE TRÁFICO	12
VIII.- PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO	13
IX.- VICIOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE TRÁFICO	17
1- Vicios que atentan contra los principios sustantivos	17
A) Principios de legalidad y tipicidad.....	17
B) Principio de culpabilidad	20
C) Principio de irretroactividad.....	22
D) Principio “non bis in ídem”	24
E) Competencia del órgano administrativo sancionador.....	31
2- Vicios que atentan contra los principios procedimentales.....	34
A) Error en la notificación.	34
B) Presunción de inocencia y prueba.....	37
C) Prescripción y caducidad	40
X- ESPECIAL MENCIÓN A LA INCORRECTA APLICACIÓN DE LOS MÁRGENES DE ERROR EN LAS INFRACCIONES POR EXCESO DE VELOCIDAD	43
1- Introducción.....	43
2- Distinción entre radar fijo y radar móvil en relación con la aplicación de los márgenes de error	44
3- Aplicación incorrecta de los márgenes de error.....	45
XI.- CONCLUSIONES	50
XII.- BIBLIOGRAFÍA	53
XIII.- ANEXO JURISPRUDENCIAL	56

II.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AEA	Automovilistas Europeos Asociados
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
DEV	Dirección Electrónica Vial
DGT	Dirección General de Tráfico
Dir./s	Director/ es
FJ	Fundamento Jurídico
LECRIM	Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTSV	Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
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
OMS	Organización Mundial de la Salud
RDL	Real Decreto Legislativo
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea
TESTRA	Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico

III.- RESUMEN

El presente trabajo tiene como principal objetivo el análisis, tanto doctrinal como jurisprudencial, de los principales vicios en los que incurre la Administración a la hora de imponer sanciones en materia de tráfico, distinguiendo dichos vicios en función de si atentan contra los principios sustantivos o contra los principios procedimentales del derecho administrativo.

Interesa en particular la incorrecta aplicación por parte de la Administración de los márgenes de error en las infracciones de velocidad, cuestión que ha sido objeto de numerosas interpretaciones y controversias en los últimos tiempos.

Con carácter previo al cuerpo central del trabajo y con objeto de una mayor comprensión del mismo, se lleva a cabo un breve estudio del llamado “ius puniendi” o facultad sancionadora del Estado, concretando la misma en materia de tráfico. Se hace también mención al compendio de legislación aplicable en esta materia, lo que nos permite comprobar las peculiaridades de su procedimiento sancionador en sus dos modalidades, abreviado y ordinario que, si bien se sustenta en el procedimiento sancionador común, tienen notables diferencias.

Palabras clave: tráfico, sanciones, vicios, facultad sancionadora, procedimiento sancionador.

ABSTRACT

The main aim of this paper is the analysis, both doctrinal and jurisprudential, of the bad habits which are committed by the Administration when imposing a penalty concerning traffic matters, by distinguishing the said bad habits based on whether they threaten substantial principles or procedural principles of the Administrative Law.

Aside from these bad habits, a special reference to the incorrect application by the Administration of the margin of error in speed infractions is carried out, a matter which has been subject of numerous interpretations and controversies in recent times.

Prior to the central section of the paper and with the aim of its better understanding, a brief study of the so-called “ius puniendi” or the State’s sanctioning power has been carried out, setting it on traffic matters. The compendium of legislation applicable to this matter is also mentioned, which allows us to verify the peculiarities of its sanction procedure in both its modalities —abridged and ordinary— that, although they are based on the common sanction procedure, they hold significant differences.

Key words: traffic, penalties, bad habit, sanctioning power, sanction procedure.

IV.- OBJETO DEL TRABAJO

En este trabajo se ha fijado un objetivo principal, el análisis de los vicios en los que incurre la Administración a la hora de imponer sanciones de tráfico. Previamente es preciso establecer algunas consideraciones, teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

- Explicar el llamado “ius puniendi” o facultad sancionadora del estado y su doble vertiente, penal y administrativa, así como sus diferencias y límites.
- Sobre la base de ese “ius puniendi” administrativo, analizar el mismo en materia de tráfico, concretamente su origen y principios a los que está sometido.
- Establecer, de manera sintética, una relación de la legislación aplicable en materia de tráfico.
- Analizar las peculiaridades del procedimiento sancionador en materia de tráfico en sus dos modalidades: el procedimiento abreviado, en el que el administrado se beneficia de una serie de circunstancias en detrimento de otras, y el procedimiento ordinario, debiendo optar por este si se quieren realizar alegaciones.

Una vez alcanzadas dichas consideraciones se aborda el objeto central del trabajo, los vicios en los que incurre la Administración a la hora de sancionar infracciones de tráfico, distinguiendo entre vicios que atentan contra los principios sustantivos y vicios que atentan contra los principios procedimentales. En este estudio se lleva a cabo un análisis doctrinal de algunos de los vicios en los que incurre la Administración y se ejemplifica cada uno de ellos con jurisprudencia para una mayor comprensión.

En primer lugar, en cuanto a los vicios que atentan contra principios sustantivos, se trata de:

- Analizar los vicios en los que incurre la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora en materia de tráfico y que afectan al principio tanto de legalidad como de tipicidad, ambos intrínsecamente relacionados, poniendo de relieve la cuestión de la remisión de una norma sancionadora a otra norma y que puede atentar contra este principio.
- Explicar la regulación en materia de tráfico del principio de culpabilidad, sus requisitos y vulneración del mismo.
- Examinar el principio de irretroactividad, reconocido constitucionalmente, poniendo especial interés en la distinción entre la irretroactividad “in peius” y la retroactividad “in bonus”.

- Estudiar el principio “non bis in ídem”, tomado del Derecho Penal, en su doble vertiente material y formal para a continuación hacer un mayor énfasis en la vertiente formal en materia de tráfico y las situaciones anómalas que pueden producirse en relación a la misma.
- Hacer un breve repaso de la titularidad de la competencia sancionadora en materia de tráfico y de la condición de la incompetencia como vicio que da lugar a la nulidad de pleno derecho.

En segundo lugar, respecto de los vicios que atentan contra los principios procedimentales:

- Observar el orden y requisitos de los medios de notificación de las sanciones en materia de tráfico para centrar a continuación dicha observación en la incorrecta notificación por parte de la Administración.
- Analizar el derecho constitucional a la presunción de inocencia, relacionado estrechamente con el principio de culpabilidad ya tratado anteriormente, y los problemas que puede generar la identificación del conductor del vehículo en el momento de la comisión de infracciones.
- Formular los conceptos de prescripción, tanto de sanciones como de infracciones, y de caducidad, focalizando posteriormente el estudio en la prescripción de las infracciones.

Como corolario del trabajo se trata la incorrecta aplicación de los márgenes de error en las infracciones por exceso de velocidad, cuestión muy controvertida en la actualidad, con el objetivo de comprender cuál es la correcta aplicación de los mismos, el motivo por el que la Administración continúa aplicando de manera incorrecta dichos márgenes pese a la jurisprudencia existente y las garantías de los administrados frente a la reiterada aplicación errónea por parte de la Administración.

V.- METODOLOGÍA

La metodología que se ha empleado para la realización del presente trabajo ha sido la siguiente.

En primer lugar, se hace alusión a la elección del tema para la elaboración del trabajo. Una vez asignado el tutor conforme a los cauces previstos para la titulación de Master en Abogacía, el tema del trabajo ha sido seleccionado teniendo en cuenta tres aspectos, por un lado, un interés personal en el mismo, ya que como conductor me incumbe directamente, por otro lado, el hecho de que se trata de un tema actual que afecta a la mayoría de ciudadanos y en el que los mismos muchas veces no son conscientes de que tienen unos derechos que han de ser respetados por la Administración y, por último, que considero que es un tema de gran interés en el ejercicio de la abogacía.

En segundo lugar, se ha procedido a la recopilación de material bibliográfico necesario para acometer su estudio. Con supervisión y ayuda del tutor, teniendo presentes los objetivos que se han fijado para este estudio, se han seleccionado las principales obras para cada uno de los puntos que han sido tratados: manuales, capítulos de libros, tesis doctorales y artículos de revistas.

El trabajo tiene un enfoque tanto teórico como jurisprudencial, teniendo en cuenta sentencias de los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo, Tribunales Superiores de Justicia, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional. En la selección de esta jurisprudencia, se ha tenido en cuenta la adecuación de las mismas al contenido teórico, así como la propia selección que ha hecho la doctrina, previamente consultada y estudiada. Además, en esta búsqueda jurisprudencial ha sido de gran ayuda la colaboración de AEA que ha proporcionado una sentencia en la que fue parte y que resultaba de gran interés.

En tercer lugar, tras la selección y recopilación del material bibliográfico y jurisprudencial, se ha llevado a cabo el estudio para su organización y sistematización.

En último lugar, se ha llevado a cabo la redacción del trabajo bajo supervisión del tutor; el sistema de citas que se ha utilizado es el que ha sido indicado por el mismo.

Para finalizar, quería agradecer profundamente a mi tutor Don Luis Ángel Ballesteros Moffa toda la dedicación que ha empleado en ayudarme a la elaboración de este trabajo.

VI.- EL IUS PUNIENDI

1- Consideraciones generales

La potestad administrativa sancionadora junto con la potestad penal de jueces y tribunales forma el llamado “ius puniendi” o facultad sancionadora del Estado. Esta binaria potestad sancionadora encuentra su base o fundamento en nuestro texto constitucional, concretamente en el artículo 25.1 en el que se consagra el principio de legalidad y que establece que: “*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente*”¹. Además, el artículo 45.3 del mismo texto hace también referencia a esta potestad en lo relativo a la promoción del medio ambiente cuando establece que: “*en los términos que la Ley fije, sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*”.

Esto ha sido ratificado por el TC que en su jurisprudencia se ha pronunciado al respecto. Cabe hacer mención por ejemplo a la STC 18/1981, de 8 de junio que en su FJ nº2 establece que: “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”².

En referencia a este doble “ius puniendi” estatal, el autor NIETO GARCÍA apunta que: “la tesis de la potestad punitiva única del estado y de sus dos únicas manifestaciones es sumamente ingeniosa, resuelve con suavidad los rechazos ideológicos que inevitablemente provoca la mera potestad sancionadora de la Administración y, sobre todo, resulta de gran utilidad en cuanto que sirve para proporcionar al Derecho Administrativo Sancionador un aparato conceptual y práctico del que hasta ahora carecía”³.

No obstante, esta potestad punitiva en su doble vertiente tiene aspectos negativos que son puestos de relieve por el mismo autor, en este sentido NIETO GARCÍA afirma que: desde el punto de vista teórico la tesis es muy frágil (a cuyo efecto basta pensar en la existencia de potestades sancionadoras residenciadas en estructuras supraestatales y en otras no territoriales e incluso no administrativas); sin embargo, desde el punto de vista operativo se viene utilizando de forma incongruente en cuanto que se subordina el

¹ En relación con el mismo precepto en su apartado tercero que establece que “la Administración Civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

² Entre otras sentencias, en este mismo sentido: STC 212/1990, de 20 de diciembre (FJ 3º), STC 26/1994, de 27 de enero (FJ 4º), STC 146/1994, de 12 de mayo (FJ 4º).

³ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*, 4ª, Tecnos, Madrid, 2005, 85- 86.

ejercicio de la potestad administrativa a las autoridades judiciales y se le nutre jurídicamente de los principios del derecho penal y no de los del derecho público estatal cómo sería lo lógico si se fuera coherente con el presupuesto de partida⁴.

Es importante establecer qué diferencias existen entre las penas y las sanciones administrativas. En este sentido CANO CAMPOS hace una distinción entre ambas estableciendo varias diferencias⁵:

- Las sanciones administrativas no pueden llevar aparejada pena privativa de libertad ni si quiera de una manera subsidiaria⁶, ya que así viene establecido en el artículo 25.3 de nuestro texto constitucional.
- Las penas tienen unas consecuencias más graves que las sanciones administrativas, llevando aparejadas además una mayor repercusión y, por tanto, un mayor reproche social.
- Mayor gravedad de las penas y de la conducta que se castiga en comparación con la sanción administrativa.
- Si bien ambas tienen puntos en común, ya que como hemos dicho ambas provienen de un “ius puniendi” estatal y por lo tanto comparten algunos principios básicos, el régimen de las sanciones administrativas no tiene por qué ser idéntico al de las penales en lo que a la aplicación de exigencias como la retroactividad favorable o su régimen jurídico de imposición de las sanciones.

Dentro de este marco puede plantearse la duda de cuándo la Administración puede ejercer dicha potestad punitiva para imponer sanciones y dónde encuentra esta potestad su límite. En este sentido PARADA VÁZQUEZ hace mención a la STC 77/1983 de 3 de octubre y establece que: "A su vez, en la misma sentencia el Tribunal ha dejado establecido las condiciones para la imposición de las sanciones administrativas en los siguientes términos:

- a) Sujeción de la potestad sancionadora al principio de legalidad, lo que determina la necesaria cobertura de esta en una norma con rango legal.
- b) La interdicción de las penas de privación de libertad, a las que pueda llegarse de modo directo o indirecto a partir de infracciones sancionadas. Si dicho límite se traspasase podría utilizarse el procedimiento de habeas corpus previsto en la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo. No obstante, en la Sentencia de 15 de junio de

⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*, op. cit., 86.

⁵ CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, 2ª, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, 15-18.

⁶ En el ámbito penal si se admite la pena privativa de libertad de manera subsidiaria por impago de multa ya que existe en este orden una responsabilidad personal subsidiaria.

1981 se matiza que dicho límite no es aplicable al régimen disciplinario militar, pues <<... del artículo 25.3 se deriva, a *sensu contrario*, que la Administración militar puede imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad>>.

- c) El respeto de los derechos de defensa reconocidos en el art. 24 de la Constitución, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga por imposición de sanciones.
- d) Finalmente, la subordinación de la potestad sancionadora de la Administración a la autoridad judicial, que consiste en el control posterior de los actos sancionadores por la Jurisdicción Contencioso- Administrativa y la preferencia de la Jurisdicción penal en el enjuiciamiento y determinación de los hechos susceptibles de ser enjuiciados por el orden administrativo y aquella jurisdicción”⁷.

2- Derecho administrativo sancionador en materia de tráfico

A medida que evolucionan la sociedad y la tecnología, aumentan proporcionalmente los riesgos a los que los ciudadanos estamos expuestos. Un ejemplo de esto es el fenómeno del vehículo a motor, pues desde su aparición estamos más expuestos a riesgos que pueden producir daños sociales, ambientales y económicos⁸. Es la necesidad de dar una protección rápida frente a esos riesgos donde reside la potestad punitiva de la Administración en materia de tráfico. Esto es afirmado también por el autor CANO CAMPOS que expone que: “En el concreto sector del tráfico, el Consejo de Estado señaló en su dictamen nº 47.451, de 19 de junio de 1985, sobre el (frustrado) anteproyecto de Ley de Seguridad Vial de ese mismo año, que la idea de considerar las contravenciones a las normas en materia de tráfico como infracciones administrativas responde, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina especializada, «a la necesidad de contar con un mecanismo rápido de reacción punitiva contra determinadas conductas para las que, por diversas razones, no se considera conveniente, apropiado o eficaz el mecanismo jurisdiccional penal. Esas consideraciones son perfectamente palpables en la ordenación tradicional de las infracciones en materia de circulación y legitiman el

⁷ VÁZQUEZ PARADA, José Ramón. *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª, Open, Madrid, 2015, 390- 391

⁸ Para hacernos una idea, en el mundo fallecen anualmente 1.250.000 personas en accidentes de tráfico. Este dato ha sido ofrecido por la OMS en su Informe Mundial sobre seguridad vial del año 2015. Enlace: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Narrative.pdf?ua=1 (Fuente consultada en 19/03/2018).

planteamiento y punto de partida del anteproyecto de Ley de Seguridad Vial en la faceta ahora analizada»⁹.

El régimen sancionador administrativo en materia de tráfico está sometido a una serie de principios que obran como garantías de esta potestad. El autor MUÑOZ MEDINA lleva a cabo un análisis de dichos principios¹⁰, de los cuales cabe perfilar brevemente las siguientes cuestiones:

- Principios de legalidad y de tipicidad: Distinguiendo el principio de legalidad como una vertiente material, en el sentido de que las conductas que se castigan y las sanciones que llevan aparejadas han de estar tipificadas en la ley, y el principio de tipicidad como una vertiente formal, referida a que las normas que recogen esas conductas y sus respectivas sanciones han de tener rango de ley¹¹. Hay que destacar aquí también el principio de irretroactividad de la ley sancionadora, que rige también en el derecho penal.
- Principio de interdicción de arbitrariedad: Entendiendo por tal principio que la administración no puede tomar decisiones de manera arbitraria que generen una situación de desigualdad en los administrados. Como podemos observar, este principio está muy estrechamente relacionado con los principios de legalidad y de tipicidad.
- Principio de proporcionalidad: Que se manifiesta en el establecimiento de un esquema gradual de sanciones en función de la gravedad de las infracciones¹².
- Principio de mínima intervención: Conforme al mismo se plantea en materia de tráfico un uso excepcional de la potestad sancionadora de la Administración, considerando a esta una “ultima ratio”. Como bien señala el autor MOROTE SARRIÓN, es “el artículo 4 de la de la Ley 40/2015, de la misma manera que hacía el antiguo artículo 39 bis de la Ley 30/1992, consagra el principio de

⁹ CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, op. cit, 15.

¹⁰ MUÑOZ MEDINA, Miguel María, *La potestad sancionadora de la administración en materia de tráfico: Infracciones y sanciones*, Estudios jurídicos, Madrid, 1993, 85-99.

¹¹ Sobre el principio de legalidad y sus dos vertientes, entre otros autores cabe hacer mención: ORENES BASTIDA, Juan Manuel, “Principio de legalidad. Expresión en la ley 30/92”, en: ORENES BASTIDA, Juan Manuel/ PÉREZ MATEOS, Higinio, *Imprudencia de las sanciones de tráfico: Devolución de ingresos indebidos: comentarios, legislación, jurisprudencia, formularios*, 2º, Bosch, Barcelona, 1996, 11; TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, *Derecho administrativo. Parte general*, 2ª, Atelier, Barcelona, 2015, 157 y ss.; ALEMAN PARDO, María José, 1999, “De nuevo sobre una administración eficaz y el principio de legalidad”, *Revista jurídica de la Región de Murcia*, nº 27, 41-50.

¹² Dicho esquema gradual lo encontramos en el Título V de Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la LTSV, que recoge el régimen sancionador en materia de tráfico, concretamente en los Capítulos I (Infracciones) y II (Sanciones).

intervención mínima en el ámbito del Derecho Administrativo en la fase previa al desarrollo de la una actividad o cuando se trate de limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos”¹³.

- Principio de presunción de inocencia: Recogido en el artículo 24.2 de nuestra carta magna, en materia de sanciones de tráfico se ve enfrentado directamente con el artículo 88 de la LTSV¹⁴ y su valor probatorio en relación a la identidad de quién ha cometido la infracción en los supuestos de denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, cuestión que desarrollaremos más adelante.
- Principio de personalidad: En tanto que el proceso se dirigirá siempre contra el autor de la infracción sobre el cual debe caer el “ius puniendi”. Es el artículo 82 de la LTSV el que recoge este principio, distinguiendo no obstante una serie de supuestos particulares sobre esta cuestión.
- Derecho de defensa: Derecho recogido en el artículo 24 de la CE, dónde se establece un sistema de protección en el marco procesal. Hay que hacer mención especial aquí al derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, dentro de el cual también se contiene la obligación de la Administración a aportar una actividad probatoria expresa. Esto se consagra en materia de tráfico en el artículo 88 de la LTSV antes mencionado en tanto que los agentes de la autoridad “deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”.
- Derecho a no declarar contra sí mismo: Derecho que al igual que el derecho de defensa se encuentra recogido en el artículo 24 de la CE. En materia de procedimientos en materia de tráfico este derecho tiene dos puntos problemáticos. En primer lugar, la posible vulneración de este derecho debido al sometimiento de manera forzosa a pruebas de detección alcohólica u otras sustancias que puedan alterar la capacidad de conducción¹⁵.

¹³ MOROTE SARRIÓN, José Vicente, Enero/Junio 2016, “El principio de intervención mínima en el derecho administrativo en relación con el ejercicio de una actividad”, *Revista española de la Función Consultiva*, nº 25, 73.

¹⁴ Artículo que concretamente establece 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”.

¹⁵ Dicha obligación forzosa de los conductores a someterse a esas pruebas se recoge en el artículo 14.2 de la LTSV que 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

VII.- LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE TRÁFICO

Hay que referirse de manera muy breve a la legislación aplicable en esta materia que estamos tratando. La misma gira en torno a dos normas especiales fundamentales: 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, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, también es de aplicación en materia de tráfico los arts. 25 y ss. De la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que regulan los principios del Derecho Administrativo Sancionador.

Es la LTSV la que establece el procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, concretamente en el Capítulo IV del Título V, el cual se aplica de manera preferente al común establecido en la Ley 39/2015, ya que así lo establece el apartado segundo de la Disposición adicional primera de dicha ley, teniendo esta carácter supletorio¹⁶.

La estrecha relación que guarda la LTSV con la citada ley se puede observar en las numerosas referencias a la misma que se hacen en el propio texto, de las cuales cabe destacar, entre otras, las que se hacen en los artículos 69, referido a la nulidad y lesividad¹⁷, y 83.1, relativo a las garantías procedimentales dentro del procedimiento sancionador¹⁸.

Conforme a lo expuesto anteriormente cabe decir que este procedimiento sancionador especial establecido en la LTSV no se trata de un régimen sancionador particular, sino que es más bien un procedimiento sancionador sustentado en el procedimiento sancionador común pero, con particularidades¹⁹.

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.

¹⁶ “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”.

¹⁷ “Las autorizaciones administrativas reguladas en este título podrán ser objeto de declaración de nulidad o lesividad cuando concurra alguno de los supuestos previstos y de acuerdo con el procedimiento regulado en la normativa sobre procedimiento administrativo común”.

¹⁸ En tanto 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.”

¹⁹ Sobre esta idea: FUERTEZ LÓPEZ, Francisco Javier, 2014. *El procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial*, Tesis Doctoral, Facultad de derecho, Universidad de León, León, 53 y 54.

VIII.- PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO

Como se ha explicado anteriormente, la LTSV configura un procedimiento sancionador específico para las sanciones de tráfico que se desliga en cierta medida del común establecido en la Ley 39/2015. En concreto, no es un único procedimiento sancionador el que se contempla, sino que son dos distintos: Un procedimiento sancionador abreviado y otro ordinario, cuyas diferencias y similitudes analizaremos a continuación de manera breve.

En primer lugar hay que decir que ambos procedimientos pueden iniciarse del mismo modo conforme a lo establecido en el artículo 86 de la LTSV y es mediante iniciativa del órgano que tiene competencia para ello²⁰ cuando tenga conocimiento de hechos que constituyan infracción en materia de tráfico conforme a la ley, ya sea ese conocimiento por iniciativa propia, por denuncia de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico o por un particular.

En el supuesto de iniciación del procedimiento mediante denuncia de los agentes de vigilancia del tráfico, que es lo más común, la regla general es que la denuncia se notifique el acto al denunciante. No obstante, la propia LTSV contempla en su artículo 89.2 diferentes supuestos en los cuales la denuncia se notificará de manera posterior por no ser posible notificarla en el acto. Es el caso en los supuestos en los que la detención del vehículo suponga un riesgo para la circulación, que la denuncia se produzca con el vehículo estacionado sin estar el conductor en su interior, que se haya tenido conocimiento de la infracción mediante medios de captación de la imagen o que el agente en el desempeño de su labor de vigilancia del tráfico no cuente con medios para perseguir y detener al infractor.

Continuando con esta notificación de la denuncia posteriormente al acto de comisión de la infracción nos encontramos que los artículos 90 a 92 establecen un orden de los distintos modos de notificación. Este orden sería el siguiente: En primer lugar la notificación a través de la DEV. En segundo lugar, para el supuesto en el que el denunciado no cuente con la DEV, el domicilio del infractor denunciado que será a estos efectos el que se haya indicado expresamente para el procedimiento o, en defecto de tal indicación, el que figure en la Jefatura Central de Tráfico y por último lugar, la notificación en el BOE como tablón edictal único, sin perjuicio de otros boletines

²⁰ Es el artículo 84 de la LTSV el que establece cuales son esos órganos competentes.

oficiales como el BOP de manera previa y facultativa a la notificación en el BOE. Con carácter previo y facultativo a la notificación a través del BOE se contempla la posibilidad de la notificación a través del TESTRA.

Conviene detenernos aquí para realizar unas breves precisiones sobre las dos modalidades de notificación especiales en el procedimiento sancionador de tráfico, introducidas por la reforma de la LTSV en el año 2009 (Ley 18/2009 de 23 de noviembre): La notificación a través de la DEV y a través del TESTRA.

En palabras de AYUGA ROLDÁN: “Una de las preocupaciones del legislador es el desconocimiento de los ciudadanos a la hora de saber si están inmersos en algún procedimiento, debido al insuficiente sistema de notificaciones, poco acorde con las sanciones impuestas sin la detención del vehículo”²¹. Esa es la fundamental razón por la cual nace la DEV y el TESTRA como nuevos medios de comunicación de las sanciones en materia de tráfico.

En cuanto al DEV, se trata de un buzón electrónico en el que se permite recibir vía internet las notificaciones relativas a procedimientos sancionadores. De esta manera, se envía la notificación al buzón electrónico y se complementa con un aviso al correo electrónico personal del titular de la DEV y, si lo desea, también con un mensaje de texto a su teléfono móvil²². Conforme a lo establecido en el artículo 60.5 LTSV, esta DEV solo es obligatoria para las personas jurídicas, a las cuales se les harán las notificaciones a través de este método de manera preferente, mientras que para las personas físicas solo es voluntario en caso de solicitud.

En lo relativo al TESTRA se trata de “un tablón electrónico que le permite consultar las notificaciones a que de lugar el procedimiento sancionador como consecuencia de la comisión de infracciones a la normativa sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y que no hayan podido practicarse en el domicilio del interesado, en la Dirección Electrónica Vial o en las equivalentes de las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de tráfico”²³. Podemos decir que se trata de un boletín más específico para facilitar al ciudadano la

²¹ AYUGA ROLDÁN, Ana, Abril/Junio 2010, “ANÁLISIS: Reforma de la Ley de Tráfico: ¿Seguridad vial vs. Seguridad jurídica?”, *Revista Lex Nova*, nº 60, 35.

²² Definición ofrecida por la DGT en el siguiente enlace a su página web oficial: <https://sede.dgt.gob.es/es/tramites-y-multas/notificaciones-electronicas/direccion-electronica-vial/> (Consultado en fecha 12/ 04/ 2018).

²³ Definición ofrecida por la DGT en el siguiente enlace a su página web oficial: <https://sede.dgt.gob.es/es/tramites-y-multas/alguna-multa/consulta-tablon-edictal-testra/> (Consultado en fecha: 12/04/ 2017).

consulta de las sanciones pendientes sin necesidad de acudir a todos los boletines. Cuenta además con un sistema de avisos y alertas similar al de la DEV.

Una vez notificada la denuncia de la forma que proceda conforme a las que hemos visto, se abren dos posibles vías procedimentales o dos tipos de procedimientos: el abreviado o el ordinario, los cuales desarrollaremos a continuación.

Antes de nada hay que destacar que la elección de una u otra vía no depende de la Administración que tramita el procedimiento sancionador, sino que es el propio sujeto que ha cometido la infracción el que decide que iter es el que va a seguir.

En primer lugar, la LTSV recoge en su artículo 94 el procedimiento abreviado²⁴. Este procedimiento da lugar a que el conductor infractor, mediante el pago de la sanción en el plazo de 20 días desde la notificación de la misma, se beneficie de una serie de circunstancias como son:

- Reducción del importe de la sanción en un 50%.
- En caso de que la denuncia no lleve aparejada deducción de puntos no constará como antecedente para el infractor.
- La sanción es firme, produciendo plenos efectos desde el día siguiente al pago. Por ello, en caso de que la sanción lleve aparejada deducción de puntos al producirse esos plenos efectos, se le quitarán al conductor infractor al día siguiente. Algo que beneficia no solo a la Administración por finalizar cuanto antes el procedimiento sancionador, sino más al administrado ya que cuanto antes le retiren los puntos antes comenzará el plazo de dos años para la recuperación de los doce puntos.²⁵

Asimismo, presenta una serie de consecuencias que en algunos casos pueden ser negativas para el infractor:

- Se renuncia al derecho a formular alegaciones.
- Con el pago finaliza el procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa.
- Se pone fin a la vía administrativa, no cabiendo por tanto recurso en la misma, solo pudiendo acudir ya a la jurisdicción contencioso- administrativa.

En contraposición a este procedimiento abreviado, la ley contempla el ordinario en su artículo 95. En el caso de que el infractor no esté de acuerdo con la denuncia y

²⁴ En desarrollo más amplio del procedimiento sancionador abreviado y sus cuestiones fundamentales: PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Tráfico y seguridad vial: Preguntas y respuestas sobre procedimiento sancionador*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, 119 y ss.

²⁵ Sobre esta misma cuestión: LEDESMA MUÑIZ, Ramón, mayo/ diciembre 2009, "El nuevo procedimiento sancionador de tráfico", *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284-285, 24.

quiera formular alegaciones y, en su caso, recurrir posteriormente, deberá optar por este procedimiento. En este procedimiento se concede al administrado un plazo de 20 días para formular las alegaciones, pruebas o informes que estime convenientes para la defensa de sus intereses, dándose traslado de las mismas al agente que interpuso la denuncia cuando introduzcan nuevos o distintos datos a efectos de que el mismo informe sobre ellos en el plazo de 15 días. Además se contempla la posibilidad de que el instructor del expediente pueda solicitar las pruebas que tenga por oportuno. Una vez concluido este trámite el órgano que instruye dará traslado de una propuesta de resolución al órgano competente, el cual dictará la resolución que proceda pudiendo la misma confirmar o retirar la denuncia. Esta resolución sancionadora conforme al artículo 96.1 de la LTSV pone fin a la vía administrativa, pudiéndose ejecutar la sanción desde el día siguiente al que se notifique al interesado o cuando transcurra el plazo al que se refiere el artículo 95.4, sobre el que nos vamos a detener a continuación.

Este artículo establece que: “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”. Sobre la introducción de este precepto con la reforma de la LTSV mediante la ley 18/2009, el autor LEDESMA MUÑIZ lleva a cabo un análisis muy interesante, en el que establece que: “supone una especial novedad en el derecho administrativo, y más aún en el sancionador. Como en el caso de la “elección del procedimiento”, es el propio infractor el que decide optar por esta opción, al no ejercer sus derechos formulando alegaciones ni tampoco abonando la sanción para cerrar el expediente. Dos son los mensajes que este artículo envía al conductor que ha infringido:

1. Si te formulan una denuncia, reacciona. Alega, o paga, pero reacciona, actúa. La inactividad solo provocará que comience contra el infractor el proceso de la vía ejecutiva.
2. Se rompe el deber de dictar resolución expresa cuando el ciudadano ha optado por ello. Tendemos a escenificar a la Administración como “la mala” y al ciudadano como “el bueno”. En este caso, la respuesta del legislador surge probablemente como respuesta a esta pregunta: ¿debe la Administración volver

a dirigirse al infractor (con todo el proceso de trabajo y notificaciones que ello supone) si éste ha optado por desentenderse de la propia Administración?”²⁶.

Una vez dictada la resolución sancionadora se abre la posibilidad de su impugnación a través de la interposición de recurso de reposición en los términos establecidos en el artículo 96 LTSV, recurso que viene a sustituir al recurso de alzada recogido en la LTSV con anterioridad²⁷; o directamente a través del recurso contencioso- administrativo.

Si se ha optado por la impugnación a través del recurso potestativo de reposición, desestimado el mismo o no habiendo sido resuelto en el plazo de un mes se abre ya la posibilidad de poder acudir a la vía contencioso- administrativa.

IX.- VICIOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE TRÁFICO

En este Capítulo se procederá al análisis de los vicios en los que incurren las sanciones administrativas en materia de tráfico. Para que dicho análisis resulte más sencillo y conciso se llevará a cabo conforme a dos clasificaciones: vicios que atentan contra los principios sustantivos y vicios que atentan contra los principios procedimentales. Además, se ejemplificará con diversas sentencias de interés cada uno de los vicios.

1- Vicios que atentan contra los principios sustantivos

A) Principios de legalidad y tipicidad

Como ya explicamos con anterioridad en el Punto Primero segundo apartado, relativo al derecho administrativo sancionador en materia de tráfico, ambos principios se consagran en el artículo 25.1 CE, distinguiendo una vertiente o garantía material (principio de legalidad) y otra vertiente o garantía formal (principio de tipicidad) ambas intrínsecamente relacionadas, no solo entre sí sino también con el principio de seguridad

²⁶ LEDESMA MUÑIZ, Ramón, mayo/ diciembre 2009, “El nuevo procedimiento sancionador de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, op. cit, 25.

²⁷ Sustitución habilitada por el artículo 112.2 LPAC que establece que las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo”.

jurídica del artículo 9.3 C.E., como afirma la STC 218/2005, de 12 de septiembre en su F.J. 3º donde establece que “Desde esta perspectiva, resulta elemento realmente esencial del principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), la necesidad de que la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria. En otros términos, el principio de tipicidad exige no solo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma”.²⁸

Estos principios no solo se encuentran regulados constitucionalmente, sino también en la LRJSP en sus artículos 25 (principio de legalidad) y 27 (principio de tipicidad) contenidos en el Capítulo III del Título Preliminar de la ley referente a los Principios de la potestad sancionadora.

Por tanto, nos encontramos con que los principios de legalidad y tipicidad son dos principios fundamentales limitadores de la potestad sancionadora de la Administración.

Cuestión especialmente trascendental aquí es la que, según los autores NUÑO JIMÉNEZ y ELEZ GÓMEZ: “Plantea si es correcto que la norma infractora para determinar la conducta típica se remita a otra norma que establezca requisitos, condiciones, deberes o prohibiciones –las normas sancionadoras en blanco–. Sobre esto la jurisprudencia considera que si la remisión normativa es determinada suficientemente, es válida, no vulnerando de este modo la exigencia de *lex certa*. Ahora bien, lo que la Ley no permite es una remisión indeterminada o una remisión genérica a unas normas poco delimitadas, a los reglamentos o a las normas técnicas sin una previa determinación de los elementos esenciales”²⁹. En definitiva, se permite por tanto dicha regulación mediante normas sancionadoras en blanco pero siempre que, como afirma el autor LÓPEZ CÁRCAMO: “En tales casos, el juicio de acomodación de las normas

²⁸ Brevemente sobre la relación entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica: UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, 1997- 2007, , “El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 28, 24.

²⁹ NUÑO JIMÉNEZ, Irene/ PUERTA SEGUIDO Francisco Eusebio, marzo 2016, “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla- La Mancha (GABILEX)*, nº 5, 8.

tipificadoras en blanco al principio de legalidad ha de hacerse conjuntamente desde las dos garantías que éste conlleva (al menos en lo que toca a la parte que afecta a normas futuras): la formal, observando si la Ley contiene o no el mínimo regulador constitucionalmente exigido y la material, comprobando si el conjunto norma remitente-norma remitida determina con la precisión necesaria las infracciones, las sanciones y la correspondencia entre éstas y aquéllas”³⁰.

Del mismo modo, la remisión a la norma infringida en la sanción pertinente ha de ser también clara y precisa, no pudiendo ser indeterminada o inteligible, ya que en ese caso es cuando surge una vulneración del principio de legalidad.

En relación a esta vulneración del principio de legalidad cabe hacer mención a la STC 199/2014, de 15 de diciembre que anula una sanción administrativa en materia de tráfico por resultar inteligible el sistema empleado en el que se fundamenta la misma. En esta sentencia se resuelve el recurso de amparo interpuesto por un ciudadano de Madrid contra la Sentencia y Auto dictados por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo 24 de Madrid que desestima el recurso contencioso contra la Resolución del Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid que sancionaba al recurrente administrativamente con una multa de 200 euros y la pérdida de 4 puntos del carnet por rebasar un semáforo en fase roja, citándose como precepto infringido “6 ORD. MOV.” y clave y calificación de la infracción “6/056 GRAVE”.

Uno de los motivos de amparo alegados por el recurrente es la vulneración del principio de legalidad “al no haberse especificado el precepto reglamentario que se considera infringido ni la cobertura legal del mismo, ni la sanción correspondiente”³¹. Dicha vulneración entiende el tribunal que se ha producido ya que, como establece en su FJ 5º: “Lo anterior pone de manifiesto la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora puesto que la Administración no identificó mínimamente la relación entre la infracción y la sanción, e impuso una sanción con fundamento en una disposición reglamentaria carente de cobertura legal, con preterición del principio de proporcionalidad.

Es doctrina de este Tribunal que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración

³⁰ LÓPEZ CÁRCAMO, Ignacio, 1991, “Normas sancionadoras administrativas en blanco (Jurisprudencia reciente en materia de potestad sancionadora”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, nº 29, 208.

³¹ Antecedente de la sentencia nº3.

ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción, sin que el órgano judicial pueda fundar la sanción en un precepto diferente.

En el caso, y si bien podría identificarse la infracción y su gradación —grave— con una mínima seguridad razonable, puesto que la LSV proporciona cobertura a la Ordenanza de movilidad en relación a la conducta de saltarse un semáforo en fase roja, es indudable que no queda mínimamente identificada la relación entre la infracción y sanción impuesta con la mera mención a una clave (06-056), sin que en ningún momento se haga referencia a la disposición efectivamente aplicada, que fue el decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005, dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente anulado en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, aunque este extremo no ha sido puesto de manifiesto por las partes intervinientes en este recurso.

Por tanto, y en definitiva, se impuso una sanción de multa de cuantía fija, con fundamento en una clave que resulta ininteligible en los términos en que fue notificada, y carente de cobertura legal, lo que en suma determina la vulneración del art. 25.1 CE invocado”.

Por ello entiende el tribunal que se ha vulnerado dicho principio y procede a la anulación de la sanción y de las resoluciones judiciales dictadas por el Juzgado de lo Contencioso- administrativo que confirmaban la misma.

B) Principio de culpabilidad

Podemos afirmar que este principio se encuentra recogido en el artículo 28 de la LRJSP, y concretamente, en materia de tráfico se encuentra regulado en el artículo 82 de la LTSV donde se 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”. Esta sencilla fórmula de culpabilidad se complica si continuamos con la lectura del precepto ya que se añaden una serie de excepciones, concretamente siete, en las cuales la culpabilidad no es del autor del hecho en sí, sino de otros sujetos como pueden ser los padres del menor de dieciocho años, en los casos de que sea un menor el que conduce el vehículo, o la persona que figure como conductor habitual del vehículo en los casos en los que no haya detención del mismo.

Cabe hacer una breve reseña a los requisitos de este principio de culpabilidad en el derecho Administrativo Sancionador, cuestión que es recogida por el autor CANO CAMPOS que establece como exigencias de dicho principio las siguientes³²:

- La responsabilidad personal y por el hecho: Es decir, que con la sanción solo se debe castigar al autor de la misma, lo que impide que dicha sanción recaiga en una persona ajena pero sin impedir que otros sujetos diferentes al autor material puedan ser autores no por comisión sino por omisión al no haberla evitado pudiendo y/o debiendo hacerlo.
- La exigencia de dolo o culpa: La conducta ha de ser voluntaria y capaz de producir el daño, ya sea de forma consciente o imprudente.
- La imputación personal o culpabilidad en sentido estricto: Entendiendo por tal, que la conducta pueda atribuirse o reprocharse al autor de la misma por reunirse en estas las condiciones físicas o psíquicas que le permitan acceder y comprender la norma de conducta.

Esta consideración está estrechamente relacionada con el principio de presunción de inocencia que se tratará más adelante.

A efectos de ejemplificar la vulneración de este principio de culpabilidad a través de la potestad sancionadora en materia de tráfico por parte de la Administración, concretamente de su requisito de dolo o culpa, resulta interesante hacer mención a la Sentencia de 3 de marzo de 2011 del Juzgado de lo Contencioso- administrativo nº 9 de Sevilla que resuelve el recurso interpuesto por un médico de profesión a una sanción interpuesta por estacionar indebidamente su vehículo únicamente con el propósito atender una urgencia sanitaria.

En el FJ 3º el tribunal establece que “la sanción impuesta vulnera el principio de culpabilidad, toda vez que el estacionamiento indebido del vehículo por el demandante no se produce con una voluntad de infringir una norma, sino que se produce con la actitud modélica y obligada de socorrer a un herido en un accidente de tráfico, conducta que es exigible a cualquier ciudadano y más aún al recurrente siendo médico con experiencia que lo tiene por el juramento hipocrático, además, de estar tipificada la omisión del deber de socorro en el art. 195 del Código Penal , por lo que el demandante actuó correctamente”... “el principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, de tal modo que para que exista responsabilidad es

³² CANO CAMPOS, Tomás, mayo- diciembre 2009, “La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284- 285, 84- 85.

necesario que la infracción se haya realizado con dolo o, al menos, con culpa o imprudencia. En la prueba practicada ha quedado acreditado que el demandante estacionó su vehículo para socorrer al accidentado”... “Por consiguiente, faltando el elemento esencial de la culpabilidad que rigen el procedimiento sancionador cumple anular la sanción impuesta”.

Esta sentencia como decimos pone de manifiesto que sin dolo o culpa no es posible entender que exista culpabilidad y por consiguiente no cabe sanción.

C) Principio de irretroactividad

Este principio es constitucionalmente reconocido en el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna, en el cual se establece que la misma garantizará, entre otros principios, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales. Además, es recogido también en el artículo 26 de la LRJSP contenido en el Capítulo III del Título Preliminar de la ley.

Es importante hacer distinción aquí entre las siguientes dos cuestiones: Por un lado, nos encontramos con la llamada irretroactividad “in peius” que es la que se recoge expresamente en nuestro texto constitucional y que prohíbe la irretroactividad de las disposiciones no favorables. Por otro lado, nos encontramos con la retroactividad “in bonus”³³, que pese a no estar recogida en nuestro texto constitucional sí lo está en el artículo 26.2 de la ya citada LRJSP³⁴. En cuanto al sentido de una y otra el autor BACA ONETO establece que: “El principio de retroactividad favorable en muchas ocasiones se presenta –incluso a nivel legislativo– casi como si fuera la otra cara de la moneda del primero, lo que no necesariamente es cierto. Se trata, evidentemente, de un importante principio del Derecho sancionador, pero su fundamento no es –ni puede ser– el mismo del principio de irretroactividad, pues en realidad implica una sanción menor a la que correspondería aplicarle al infractor cuando realizó la conducta prohibida. En este sentido, el fundamento de este principio se ha buscado en otras figuras, como la proporcionalidad, la igualdad o la piedad, anclándolo finalmente en la disminución del

³³ Sobre esta distinción véase, entre otros: MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, 2008, “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 280- 281, 87 y ss./ LÓPEZ MENUDO, Francisco, 2003, “El principio de irretroactividad. Tres cuestiones claves”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 263- 264, 93 y ss.

³⁴ En tanto que establece que “Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación 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.”

disvalor social de la conducta, de modo que no tendría sentido seguir imponiendo el mismo castigo a una conducta que es percibida como menos grave que cuando se cometió”³⁵.

En relación a esta cuestión, concretamente a la retroactividad de la ley más favorable, cabe hacer mención a una interesante sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº1 de Zamora, sentencia nº 307/2011 de 16 de noviembre, que resuelve el recurso Contencioso- Administrativo presentado contra la desestimación de un recurso de alzada contra una resolución sancionadora de la Jefatura Provincial de tráfico de Zamora de fecha 12 de marzo de 2009 que sancionaba al recurrente con la cantidad de 150 euros y la detracción de dos puntos del carnet por llevar instalado en su vehículo un detector de radar con antena.

En el recurso Contencioso- Administrativo interpuesto, el recurrente pretende que la resolución por la que se le desestima el recurso de alzada se declare contraria a derecho, por entender esta parte que se ha vulnerado, entre otros, el principio de retroactividad de la ley más favorable debido a que la sanción fue confirmada en fecha 5 de agosto de 2010, momento en el que ya había entrado en vigor la nueva Ley de Seguridad Vial desde hace casi 9 meses (23 de noviembre de 2009) que eliminaba de su catálogo de infracciones la cometida por el recurrente. En este sentido el tribunal en el FJ 2º establece que “Así, a partir de dicha reforma, la infracción prevista en el Art. 64.4.e), infracción de carácter grave, consistente en: e) Conducir utilizando dispositivos incompatibles con la obligatoria atención permanente a la conducción en los términos que se determinen reglamentariamente, ha sido excluida del catálogo de infracciones previstas en la Ley de Tráfico” ... “La aplicación retroactiva de la reforma operada en la Ley de Tráfico a partir del 23 de mayo de 2010, llevaría a acudir a lo dispuesto con carácter general en el artículo 128,2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común (LPC), que dispone lo siguiente: “Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”. La jurisprudencia se ha mostrado favorable a que la aplicación retroactiva de la norma sancionadora más favorable se pueda hacer en cualquier momento, incluso al resolver el recurso contencioso- administrativo interpuesto contra la resolución sancionadora dictada conforme a la norma vigente en ese momento, que es menos favorable que otra posterior vigente en el momento de decidir el recurso

³⁵ BACA ONETO, Víctor Sebastián, 2016, “La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador”, *THEMIS: Revista de derecho*, nº 69, 28 y 29.

contencioso-administrativo"... "Teniendo en cuenta lo anterior resulta que los hechos por los que fue sancionado el recurrente fueron "llevar instalado un mecanismo o sistema encaminado a eludir la vigilancia del tráfico, **antenas detectora de radar**", ya no son constitutivos de infracción de carácter grave, que fue la impuesta al actor. Consecuencia de lo expuesto y dado que a partir de mayo de 2010 la infracción por la que fue sancionado el recurrente dejó de estar entre el catálogo de infracciones graves a que se refiere el art 65.4 de la Ley de Tráfico, hay que concluir que en aplicación de la norma sancionadora más favorable, y al haber dejado de estar tipificados como infracción los hechos por los que el demandante fue sancionado, procede la estimación del recurso dejando sin efecto la sanción impuesta."

Al estimarse lo anterior, no es necesario entrar en el análisis del resto de los motivos de impugnación contenidos en la demanda y alegados en el acto de juicio".

D) Principio "non bis in ídem"

Como ya vimos anteriormente, el Derecho Administrativo sancionador comparte características con el Derecho Penal en tanto que ambas imponen sanciones o penas. Teniendo esto presente, puede suceder que se de una duplicidad de sanciones, es decir, que una conducta se sancione tanto administrativa como penalmente por ser sanción típica en ambos ordenamientos. Es aquí donde entra en juego el principio "non bis in ídem" que en palabras del autor CANO CAMPOS: "No prohíbe realmente que alguien pueda ser sancionado dos veces por los mismos hechos, sino que sea castigado dos veces por los mismos hechos *sobre la base de idéntico fundamento*"³⁶. En esos casos y, según el mismo autor: "Cuando unos mismos hechos son a la vez constitutivos de delito e infracción administrativa, salvo que los bienes jurídicos protegidos por uno y otro tipo sean distintos, se produce un concurso de normas que se resuelve en favor de la norma penal. El TC así lo destacó en su sentencia 77/1983 al afirmar que «la subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera», lo que determina «la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta [...], mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos». Se trata del viejo

³⁶ CANO CAMPOS, Tomás, 2001, "Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador", *Revista de Administración Pública*, nº 156, 195.

principio *le criminel tient le civil en état*, ya consagrado en el artículo 114 LECrim, y que ahora reitera la LOPJ, cuyo artículo 10.2 dispone que «la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta determinará la suspensión del procedimiento mientras aquella no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la ley establezca»³⁷.

Es importante dentro de este principio distinguir sus dos vertientes, la material y la procesal o formal. Sobre esta distinción ALASTUEY DOBÓN establece que:

“En una primera aproximación, la llamada vertiente material del principio se concreta en vetar la duplicidad de sanciones cuando se aprecie la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Así pues, el sujeto pasivo (entendido en sentido procesal) ha de ser el mismo en todos los procedimientos, independientemente de su naturaleza o de la autoridad que conozca de los mismos. En relación con el requisito de la identidad fáctica, la cuestión de si el hecho se identifica con el hecho natural o bien se refiere al hecho valorado en términos normativos (es decir, identidad de los elementos que convierten la conducta en jurídicamente relevante) parece resolverse en este último sentido. Y, finalmente, respecto a la identidad de fundamento jurídico el Tribunal Constitucional ha declarado: “Para que la dualidad de sanciones por un mismo hecho — penal y administrativa— sea constitucionalmente admisible es necesario que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción —de orden penal— intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado” (STC nº 234/1991, de 10 de diciembre).

En lo que respecta al contenido o a la vertiente procesal del principio que se corresponde con la prohibición de doble enjuiciamiento, la jurisprudencia constitucional ha declarado la preferencia de la autoridad judicial penal frente a la Administración en aquellos supuestos en los que los hechos puedan ser constitutivos, además de infracción administrativa, de delito o falta conforme a lo dispuesto en el Código penal y la necesidad de que la Administración paralice el procedimiento sancionador^{38 39}.

³⁷ CANO CAMPOS, Tomás, 2001, “*Non bis in idem, prevalencia de la vía penal ..*”, op. cit, 215.

³⁸ ALASTUEY DOBÓN, M. Carmen/ ESCUCHURRI ALSA, Estrella, 2011, “Ilícito penal e ilícito administrativo en materia de tráfico y seguridad vial”, *Revista de Estudios penales y criminológicos*, nº31, 70 y 71.

Esta vertiente procesal se materializa en materia de tráfico y seguridad vial en el artículo 85 de la LTSV que establece que: “1. Cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y acordará la suspensión de las actuaciones. 2. Concluido el proceso penal con sentencia condenatoria, se archivará el procedimiento sancionador sin declaración de responsabilidad. 3. Si la sentencia es absolutoria o el procedimiento penal finaliza con otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad, y siempre que la misma no esté fundada en la inexistencia del hecho, se podrá iniciar o continuar el procedimiento sancionador contra quien no haya sido condenado en vía penal. La resolución que se dicte deberá respetar, en todo caso, la declaración de hechos probados en dicho procedimiento penal”.

No obstante, pese a lo que dispone este precepto, en materia de tráfico y seguridad vial pueden darse situaciones anómalas que dan lugar a la duplicidad de sanciones de la que hablamos. Concretamente, pese a que se regula la misma conducta pero con distinta gravedad, podría darse dicha duplicidad en varios supuestos, de los cuales cabe destacar fundamentalmente los dos más comunes:

- En primer lugar, el supuesto de conducción superando la velocidad permitida. En este tipo de sanciones no solo es la LTSV donde se regula los misma como infracción grave o muy grave (dependiendo de los baremos de velocidad establecidos en el anexo IV de la ley) sino que es también el Código Penal en su artículo 379.1 el que tipifica el siguiente delito: “El que condujere un vehículo de motor o un ciclomotor a velocidad superior en sesenta kilómetros por hora en vía urbana o en ochenta kilómetros por hora en vía interurbana a la permitida reglamentariamente, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o con la de multa de seis a doce meses o con la de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días, y, en cualquier caso, con la de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta cuatro años”.
- En segundo lugar, respecto a la circulación con tasas de alcohol superiores a las permitidas. La LTSV tipifica esta conducta como una infracción administrativa

³⁹ Para un desarrollo más amplio de esta doble vertiente: RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes, 2013, “El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador”, *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, nº40, 19 y ss.

muy grave en su artículo 77, en relación con el Reglamento General de Circulación, que en su artículo 20 establece las tasas de alcohol permitidas⁴⁰, mientras que el Código Penal establece en su artículo 379.2 que será castigado con la misma pena que para el delito de apartado 1 de dicho precepto “el que condujere un vehículo de motor o ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas. En todo caso será condenado con dichas penas el que condujere con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,60 miligramos por litro o con una tasa de alcohol en sangre superior a 1,2 gramos por litro”.

Resulta interesante hacer un repaso a las interpretaciones llevadas a cabo por el TC en su jurisprudencia en materia de tráfico en relación con este principio de “non bis in ídem”.

Primero cabe hacer una breve referencia a la importante sentencia dictada por el TC 177/1999, de 11 de octubre, que si bien no versa sobre materia sancionadora de tráfico sino sobre materia sancionadora en materia medio ambiental, lo que hace es primar la vertiente material del principio non bis in ídem sobre la vertiente procesal o formal⁴¹, primacía que como se verá más adelante en las sucesivas interpretaciones por parte del TC es limitada.

⁴⁰ Estableciendo que: “No podrán circular por las vías objeto de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial los conductores de vehículos ni los conductores de bicicletas 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.

Cuando se trate de vehículos destinados al transporte de mercancías con una masa máxima autorizada superior a 3.500 kilogramos, vehículos destinados al transporte de viajeros de más de nueve plazas, o de servicio público, al transporte escolar y de menores, al de mercancías peligrosas o de servicio de urgencia o transportes especiales, los conductores no podrán hacerlo con 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.

Los conductores de cualquier vehículo no podrán superar la tasa de alcohol en sangre de 0,3 gramos por litro ni de alcohol en aire espirado de 0,15 miligramos por litro durante los dos años siguientes a la obtención del permiso o licencia que les habilita para conducir.

A estos efectos, sólo se computará la antigüedad de la licencia de conducción cuando se trate de la conducción de vehículos para los que sea suficiente dicha licencia.

⁴¹ De esta manera el tribunal establece en el FJ nº 3 que: “Desde esta perspectiva sustancial, el principio de ne bis in ídem se configura como un derecho fundamental del ciudadano frente a la decisión de un poder público de castigarlo por unos hechos que ya fueron objeto de sanción, como consecuencia del anterior ejercicio del “ius puniendi” del Estado. Por ello, en cuanto derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, la interdicción del bis in ídem no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del derecho punitivo y sancionador del Estado, ni menos aún de la eventual inobservancia, por la Administración sancionadora, de la legalidad aplicable, lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel derecho fundamental”.

Sobre esta sentencia el autor PUERTA SEGUIDO afirma que: “Para resolver el amparo, el TC centró su tesis en la preferencia de la garantía material que deriva del principio *ne bis in ídem*, relegando a un segundo plano la garantía formal o procesal que había llevado en pronunciamientos anteriores a afirmar la preferencia del orden penal sobre el sancionador administrativo cuando concurrían las identidades necesarias. La STC que se dictó, la 177/1999, sostuvo que una vez impuesta la sanción y pese a haber pasado el tanto de culpa al orden jurisdiccional penal y estar pendiente pronunciamiento de tal naturaleza, el incumplimiento de la obligación legal de paralizar el procedimiento administrativo que pesa sobre la Administración sancionadora no puede producir el efecto aflictivo para el sancionado de una posible posterior condena penal. La garantía material que deriva del principio *ne bis in ídem*, impidiendo el doble castigo, debe prevalecer sobre la garantía formal o procesal configurada sobre la base de la subordinación del procedimiento administrativo sancionador al pronunciamiento penal”⁴².

Posteriormente y ya en materia de tráfico, el TC dicta una sentencia muy controvertida sobre este principio como es la sentencia del TC 152/2001, de 2 de julio que resuelve un recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de fecha 27 de junio de 1997 que revoca parcialmente la dictada por el Juzgado de lo Penal nº 3 de Santa Cruz de Tenerife en un procedimiento relativo a un delito contra la seguridad del tráfico. Esta sentencia inadmite el recurso de amparo interpuesto por el recurrente en el que este alega una vulneración del principio “non bis in ídem” ya que había sido sancionado previamente en vía administrativa por los mismos hechos por los que se le condena después en vía penal.

Lo llamativo de esta sentencia son los motivos aducidos por el TC para inadmitir dicha demanda, y es que el Tribunal argumenta la inadmisión en que el recurrente era conocedor de que ya había sido sancionado administrativamente por esa misma conducta y no se lo hizo saber a la Administración, no respetándose lo establecido en el artículo 44.1 C) de la LOTC que requiere que se haya invocado de manera formal en el proceso el derecho constitucional que se entiende vulnerado, dándose lugar a una nueva resolución sancionadora. Concretamente en el FJ 2º el Tribunal establece que: “...Por ello, a la hora de analizar, y decidir, en este caso si el resultado final de la duplicidad de

⁴² PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, 2009, “La prohibición de bis in ídem en legislación de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284- 285, 229.

sanciones, administrativa y penal, vulnera el principio de non bis in ídem; o, más precisamente, si la postrera sentencia penal incurre en la violación de ese principio, deberá ser objeto de consideración especial el dato de que en la producción de dicha duplicidad ha influido de modo decisivo la actitud del recurrente, que perfectamente pudo haberlo impedido, y no lo intentó, simplemente con la alegación en el procedimiento administrativo de la simultánea pendencia del proceso penal, lo que hubiera podido determinar la suspensión del primero, conforme a lo dispuesto en el art. 7.2 del Real Decreto 429/1993, y a la postre su sobreseimiento, una vez pronunciada la sentencia penal, según lo dispuesto en el art. 5.1 del propio Real Decreto”. Y continúa estableciendo en su FJ 3º que: “Por otra parte es dato destacable que la pena impuesta en la Sentencia penal recurrida tuvo en cuenta la precedente sanción administrativa, según se dice en ella, por razones de equidad, para rebajar la pena impuesta por el Juzgado de lo Penal en la medida de la sanción administrativa”... “El planteamiento del recurrente supone, de prosperar, que el efecto de la aplicación del principio non bis in ídem en el sentido reclamado sería el de limitar el gravamen punitivo de la conducta del recurrente a un nivel muy inferior al que hubiera sido posible, de haberse ejercitado la potestad punitiva penal como única, cual era obligado según el régimen legal vigente en el caso de confluencia entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad punitiva penal. En otros términos, que la sanción administrativa más exigua, incorrectamente impuesta y tolerada con su pasiva actuación, le serviría de escudo frente a la correcta imposición de la sanción penal más grave”.

De manera posterior, el TC concretó más aún esta cuestión como se observa en la STC 2/2003, de 16 de enero donde resuelve un recurso de amparo interpuesto por un ciudadano contra una Sentencia del Juzgado de lo Penal de El Ferrol de fecha 29 de junio de 1999 y contra una Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de fecha de 20 de enero de 2000 por entender que, al igual que en el caso anteriormente expuesto, se le condena por un delito contra la seguridad del tráfico habiendo sido sancionado previamente en vía administrativa por esos mismos hechos.

En esta sentencia se vuelve a desestimar la demanda de amparo, entre otras cuestiones porque entiende que no se ve vulnerado el principio de non bis in ídem ya que como se establece en el FJ 6º: “Atendiendo a los límites de nuestra jurisdicción de amparo, una solución como la adoptada en este caso por el órgano judicial no puede considerarse lesiva de la prohibición constitucional de incurrir en bis in ídem sancionador, dado que la inexistencia de sanción desproporcionada en concreto, al haber

sido descontada la multa administrativa y la duración de la privación del carné de conducir, permite concluir que no ha habido una duplicación -bis- de la sanción constitutiva del exceso punitivo materialmente proscrito por el art. 25.1 CE. Frente a lo sostenido en la STC 177/1999 de 11 de octubre (FJ 4), no basta la mera declaración de imposición de la sanción si se procede a su descuento y a evitar todos los efectos negativos anudados a la resolución administrativa sancionadora para considerar vulnerado el derecho fundamental a no padecer más de una sanción por los mismos hechos con el mismo fundamento. En definitiva, hemos de precisar que en este caso no hay ni superposición ni adición efectiva de una nueva sanción y que el derecho reconocido en el art. 25.1 CE en su vertiente sancionadora no prohíbe el "doble reproche aflictivo", sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto”.

Además, en su FJ 8º fundamenta que no hay una duplicidad de procedimientos sancionadores por no ser la misma complejidad la del procedimiento Administrativo sancionador y la del procedimiento Penal, estableciendo que: Ahora bien, el recurrente se queja de la reapertura de un procedimiento sancionador -de carácter penal- una vez que ya había sido sancionado por los mismos hechos, por lo que hemos de examinar si la apertura o reanudación de un ulterior procedimiento sancionador -administrativo o penal- vulnera la prohibición constitucional de incurrir en bis in ídem.”... “se ha de concluir que en el mismo no regía la prohibición constitucional de doble procedimiento sancionador. La sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impiden equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado -por conducir habiendo ingerido alcohol en un grado superior a las tasas reglamentariamente determinadas- a un proceso penal a los efectos de entender que el recurrente ha sufrido una vulneración de su derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador”.

El autor SUÁREZ LÓPEZ, que lleva a cabo un examen pormenorizado de la distinta jurisprudencia del TC sobre esta cuestión, y en especial de estas dos sentencias, entiende que pese a que: “Es bastante asumible esta nueva doctrina constitucional, no se puede olvidar que la mejor alternativa para solucionar los supuestos de irregular dualidad de procedimiento administrativo sancionador y penal frente a un mismo hecho, concurriendo identidad de sujeto hecho y fundamento y ausencia de relación de especial sujeción, pasa de *lege lata* por la declaración de nulidad de pleno derecho de la sanción administrativa dictada por un órgano manifiestamente incompetente y de *lege ferenda*

por una más que necesaria modificación legislativa que hiciera posible que el Tribunal penal impugnara, suspendiendo entre tanto la condena, el acto administrativo no respetuoso con el criterio de subordinación de los actos administrativos sancionadores a los de la Autoridad Judicial”⁴³.

E) Competencia del órgano administrativo sancionador

La actual LPAC contempla en su artículo 47.1 b) como un tipo de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos aquellos que son dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Es interesante hacer una breve referencia al término “manifiestamente” que se incluye en este tipo de nulidad. Sobre esta clase de nulidad, y en concreto sobre dicho término, los autores RODRIGUEZ- ARANA MUÑOZ y SENDÍN establecen que: “para que la incompetencia sea determinante de la nulidad de pleno derecho ha de ser manifiesta, notoria, palmaria, evidente, obvia. Debe poder ser apreciada dicha incompetencia con facilidad. Sin embargo, el Tribunal Supremo, por sentencia de 20 de noviembre de 2001 ha entendido que la infracción de la competencia es manifiesta cuando puede apreciarse al contrastar el acto con el texto legal aplicable sin necesidad de interpretación, argumento que rebaja en cierta medida la exigencia porque según esta línea jurisprudencial no siempre será apreciada la infracción manifiesta de la incompetencia por cualquier ciudadano medio, quien ordinariamente no conoce, ni tiene por qué conocer, el marco legal de aplicación. Pero este no es el único criterio del Tribunal Supremo, pues hay una constante doctrina jurisprudencial que afirma que es incompatible la exigencia de que la incompetencia sea manifiesta con cualquier interpretación jurídica o exigencia de esfuerzo dialéctico, como corresponde a la dialéctica del adverbio expresado en el precepto (sentencias de 28 de enero de 1981, de 18 de octubre de 1983, de 12 de junio de 1985, de 20 de febrero de 1990 o e 10 de noviembre de 1992). El grado de la invalidez depende de la naturaleza de la infracción de la competencia: si es notoria, evidente, palmaria, ostensible, estaremos ante nulidades, y si la incompetencia no presenta estas características externas, nos hallaremos ante casos de anulabilidad.”... “La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que el carácter manifiesto de la incompetencia debe ser por

⁴³ SUÁREZ LÓPEZ, José María, “La incidencia del principio non bis in ídem ante ilícitos en materia de tráfico”, en: MORILLAS CUEVA, Lorenzo, *Delincuencia en materia de tráfico y seguridad vial*, Dykinson, Madrid, 2007, 63.

razón de la materia y del territorio, y no por razón de jerarquía o de grado (sentencia de 10 de marzo de 1987)”⁴⁴.

Teniendo esto presente, en materia de tráfico la LTSV recoge en su artículo 84 cuáles son los órganos competentes para sancionar las infracciones contenidas en esta ley distinguiendo en función del lugar en el que se ha cometido la infracción:

- **Infracciones cometidas en vías interurbanas y travesías:** la competencia corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia en la que se ha cometido el hecho. En caso de que sean infracciones cometidas en territorio de más de una provincia la competencia corresponde al Jefe de tráfico de la provincia en que la infracción haya sido primeramente denunciada⁴⁵.
- **Infracciones cometidas en vías urbanas:** la competencia se atribuye a los respectivos Alcaldes, los cuales pueden delegar esta competencia conforme a la normativa aplicable⁴⁶.
- **Otras consideraciones en relación a la competencia:** el artículo prevé además que “en las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán competentes para sancionar los órganos previstos en la normativa autonómica” y que “La competencia para sancionar las infracciones a que se refiere el artículo 52 corresponderá, en todo caso, al Director General de Tráfico o al órgano que tenga atribuida la competencia en las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, limitada al ámbito territorial de la comunidad

⁴⁴ RODRIGUEZ- ARANA MUÑOZ, Jaime/ SENDÍN, Miguel Ángel, *Derecho Administrativo Español. Acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa*, Tomo II, Netbiblio, Oleiros (A Coruña), 2009, 124.

⁴⁵ En relación a esta competencia el mismo artículo establece que: “Los Jefes Provinciales podrán delegar esta competencia en la medida y extensión que estimen conveniente. En particular podrán delegar en el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas la de las infracciones que hayan sido detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo. Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de sus competencias sancionadoras mediante convenios o encomiendas de gestión”.

⁴⁶ Respecto de estas infracciones el citado precepto señala que: “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.

autónoma”⁴⁷. Además incluye la particularidad de las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en las que la competencia sancionadora no es atribuida a los Jefes Provinciales de Tráfico sino a los Jefes Locales de Tráfico.

En relación a la competencia del órgano administrativo sancionador en materia de infracciones de tráfico resulta de interés analizar una reciente sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº3 de Madrid. Esta sentencia dictada en fecha 3 de marzo de 2016, correspondiente al procedimiento sancionador 321/2015⁴⁸, resuelve la impugnación, promovida por la AEA en defensa de los derechos de uno de sus socios, por parte de ciudadano de una resolución sancionadora impuesta por el Jefe Provincial de Tráfico por una infracción cometida en el núcleo urbano del Municipio de Hinojosa Del Duque (Córdoba).

En la impugnación, el recurrente alega la incompetencia del Jefe Provincial de Tráfico de Córdoba para sancionar una infracción cometida en núcleo urbano, ya que, conforme a lo establecido en la LTSV, la competencia para sancionar las mismas corresponde a los Alcaldes del Municipio correspondiente.

El Tribunal falla a favor del recurrente anulando la sanción por entender que el acto administrativo es contrario a Derecho, ya que si bien existe la posibilidad de que conforme al art. 71.5 de la anterior LTSV, la competencia que corresponde a los Alcaldes puede ser asumida por los Jefes Provinciales de tráfico cuando por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales no pueda ser ejercida por estos, o que conforme al artículo 13 la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común dicha competencia pueda ser objeto de delegación, entiende en su FJ 3º que: “lo que no se encuentra en todo el expediente administrativo es la delegación o encomienda de gestión, o cualquier otra figura que permita que la competencia en este caso, que corresponde al Sr. Alcalde de la citada localidad, haya sido transferida, por cualquiera de los mecanismos jurídicos previstos en la Ley 30/1992, a dicha Jefatura Provincial, con lo cual la incompetencia de ésta es clara y por tanto, procede la estimación de la demanda”.

⁴⁷Las infracciones recogidas en el artículo 52 de la LTSV son las relativas a “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 peligro 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 seguridad.

⁴⁸ La citada sentencia no se encuentra en ninguna base de datos Jurisprudencial. La misma ha sido aportada por la AEA para la incorporación a este trabajo.

Pese a que esta sentencia es dictada por un Juzgado de lo Contencioso Administrativo, la misma puede asentar precedente para futuras impugnaciones respecto de sanciones dictadas por órganos manifiestamente incompetentes ya que según datos de la AEA⁴⁹ relativos al año 2014, se estima que de los 8133 municipios españoles, 2262 cuentan con policía local, la cual ha formulado, solo contando las que llevan aparejada detracción de puntos, 441.415 multas de las cuales se estima que una de cada cuatro podría ser nula por el motivo que venimos señalando.

2- Vicios que atentan contra los principios procedimentales.

A) Error en la notificación.

El artículo 40 de la LPAC recoge la obligación de notificar los actos y resoluciones administrativos a los interesados cuyos derechos e intereses se vean afectados por aquellos⁵⁰.

En materia de sanciones de tráfico la LTSV regula cuales son los medios a través de los cuales se tiene que llevar a cabo la notificación de las sanciones, los cuales ya han sido anteriormente objeto de estudio de manera más pormenorizada. El primer medio para llevar a cabo la notificación sería en el acto mediante la detención del vehículo. Cuando esto no sea posible se llevará a cabo primero a través de la DEV (Solo para personas jurídicas o personas físicas que cuenten con la DEV voluntariamente), segundo, en el domicilio del infractor y, subsidiariamente a estas, en los correspondientes boletines oficiales, ya sea BOE (como tablón edictal único), TESTRA o BOP (facultativamente).

En relación a los errores en las notificaciones cabe hacer mención a una interesante sentencia, la sentencia nº310/2015 de 3 de diciembre del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº10 de Sevilla, que ejemplifica esta cuestión.

Esta sentencia resuelve la impugnación por parte de un particular de una sanción de tráfico y la correspondiente providencia de apremio para su ejecución debido a que, según el recurrente, no se le ha notificado la resolución sancionadora y la denuncia se le notificó incorrectamente. Concretamente, la notificación se llevó a cabo primero en su

⁴⁹ Datos aportados por la AEA en el siguiente artículo de 11 de marzo de 2016: <http://aeaclub.org/multa-anulada-puntos-jefatura-provincial-traffic-incompetencia/> (Consultado en fecha 21 de julio de 2018).

⁵⁰ Para un desarrollo más amplio de la notificación de actos y resoluciones administrativas y sus novedades en la ley 39/2015 consultar, entre otros: MAYOR GÓMEZ, Roberto, diciembre 2015, “La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla- La Mancha (GABILEX)*, nº 4, 71- 99.

domicilio particular por dos veces en días diferentes y al resultar infructuosas, la Administración acudió sin más a la notificación edictal en el TESTRA.

El tribunal esgrime los siguientes motivos a favor del interesado considerando errónea la notificación:

En primer lugar, en el FJ 3.2º el tribunal lleva a cabo una correcta exposición del significado y finalidad de la notificación dentro del procedimiento administrativo, explicando la gran importancia de la notificación no solo como elemento de comunicación de la resolución o acto al interesado sino también como elemento que permite al mismo su impugnación⁵¹. En el mismo FJ el tribunal continúa refiriéndose al asunto en cuestión diciendo que “la única notificación que se le hizo a la interesada (la de la denuncia e incoación del procedimiento) no constan los recursos que cabían contra una eventual conversión de la denuncia en una resolución sancionadora (eso sí, necesariamente dictada por la autoridad competente). Puede observarse que, entre la farragosa y confusa información en letra diminuta que se facilitaba con la notificación de la denuncia (folio 8), no hay mención alguna a los recursos que caben contra la eventual resolución sancionadora”.

En segundo lugar, expone a lo largo del FJ 4º que los defectos también alcanzan a la notificación que realiza la Administración a través del TESTRA debido a que, primero de todo, la notificación a través de este tablón es subsidiaria en cualquier caso a

⁵¹ Concretamente establece que: “No puede olvidarse que la notificación de las resoluciones administrativas es un «instrumento capital» del derecho de defensa (SSTC 55/2003, 186/2007, 104/2008, 176/2009, 54/2010, 58/2010 entre otras muchas), de manera que la irregular práctica de aquélla puede tener trascendencia constitucional si propicia la indefensión del interesado. La finalidad de la notificación es lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado para que, en definitiva, pueda aquietarse o reaccionar ante el mismo con todas las garantías de defensa”... “Pues bien, la notificación en sede administrativa no sólo persigue comunicar al interesado el contenido de las resoluciones y actos que le afecten, sino también informarle de cuál sea el modo en que puede impugnarlos. Por eso se ordena literalmente en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992 que, toda notificación hecha a los interesados indicará «la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos». Lo mismo viene a señalarse en el artículo 89.3 de la LRJPAC como contenido de la resolución.”... “Se ha de ser, en fin, muy riguroso con la exigencia de que la Administración facilite toda la información mencionada, aunque atendiendo a las peculiaridades del caso. Si alguno de los datos exigidos no consta, o la indicación sobre recursos es errónea o genérica, la notificación será defectuosa”.

la notificación a través de la DEV y a la notificación personal y domiciliaria⁵², poniendo en entredicho que en este caso se haya empleado de manera subsidiaria⁵³.

Seguidamente, argumenta que aunque la Administración en este caso hubiera acudido correctamente a este medio de notificación, lo ha hecho prescindiendo de las garantías legalmente establecidas debido a que:

- a) El TESTRA es gestionado por la DGT y la notificación por este medio se lleva a cabo conforme a lo establecido en una Orden Ministerial (Orden INT/3022/2010 de 23 de noviembre) que en su artículo 11 establece que “La Dirección General de Tráfico, una vez finalizado el plazo de publicación del edicto en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, enviará por medios electrónicos al organismo emisor, o pondrá a su disposición en la sede electrónica los mecanismos de carácter informático necesarios para obtenerla, una diligencia acreditativa de la publicación firmada electrónicamente, en la que figurarán los datos del edicto y las fechas en que ha permanecido expuesto en estado vigente.». Requisito que no se da según el tribunal ya que: “o que se nos ha enviado con el expediente es una simple copia impresa, firmada no electrónicamente por quien gestiona el TESTRA, sino manualmente por la Directora del departamento de Gestión de Sanciones del ayuntamiento de Sevilla”... “Por consiguiente, está meridianamente claro que no se ha autenticado la publicación edictal en el TESTRA del modo y por quien tiene normativamente la autoridad para hacerlo en la Dirección General de Tráfico. Quiere decirse en suma que, a efectos procesales, no consta que la notificación de la denuncia e incoación del procedimiento sancionador haya sido publicada en el TESTRA, ni de ninguna otra forma. Ello, por sí solo, conlleva la nulidad de todo el procedimiento sancionador, viciado al haberse tramitado por completo a espaldas del actor (art. 62.1.e de la Ley 30/1992)” (FJ 4º.3º).

⁵² Señala en el FJ 4º.2º que: “Solo subsidiariamente, la Administración está habilitada para acudir al uso de los edictos, como última solución, cuando haya agotado previamente todas aquellas otras modalidades de comunicación que aseguren en mayor medida la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación (art. 59.1 de la LRJPAC), y que, por esto mismo, garanticen, también en mayor medida, la posibilidad de ejercer el derecho de defensa (STC 181/2003); todo lo cual implica un especial deber de diligencia del órgano administrativo en la realización de los actos de comunicación (cfr. la STC 138/2003)”.

⁵³ Para un análisis más pormenorizado de la subsidiariedad de las notificaciones edictales: DE DIEGO DÍEZ, Luis Alfredo, *Notificaciones administrativas por edictos: Patologías y deficiencias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, 23- 29.

- b) La notificación a través de este medio ha de recoger el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, recursos que proceden, plazo y órgano ante el que han de interponerse conforme al artículo 58 de la antigua ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En este supuesto, el tribunal señala que: “la copia del TESTRA (no debidamente autenticada) que nos ha sido enviada por el ayuntamiento de Sevilla se limita a hacer constar el número de expediente, identificación del denunciado, fecha de la denuncia, matrícula del vehículo y precepto infringido. Nada sobre los hechos denunciados (que sí constaban en la resolución de incoación, pero no en la notificación edictal de la misma en el TESTRA) y nada sobre si la resolución era definitiva o cabía recurso contra ella.”.

Teniendo en consideración todo lo anterior, el tribunal en el FJ 5º finaliza que “De lo expuesto hay sobrados argumentos para estimar la demanda toda vez que, en esencia, al actor se le ha sancionado «de plano», sin haberle notificado regularmente la incoación del expediente, impidiendo así que pudiera defenderse”. Por ello falla declarando la nulidad radical de la providencia de apremio y de la resolución sancionadora.

B) Presunción de inocencia y prueba

Como ya es conocido, el derecho a la presunción de inocencia se recoge en nuestra Carta Magna en el artículo 24.2 configurándose como un Derecho Fundamental. En el procedimiento administrativo la presunción de inocencia se recoge en el artículo 53.2 b) de la ley 39/2015⁵⁴.

Sin duda hay que hacer aquí mención a la regulación de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador como mecanismo estrechamente relacionado a la presunción de inocencia. En lo referente a la prueba, la ley 39/2015 contiene la misma en los artículos 77 y 78, que recogen los medios y periodo de prueba así como las reglas de práctica de la misma.

⁵⁴ Se regula dentro del artículo 53 que recoge los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, estableciendo el apartado 2 que: “Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:”... “b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.”

Si bien, como ya hemos dicho la ley contempla la presunción de inocencia en lo que a la responsabilidad administrativa se refiere, en su artículo 77.5 establece la conocida presunción de veracidad para los documentos emitidos por funcionarios competentes⁵⁵. No obstante, como apunta la autora GALLARDO CASTILLO sobre estos documentos, “a todos estos documentos, aunque con matizaciones, les son de aplicación las reglas aplicables al proceso penal. Por eso, salvo en los casos en que los particulares afectados muestren su conformidad con las aseveraciones contenidas en ellas, nunca deben constituir una prueba irrefutable o irrefutable de los hechos que pretende acreditar. La presunción de la que gozan es *iuris tantum* y el grado de credibilidad que pueden merecer no debe rebasar este límite porque ni parten de unos hechos preconstituidos, ni quienes intervienen en ellos actúan como jueces imparciales sino que es la Administración la que investiga y denuncia por lo que debe respetar el sistema de garantías del procedimiento administrativo y, en lo aplicable a él, las propias del proceso penal”^{56 57}.

Fijando las anteriores cuestiones, conviene ahora centrarse en el sujeto responsable de los hechos. Como ya dijimos al analizar la culpabilidad, los supuestos de detención del vehículo el sujeto autor de la infracción no genera problemas, pero, en los supuestos en los que no existe tal detención se plantea una problemática en relación a la culpabilidad y, por ende, a la presunción de inocencia.

Concretamente, vamos a centrarnos en el supuesto recogido en el apartado c) del artículo 82 de la LTSV que recoge que “c) En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste tuviese designado un conductor habitual, la responsabilidad recaerá en éste, salvo que acredite que era otro el conductor o la sustracción del vehículo”. Para dicha acreditación, el artículo 93.1 de la ley establece un plazo de veinte días naturales.

Resulta interesante llevar a cabo un breve análisis de la sentencia número 274/2012 de 16 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº2 de

⁵⁵ Concretamente, “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”.

⁵⁶ GALLARDO CASTILLO, M^o Jesús, “Especialidades del procedimiento sancionador”, en: RIVERO ORTEGA, Ricardo/ CALVO SÁNCHEZ, M^o Dolores/ FERNANDO PABLO, Marcos (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común: novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, Lisboa, 2016, 234.

⁵⁷ Sobre esta misma cuestión véase, entre otros: PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Tráfico y seguridad vial: Preguntas y respuestas...*, op. cit., 101./ CARMONA RUANO, Miguel, 1990, “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”, *Revista de Jueces para la Democracia*, nº9, 22- 30.

Bilbao. En ella el recurrente, propietario del vehículo, presenta un escrito de demanda de Procedimiento Abreviado con el objetivo de impugnar una resolución administrativa sancionadora por exceso de velocidad por entender que no ha quedado acreditado que fuera él el conductor en el momento de cometerse la infracción y porque no se le notificó el requerimiento para que identificase al conductor del vehículo, entendiendo así que se ha visto vulnerado su derecho a la presunción de inocencia así como el principio de responsabilidad personal por hechos propios.

Teniendo en cuenta que en este caso no hubo detención del vehículo, la autoridad sancionadora debe requerir al propietario del vehículo para que proceda a identificar al conductor, contra el que se iniciará el procedimiento sancionador, en el plazo de veinte días naturales, como establece el artículo 93.1 de la LTSV. El incumplimiento de esta obligación de identificar al conductor responsable de la infracción es recogida en el artículo 77 j) de la LTSV como una infracción muy grave. En relación a esta obligación, el tribunal en su FJ 2º señala: “En definitiva, el titular de un vehículo tiene un doble deber o 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 con ocasión de denuncias que no pueden notificarse directamente al conductor es requerido por la Administración para ello”⁵⁸.

Lo que sucede en este supuesto es que, el propietario del vehículo no ha sido sancionado por no haber llevado a cabo la identificación del vehículo, sino por la infracción de exceso de velocidad cometida, algo que, según el tribunal, es contrario a derecho y que lo argumenta haciendo referencia a una Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJ del País Vasco⁵⁹, que señala como aspectos más relevantes de esta cuestión que:

- La identificación del conductor del vehículo es una obligación de colaboración con las autoridades, su negativa constituye una infracción grave que se ha de

⁵⁸ Sobre la proporcionalidad de esta obligación señala además en el mismo FJ 2º que: “El precepto legal configura un deber de colaboración del titular de un vehículo con la Administración que resulta inherente al hecho de ser propietario, lo cual comporta, con la lógica consecuencia de su disponibilidad continuada, ciertas obligaciones, entre ellas la de saber, dentro de lo razonablemente posible, la persona que lo maneja en un determinado momento, debido, esencialmente, al riesgo potencial que la utilización del automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas. De ahí que la carga del titular del vehículo de participar a la Administración quién lo conducía al tiempo de producirse una supuesta infracción de tráfico y cuando no hubiera sido posible su identificación en el acto de formularse la denuncia no se presenta como excesiva o desproporcionada”.

⁵⁹ Sentencia de 26 de febrero de 2007 que resuelve el recurso de apelación nº230/ 2005.

depurar de forma independiente al procedimiento instruido por la comisión de otra infracción y sin confundirlo con éste ya que “son distintos los sujetos imputados, los medios de defensa, las sanciones y la propia conducta punible”.

- “Para que un procedimiento sancionador termine con la imposición de una sanción debe quedar acreditada no sólo la comisión del hecho, sino también la autoría del mismo”. Y no como en el presente caso, que se confunde la autoría por incumplir el deber de identificación con la autoría por la infracción de circulación a velocidad superior a la permitida.
- Resulta contrario al derecho a la presunción de inocencia el sancionar basándose en la presunción de que un coche es conducido ordinariamente por su propietario.

El Tribunal falla estimando el recurso dando la razón al recurrente por entender en su FJ 4º que “cabe acoger el recurso contencioso- administrativo al haberse impuesto al actor, propietario del vehículo, una sanción por exceso de velocidad sin que haya quedado acreditado que fuera el conductor del vehículo, con infracción del principio de presunción de inocencia, así como el de la personalidad de la sanción”⁶⁰.

C) Prescripción y caducidad

Refiriéndonos en primer lugar a la prescripción, es importante distinguir que dentro de la prescripción del régimen sancionador existen dos tipos, la prescripción del hecho ilícito y la prescripción de la sanción de dicho hecho.

Sobre esta dualidad en la figura de la prescripción el autor MUÑOZ MEDINA señala que: “El legislador ha querido sentar dos criterios diferentes basados en el distinto modo que tiene la sociedad de encarar su relación con el infractor y la forma en que le exterioriza su reproche ante su conducta ilícita, pero, pese a lo agudo de su argumentación, nos resulta difícil compartir su idea de que sea más severa, por más difícil de alcanzar, la prescripción de la infracción que de la sanción”⁶¹.

Centrándonos ya en ambos tipos de prescripción, en primer lugar, el artículo 112 de la LTSV regula el plazo de prescripción para las infracciones previstas en la ley, siendo el mismo de 3 meses para las infracciones leves y 6 meses para las infracciones

⁶⁰ Para un estudio doctrinal y jurisprudencial más exhaustivo sobre esta cuestión que hemos analizado véase: ORENES BASTIDA, Juan Manuel, , “Presunción de inocencia”, en: ORENES BASTIDA, Juan Manuel/ PÉREZ MATEOS, Higinio, *Imprudencia de las sanciones de tráfico: Devolución de ingresos indebidos: comentarios, legislación, jurisprudencia, formularios*, 2º, Bosch, Barcelona, 1996, 37 y ss.

⁶¹ MUÑOZ MEDINA, Miguel María, *La potestad sancionadora de la administración...*, op. cit., 220 y 221.

graves y muy graves, plazos que comienzan a contar a partir del mismo día en que los hechos se hubieran cometido. Así mismo, el mismo artículo establece que “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 reanudará si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al denunciado”.

En lo referente a la prescripción de las sanciones MUÑOZ MEDINA continúa su análisis señalando que, la prescripción de las sanciones tiene las mismas garantías, fundamentos y límites que la prescripción de las infracciones, “con la única salvedad (o mejor dicho con la única necesidad de adaptación), de que tanto desde el punto de vista de la consideración social, como del de la ejemplaridad de la sanción, y por supuesto como garantía frente a la ineficacia de la Administración sancionadora, lo que es necesario garantizar es que el cumplimiento de la sanción siga con una razonable inmediatez a su imposición”⁶².

En cuanto al plazo de prescripción de las sanciones, el mismo artículo 112 en su apartado 4 establece que las sanciones consistentes en pena de multa prescribirán a los 4 años, y el de la suspensión de permiso de conductor de vehículos utilizados en la enseñanza prescribirá al año, ambos computados desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la sanción en vía administrativa.

En cuanto a la caducidad, el citado precepto en su apartado 3 establece que “si no se hubiera producido la resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución. Cuando la paralización del procedimiento se hubiera producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal, el plazo de caducidad se suspenderá y, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial, se reanudará el cómputo del plazo de caducidad por el tiempo que restaba en el momento de acordar la suspensión”.

Centrándonos en la prescripción, concretamente en la prescripción de las infracciones, la sentencia nº50/2014 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº1

⁶² MUÑOZ MEDINA, Miguel María, *La potestad sancionadora de la administración en materia de tráfico: Infracciones y sanciones*, Estudios jurídicos, Madrid, 1993, 223 y 224.

de Gijón de 5 de marzo de 2014 resulta interesante.

En ella se resuelve un recurso que tiene por objeto la anulación de una sanción de 300 euros y detracción de dos puntos del carnet impuesta al recurrente, fundamentando principalmente dicha anulación en que la acción para sancionar la infracción ha prescrito ya que tal y como establece la LTSV en su artículo 112, al tratarse de una infracción grave prescribe a los 6 meses, tiempo que ha transcurrido con creces desde que el recurrente presenta escrito de alegaciones (27-06-2012) hasta que se publica la resolución sancionadora (14-06-2013).

El tribunal falla a favor del recurrente anulando la resolución sancionadora por no ser conforme a derecho al haber prescrito. Argumenta dicho fallo en que si bien en fecha 25-9-2012 se realiza informe por el agente denunciante remitiéndose la propuesta de resolución al recurrente, no se le notifica por ausencia de reparto, intentándose la notificación en días posteriores (31-10-2012 y 2-11-2012), pero sin consignar la hora a la que se realizaron dichos intentos, por tanto al no consignar la hora es como si los mismos no se hubieran realizado y por tanto no interrumpen el plazo de prescripción. De manera posterior, procede la Administración a publicar dicha propuesta de resolución en el TESTRA en fecha 9-1-2013 y dictándose posteriormente resolución sancionadora el 25-3-2013, la cual se intentó notificar también sin éxito y se publicó posteriormente en el TESTRA. Concretamente, en el FJ 2º el tribunal señala que “dado que en el caso de autos no consta la hora de los 2 intentos de notificación de la propuesta de resolución realizados, ha de concluirse que no se llevó a cabo correctamente dichos intentos de notificación, lo que priva de eficacia a la notificación edictal efectuada en el TESTRA el 9-1-13 que, en consecuencia, carece de efectos interruptivos de la prescripción. Ha de entenderse pues, que transcurrido 1 mes desde el 6-7-12 sin que se produjera actuación administrativa se reanudó el plazo de prescripción (art. 92.2 párrafo segundo de la Ley de Tráfico), que no fue interrumpido por el intento de notificación de la propuesta de resolución y su notificación edictal, dictándose la resolución sancionadora el 25-3-13, una vez transcurrido el plazo de 6 meses desde que se reanudó el computo del plazo de prescripción el 6-8-12”.

En definitiva, al no haberse consignado correctamente los dos intentos de notificación de la propuesta de resolución, el plazo de prescripción no se interrumpe y por tanto, cuando la Administración dicta la resolución sancionadora la misma ya ha prescrito.

X- ESPECIAL MENCIÓN A LA INCORRECTA APLICACIÓN DE LOS MÁRGENES DE ERROR EN LAS INFRACCIONES POR EXCESO DE VELOCIDAD

1- Introducción

Teniendo en consideración que según datos de la DGT, en el pasado año 2017 casi la mitad de las sanciones de tráfico impuestas fueron por infracciones relativas a excesos de velocidad captadas por radares fijos⁶³, y eso sin tener en cuenta las sanciones por exceso de velocidad captadas por radares móviles, resulta interesante hacer un breve análisis en torno a la incorrecta aplicación de los márgenes de error por parte de la Administración en este tipo de sanciones.

En lo relativo a las sanciones por exceso de velocidad es la LTSV la que en su anexo IV regula el cuadro de sanciones y puntos a detraer por exceso de velocidad en función de si la infracción es grave o muy grave y dependiendo de la velocidad de cada vía y la velocidad a la que se circule por la misma. Pese a esta regulación en la LTSV, como bien señala FUERTES LOPEZ: “El examen de la tabla permite determinar que, aunque aparentemente se refleja en la misma la realidad de la LTSV, eso no es cierto. La aplicación de los márgenes de error, los “errores máximo permitidos” a los cinemómetros desvirtúan en la práctica las previsiones efectuadas en este Anexo IV. Al menos sería preciso haber introducido una nota general que especificara que los números que se indican en la tabla están sometidos a los propios márgenes de error (errores máximos permitidos) establecidos en la 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”⁶⁴. Por lo tanto, hay que entender dicho anexo en consonancia con la 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.

En cuanto a dichos márgenes de error, esta orden en su artículo 9 establece que “los errores máximos permitidos en la verificación después de reparación o modificación serán los establecidos para cada instrumento en sus correspondientes anexos de requisitos esenciales a los que se refiere el artículo 3 de la presente orden”,

⁶³ Concretamente de las infracciones viales totales sancionadas en 2017 (3.805.695), 1.676.589 lo fueron por exceso de velocidad captadas por radares fijos. (Datos consultados en fecha 23/08/2018 en las tablas contenidas en el siguiente enlace: <http://www.dgt.es/es/seguridad-vial/estadisticas-e-indicadores/denuncias/evolucion-estadisticas>).

⁶⁴ FUERTEZ LÓPEZ, Francisco Javier, 2014. El procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, Tesis Doctoral, Facultad de derecho, Universidad de León, León, 333.

artículo que remite a los anexos III, IV y V de la Orden. Dichos anexos distinguen unos u otros márgenes de error máximos aplicables en función del tipo de cinemómetro⁶⁵.

2- Distinción entre radar fijo y radar móvil en relación con la aplicación de los márgenes de error

Resulta interesante, de manera previa a tratar el objeto principal de este punto, hacer una breve distinción entre qué entiende la jurisprudencia por radares fijos y radares móviles, ya que esta cuestión ha dado lugar también a aplicaciones incorrectas de los márgenes de error previstos debido a que el margen de error aplicable es distinto, siendo de un 5% para radares fijos y un 7% para radares móviles⁶⁶.

A estos efectos, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en su sentencia 1387/2018, de 17 de abril de 2018, aclara esta cuestión.

En dicha sentencia, el Tribunal resuelve un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Navarra que condenaba al recurrente por un delito contra la seguridad vial por conducir por una autopista a una velocidad superior en 80 km/h por encima de la permitida (120 km/h). La cuestión aquí es distinguir si el radar que capta al infractor es un radar fijo o móvil a efectos de aplicar uno u otro margen de error.

Como bien dice el Tribunal en el FJ ÚNICO de la sentencia: “En el caso concreto de esta casación el margen de error es relevante pues la velocidad detectada por los aparatos de medición es de 214 km/h sobre los que el juez de lo penal actúa el margen de error del 7%, al considerar que en el caso el sistema de medición era móvil, en tanto que para la sentencia de apelación, y que es objeto de esta casación, el sistema de detección de velocidad es estático por lo que el margen de error era del 5% que determina, en la sentencia del juzgado penal una velocidad de 199 km/h, que no supera los 80 km superiores a la velocidad permitida, en tanto que, con el margen de error del

⁶⁵ Distinguiendo entre:

A) Cinemómetros destinados a medir la velocidad instantánea de circulación de los vehículos a motor desde emplazamientos estáticos o a bordo de vehículos (Anexo III) (Distinguiendo a su vez dentro de este tipo en función de si es en examen de modelo y verificación del producto, en verificación después de una reparación o modificación, o en verificación periódica.

B) Cinemómetros destinados a medir la velocidad instantánea de circulación de vehículos a motor desde aeronaves (Anexo IV).

C) Cinemómetros destinados a medir la velocidad instantánea de circulación de vehículos a motor sobre tramos de distancias conocidas (Anexo V).

⁶⁶ Así lo establece, para radares en verificación periódica, la ya citada 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 en su Anexo III.

5%, la velocidad era de 203 km, que si supera el margen y rellena la tipicidad del artículo 379.1 del Código penal”.

La cuestión que se trata aquí de dirimir, ya que no la resuelve la Orden Ministerial que contiene los citados márgenes, es si un radar colocado sobre un trípode o en un vehículo parado es un radar fijo o móvil para saber si se le aplica uno u otro margen de error.

Como conclusión final, los magistrados de la Sala entienden en el mismo FJ citado anteriormente que: “si el aparato de medición, cinemómetro es empleado desde una ubicación fija, esto es sin movimiento, ya sea fijo o estático, al margen de error es del 5%”. Por ello, desestiman el recurso de Casación interpuesto por el recurrente.

3- Aplicación incorrecta de los márgenes de error

La no aplicación o aplicación incorrecta de estos márgenes de error ha suscitado gran controversia, dando lugar a numerosas sentencias de las cuales cabe mencionar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y La Mancha nº10189/2015 de 23 de noviembre de 2015 una de las más relevantes, sino la más, sobre esta cuestión.

El objeto de esta sentencia es resolver el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra la sentencia nº208/2013 de 17 de junio de 2013 dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº1 de Albacete, que declara conforme a derecho la resolución sancionadora de la Jefatura Provincial de Tráfico de Murcia de fecha 22-10-2012 en desestimación del recurso de reposición contra la resolución sancionadora de fecha 14-3-2012 que sanciona al recurrente con multa de 300 euros y pérdida de dos puntos del carnet por circular a una velocidad de 113 km/h en una vía limitada a 80 km/h.

En este recurso, la parte actora solicita la nulidad de la sanción argumentando:

1. “Violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia y a la prueba debida, concretamente en cuanto a la solicitud de cómo se aprecian los márgenes de error en el cinemómetro empleado a la que no se ha dado la adecuada respuesta.
2. Violación del derecho fundamental a no sufrir indefensión por falta de motivación. Según el apelante la única cuestión suscitada consiste en saber si el cinemómetro ya tiene en cuenta el margen de error antes de hacer la fotografía o no y sobre esta misma cuestión la Administración no hace el más mínimo comentario.

3. Incongruencia omisiva que causa indefensión. A juicio del recurrente tampoco ha encontrado la adecuada respuesta las dudas suscitadas en cuanto a que el cinemómetro no aplica automáticamente los márgenes de error que soporta⁶⁷.

El Tribunal al analizar las razones de fondo plantea como cuestión fundamental saber si se ha aplicado o no el margen de error correspondiente. Para ello comienza haciendo mención al hecho de que la infracción que se sanciona fue captada mediante un cinemómetro móvil. Continúa en su FJ 3º estableciendo que los cinemómetros en su funcionamiento “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, y así resulte acreditado, además, mediante las correspondientes certificaciones de naturaleza técnica”.

Entrando ya en el motivo de fondo principal, en el FJ 3º señala que: “se plantea, sin embargo, por la parte la forma de aplicación del denominado margen de error -que la actora cifra en un 7%, según dispone el Anexo III, 4. c) de la Orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de 26 de noviembre de 2010 no ITC 3123/2010 que recoge el Certificado de Verificación ("para ensayos en carretera, tráfico real", según reza la norma), desde dispositivos móviles como era el que permitió captar la imagen. Si aplicamos ese margen de error del 7% a los 113 km/hora denunciados el margen es del 7,91 km/ hora, quedando la velocidad en 105, por debajo de los 110 con lo cual la infracción debería ser calificada como grave en lugar de muy grave, procediendo en consecuencia una sanción de tan solo multa de 100 euros en lugar de la de 300 con detracción de dos puntos del carnet. Pues bien, la actora afirma que sobre la velocidad que le fue detectada de 113 Km/hora debe aplicarse el margen de error en menos de un 7%. La demandada defiende que tal margen de error no se aplica a posteriori, pues el propio aparato cinemómetro ya computa ese margen de error al emitir el resultado”. Por tanto, como señala el tribunal, esta cuestión es de gran importancia ya que se pasaría de una sanción de 300 euros con detracción de dos puntos a una sanción de 100 euros sin detracción de ningún punto^{68 69}.

El margen de error aquí aplicable según el tribunal es el recogido en el anexo IV letra c) de la LTSV siendo el mismo del 5% km/h para velocidades de menos de 100 km/h y del 7% km/h si la instalación es móvil para velocidades de más de 100 km/h y

⁶⁷ FJ nº1 de la citada sentencia.

⁶⁸ Así lo establece la tabla de sanciones contenida en el ya citado Anexo IV de la LTSV.

⁶⁹ Sobre la importancia de aplicación de los márgenes de error en la sanción final al infractor: FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier, 2014. El procedimiento sancionador en materia de tráfico..., op. cit., 336.

resalta en su FJ3º que “lo que admite la norma, y como no podía ser menos, el certificado de verificación periódica en este caso presentado, es que, para que el cinemómetro pueda ser utilizado con plenas garantías de funcionamiento, haya superado los controles periódicos a los que debe estar sometido entre cuyos requisitos está el de que los márgenes de error en las pruebas a las que periódicamente se somete no superen los límites que ya hemos enunciado. Si superan tales límites de margen de error deben ser retirados y no ser utilizados. Por tanto un aparato que haya superado las pruebas tiene siempre el condicionante en su uso de que la detección que realiza tiene un margen de error que no puede superar determinados límites. Esos márgenes de error que hacen, a pesar de los mismos, su uso como tolerable es un dato incuestionable que no se puede salvar por muchas interpretaciones voluntaristas que quieran hacerse sobre la utilización del instrumento de control. Existe un riesgo de equivocación permisible pero dentro de determinados márgenes y con ese riesgo aceptable se utilizan los aparatos. Estos márgenes de error cuestionan pues la fiabilidad de las mediciones hasta donde llega el margen de error tolerable. Luego si se está permitiendo el uso del aparato aceptando que tiene errores, nos preguntamos cómo no se puede dudar de sus resultados y hacer la deducción de esos márgenes. Encontramos, pues, en la propia norma y en los controles de verificación a los que se someten, el propio marco regulador que permite el error. Así si se permite el uso de un aparato que tiene determinados fallos pero limitados no existe un argumento válido para que después en los resultados concretos de las mediciones no se puedan aplicar los márgenes que la norma consiente. Es una deducción completamente lógica y válida”. Es decir, el Tribunal sostiene que si se parte de que el uso de dichos cinemómetros conlleva un riesgo de equivocación para el cual se han tipificado unos márgenes de error hay que aplicar dichos márgenes contenidos en la norma como una garantía, sin haber lugar a su no aplicación.

Una vez realizado el análisis anterior el tribunal plantea la cuestión de si al plasmar la velocidad de la infracción en el boletín de denuncia correspondiente la velocidad que figura es habiéndose deducido ya los porcentajes de los márgenes de error, como sostiene la parte demandada, o no⁷⁰. Sobre esta cuestión el tribunal señala

⁷⁰ El tribunal ya se refiere a esto con anterioridad aludiendo a la doctrina penal, señalando en el mismo FJ que: “En materia penal, cuyos principios son aplicables *mutatis mutandi* al derecho sancionador, la doctrina de los Tribunales entiende que el porcentaje de margen de error se aplica a la velocidad detectada por el cinemómetro, sin que se entienda que en el resultado final se incluye el margen de error contemplado en la norma -lo que en definitiva implicaría que el cinemómetro emitiera un doble resultado: el primero con la medición y el segundo con la medición corregida con el margen de error, lo que de la Orden ITC antes citada no se deduce al exponerse el funcionamiento del aparato en cuestión”.

en el mismo FJ que: “A juicio de la Sala, es algo que solo tendría credibilidad si a la fotografía del vehículo en cuya parte superior aparece la pantalla del cinemómetro donde se plasma la velocidad detectada, se le restasen los márgenes del 5% o 7% reglamentarios. A la Sala no le cabe duda que esa velocidad fidedigna que sale en la pantalla del cinemómetro no es la real sino dentro de los límites del error admitidos ya que es lógico suponer que no existe una programación de los aparatos para que ya lleven inserto en sus cálculos tales márgenes cuando se les permite funcionar con ellos, o por lo menos esa corrección no consta. La consecuencia debe ser, pues, que si a esa velocidad de la pantalla no se le ha detruido el margen de error tolerable, el interesado y en este caso el Tribunal debe hacerlo por permitírsele la norma”.

Por todo lo expuesto anteriormente el tribunal falla a favor del recurrente estimando el recurso de apelación interpuesto, revocando la sentencia apelada y por consiguiente dejando sin efecto la multa y la pérdida de puntos decretada.

En mi opinión, no es comprensible que tras las numerosas sentencias sobre esta cuestión por parte de los tribunales⁷¹ la Administración continúe aplicando los márgenes de error de manera incorrecta. La única explicación que podemos encontrar es que la Administración ha pensado más en términos de rentabilidad que en términos de justicia, considerando que le resulta más beneficioso económicamente el hecho de no aplicar bien los mencionados márgenes, pues la mayoría de los ciudadanos que son objeto de sanción prefieren abonar la multa con el descuento que se le ofrece antes que recurrir dicha sanción y, en último extremo, acudir a los tribunales. De aplicarse bien los márgenes de error resultarían sancionados menos conductores, y los que fuesen sancionados en muchas ocasiones lo serían por una menor cuantía, lo que supondría una merma de ingresos para la Administración. En definitiva, que a la Administración le resulta más beneficioso en términos económicos no aplicar los márgenes de manera adecuada, aunque tenga que acudir a los tribunales en algunas ocasiones, que aplicar el sistema correctamente.

Pese a esto, da la impresión de que la Administración no ha reparado en que en el año 2015 se transpone la Directiva Europea 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015 por la que se facilita el intercambio transfronterizo de

⁷¹ A modo de ejemplificar esta cuestión cabe citar, entre otras, las siguientes sentencias: Sentencia N°17/2018 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº1 de Ourense de 30 de enero de 2018, Sentencia N° 4/2018 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo de Tarragona (Sección 1ª) de 16 de enero de 2018, Sentencia N°10/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Cartagena (Sección 1ª) de 27 de enero de 2017, Sentencia N° 30/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid (Sección 11ª) de 29 de Enero de 2014.

información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial⁷², que en su Anexo II establece que en los datos pertinentes en relación con la infracción han de figurar la velocidad máxima, la velocidad medida y la velocidad medida corregida en función del margen de error, y cuyo incumplimiento persistente por parte de la Administración Española puede dar lugar a una sanción por parte de la UE.

⁷² Directiva transpuesta por España de manera tardía mediante 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.

XI.- CONCLUSIONES

Primera. En nuestro ordenamiento existe una doble potestad sancionadora Penal y Administrativa, que si bien tienen aspectos en común, tienen una serie de diferencias, teniendo las sanciones administrativas una menor gravedad y no implicando en ningún caso pena privativa de libertad. De esta potestad sancionadora administrativa se nutre la potestad sancionadora en materia de tráfico, que cuenta, como potestad sancionadora que es, con una serie de principios que la limitan.

Segunda. La potestad sancionadora en materia de tráfico está en constante evolución debido a que el permanente desarrollo del sector automovilístico y de transportes por carretera aumenta los riesgos y circunstancias a las que los ciudadanos estamos expuestos, lo que requiere que la legislación sobre esta materia evolucione a la vez.

Tercera. La LTSV contempla un doble procedimiento sancionador en materia de tráfico cuya elección corresponde al administrado, pudiendo optar por un procedimiento abreviado en el que el infractor se beneficia de una serie de circunstancias, siendo la principal una reducción en el importe de la infracción, en detrimento de otras como la renuncia a formular alegaciones, o por un procedimiento ordinario, debiendo acudir a este en caso de que quiera realizar alegaciones o cualquier actividad probatoria. Esta dualidad de procedimientos, concretamente el establecimiento de un procedimiento abreviado de estas características por el que puede optar el infractor, refleja la voracidad recaudatoria de la Administración, en tanto que denota que a la Administración no le importa si el administrado es el verdadero culpable o no, sino que lo que realmente le importa es incentivar a que el ciudadano pague, haciéndole elegir entre conformarse con un leve castigo u optar por un largo camino de trámites que puede finalizar con una sanción más cuantiosa. Esto además no solo beneficia a la Administración en términos recaudatorios, sino que también permite reducir costes ya que si se opta por el procedimiento abreviado la Administración de tráfico se ahorra el gasto que conlleva todos los trámites de alegaciones, pruebas y recursos, sumándole a esto, además, que como las sanciones de tráfico ponen fin a la vía administrativa se pueden ya ejecutar, sin perjuicio de la tutela cautelar con motivo de su impugnación.

Cuarta. Puede decirse por tanto, que la potestad sancionadora administrativa en materia de tráfico se ha desligado en cierta medida de la que debería ser su finalidad primordial que es actuar como mecanismo de prevención de las infracciones de tráfico para convertirse más en un mecanismo de recaudación a favor de la Administración.

Quinta. Como se ha analizado, son numerosos los vicios en los que incurre la Administración a la hora de imponer sanciones de tráfico. Para que el sistema funcione de una manera más efectiva tanto para la Administración como para los administrados es necesario, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Que se eliminen en la medida de lo posible las llamadas “normas sancionadoras en blanco”, unificando al máximo la legislación sancionadora y, como cuestión estrechamente relacionada, que se haga hincapié por parte de la Administración en que la remisión contenida en las multas de tráfico a las normas sancionadoras sea rigurosa y perfectamente identificable.
- Ante el hecho ineludible de que el Derecho Administrativo sancionador está intrínsecamente ligado al Derecho Penal es necesario que se hagan esfuerzos por establecer una mayor coordinación entre ambos ordenamientos en materia de tráfico y que las sanciones administrativas y las penas sean coherentes entre sí.
- Que se delimiten aún con mayor precisión si cabe, las competencias en materia sancionadora de tráfico, sobre todo en el ámbito de las infracciones cometidas en núcleos urbanos.
- En lo que a la práctica de las notificaciones se refiere, resulta imprescindible, no solo para el derecho administrativo sancionador en materia de tráfico sino para todo el derecho administrativo sancionador, que se determine de una manera más exacta la forma y requisitos de realizar las notificaciones y, sobre todo, el orden de los medios de notificación que han de emplearse. La importancia de esta cuestión no solo reside en que una incorrecta notificación puede dar lugar a una nulidad del procedimiento sino que, como hemos visto, también puede dar lugar a la prescripción de las propias sanciones.

Del mismo modo, resulta necesario que se tomen medidas de peso para implementar de manera eficaz en la práctica la Administración electrónica.

- Llevar a cabo una determinación más exhaustiva de los sujetos responsables por la comisión de infracciones de tráfico en la que se establezca con más precisión la distinción entre responsabilidad por las infracciones cometidas y la responsabilidad del propietario del vehículo por la no identificación del conductor del mismo en el momento de la infracción, algo que como se ve en la práctica no está del todo claro.
- Como se ha constatado, uno de los vicios más frecuentes en los que incurre la Administración en materia de tráfico es la incorrecta aplicación de los márgenes

de error en las infracciones por exceso de velocidad. La solución a esta cuestión es tan sencilla como que la Administración aplique de manera correcta los márgenes de error, siguiendo el criterio que ha señalado la numerosa jurisprudencia, es decir, detrayendo de la velocidad captada los márgenes de error correspondientes y haciendo saber al administrado la velocidad a la que ha sido captado y la velocidad, infracción y sanción tras aplicar dichos márgenes.

XII.- BIBLIOGRAFÍA

ALASTUEY DOBÓN, M. Carmen/ ESCUCHURRI ALSA, Estrella, “Ilícito penal e ilícito administrativo en materia de tráfico y seguridad vial”, *Revista de Estudios penales y criminológicos*, nº31, 7- 86, 2011.

ALEMAN PARDO, María José, “De nuevo sobre una administración eficaz y el principio de legalidad”, *Revista jurídica de la Región de Murcia*, nº 27, 41-50, 1999.

AYUGA ROLDÁN, Ana, “ANÁLISIS: Reforma de la Ley de Tráfico: ¿Seguridad vial vs. Seguridad jurídica?”, *Revista Lex Nova*, nº 60, 33- 37, abril/ junio 2010.

BACA ONETO, Víctor Sebastián, “La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador”, *THEMIS: Revista de derecho*, nº 69, 27- 43, 2016.

CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, 2ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

- “La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284- 285, 83- 119, mayo/ diciembre 2009.
- “Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, nº 156, 191- 250, 2001.

CARMONA RUANO, Miguel, “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”, *Revista de Jueces para la Democracia*, nº9, 22- 30, 1990.

DE DIEGO DÍEZ, Luis Alfredo, *Notificaciones administrativas por edictos: Patologías y deficiencias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier, *El procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial*, Tesis Doctoral, Facultad de derecho, Universidad de León, León, 53 y 54, 2014.

GALLARDO CASTILLO, Mº Jesús, “Especialidades del procedimiento sancionador”, en: RIVERO ORTEGA, Ricardo/ CALVO SÁNCHEZ, Mº Dolores/ FERNANDO PABLO, Marcos (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común: novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, Lisboa, 219- 242, 2016.

LEDESMA MUÑIZ, Ramón, “El nuevo procedimiento sancionador de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284-285, 11- 31, mayo/ diciembre 2009.

LÓPEZ CÁRCAMO, Ignacio, “Normas sancionadoras administrativas en blanco (Jurisprudencia reciente en materia de potestad sancionadora”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Herri- Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 29, 203-218, 1991.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, “El principio de irretroactividad. Tres cuestiones claves”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 263- 264, 73- 104, 2003.

MAYOR GÓMEZ, Roberto, “La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla- La Mancha (GABILEX)*, nº 4, 71-99, diciembre 2015.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 280- 281, 65- 93, 2008.

MOROTE SARRIÓN, José Vicente, “El principio de intervención mínima en el derecho administrativo en relación con el ejercicio de una actividad”, *Revista española de la Función Consultiva*, nº 25, 61- 109, enero/ junio 2016.

MUÑOZ MEDINA, Miguel María, *La potestad sancionadora de la administración en materia de tráfico: Infracciones y sanciones*, Estudios jurídicos, Madrid, 1993.

NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005.

NUÑO JIMÉNEZ, Irene/ PUERTA SEGUIDO Francisco Eusebio, “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla- La Mancha (GABILEX)*, nº 5, 142- 190, marzo 2016.

ORENES BASTIDA, Juan Manuel, “Principio de legalidad . Expresión en la ley 30/92”, en: ORENES BASTIDA, Juan Manuel/ PÉREZ MATEOS, Higinio, *Improcedencia de las sanciones de tráfico: Devolución de ingresos indebidos: comentarios, legislación, jurisprudencia, formularios*, 2º, Bosch, Barcelona, 11-18, 1996.

- “Presunción de inocencia”, en: ORENES BASTIDA, Juan Manuel/ PÉREZ MATEOS, Higinio, *Improcedencia de las sanciones de tráfico: Devolución de ingresos indebidos: comentarios, legislación, jurisprudencia, formularios*, 2º, Bosch, Barcelona, 1996, 37 y ss.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Tráfico y seguridad vial: Preguntas y respuestas sobre procedimiento sancionador*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, “La prohibición de bis in ídem en legislación de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284- 285, 219-251, 2009.

RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes, “El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador”, *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, nº40, 1- 29, 2013.

RODRIGUEZ- ARANA MUÑOZ, Jaime/ SENDÍN, Miguel Ángel, “La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos”, en: “*Derecho Administrativo Español. Acto administrativo*”, *procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa*, Tomo II, Netbiblio, Oleiros (A Coruña), 2009, 116- 130.

SUÁREZ LÓPEZ, José María, “La incidencia del principio non bis inn ídem ante ilícitos en materia de tráfico”, en: MORILLAS CUEVA, Lorenzo, *Delincuencia en materia de tráfico y seguridad vial*, Dykinson, Madrid, 37- 63, 2007.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, *Derecho administrativo. Parte general*, 2ª, Atelier, Barcelona, 2015.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, , “El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 28, 17- 54, 1997- 2007.

VÁZQUEZ PARADA, José Ramón. *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª edición, Open, Madrid, 2015.

XIII.- ANEXO JURISPRUDENCIAL

Sentencias Tribunal Constitucional

STC N° 18/1981, de 8 de junio de 1981, FJ 2°.
STC 77/1983, de 3 de octubre de 1983.
STC N° 212/1990, de 20 de diciembre de 1990, FJ 3°.
STC N° 146/1994 de 12 de mayo de 1994, FJ 4°.
STC N° 26/1994 de 27 de enero de 1994, FJ 4°.
STC N° 177/1999 de 11 de octubre de 1999, FJ 3°.
STC N° 152/2001 de 2 de julio de 2001, FJ 2° y 3°.
STC N° 2/2003 de 16 de enero de 2003, FJ 6° y 8°.
STC N° 218/2005 de 12 de septiembre de 2005, FJ 3°.
STC N° 199/2014 de 15 de diciembre de 2014, FJ 4° y 5°.

Sentencias del Tribunal Supremo

STS, Sala de lo Penal, N° 1387/2018, de 17 de abril de 2018.

Sentencias Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Castilla y La Mancha N°10189/2015 de 23 de noviembre de 2015.

Sentencias Juzgados de lo Contencioso- administrativo

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo N° 9 de Sevilla de 3 de marzo de 2011, FJ 3°.
Sentencia N°274/2012 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo N°2 de Bilbao de 16 de octubre de 2012.
Sentencia N° 30/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid (Sección 11ª) de 29 de Enero de 2014.
Sentencia N°50/2014 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo N°1 de Gijón de 5 de marzo de 2014.
Sentencia N°310/2015 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo N°10 de Sevilla de 3 de diciembre de 2015.
Sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo N°3 de Madrid de 3 de marzo de 2016.

Sentencia N°10/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Cartagena (Sección 1ª) de 27 de enero de 2017.

Sentencia N° 4/2018 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo de Tarragona (Sección 1ª) de 16 de enero de 2018.

Sentencia N°17/2018 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº1 de Ourense de 30 de enero de 2018.