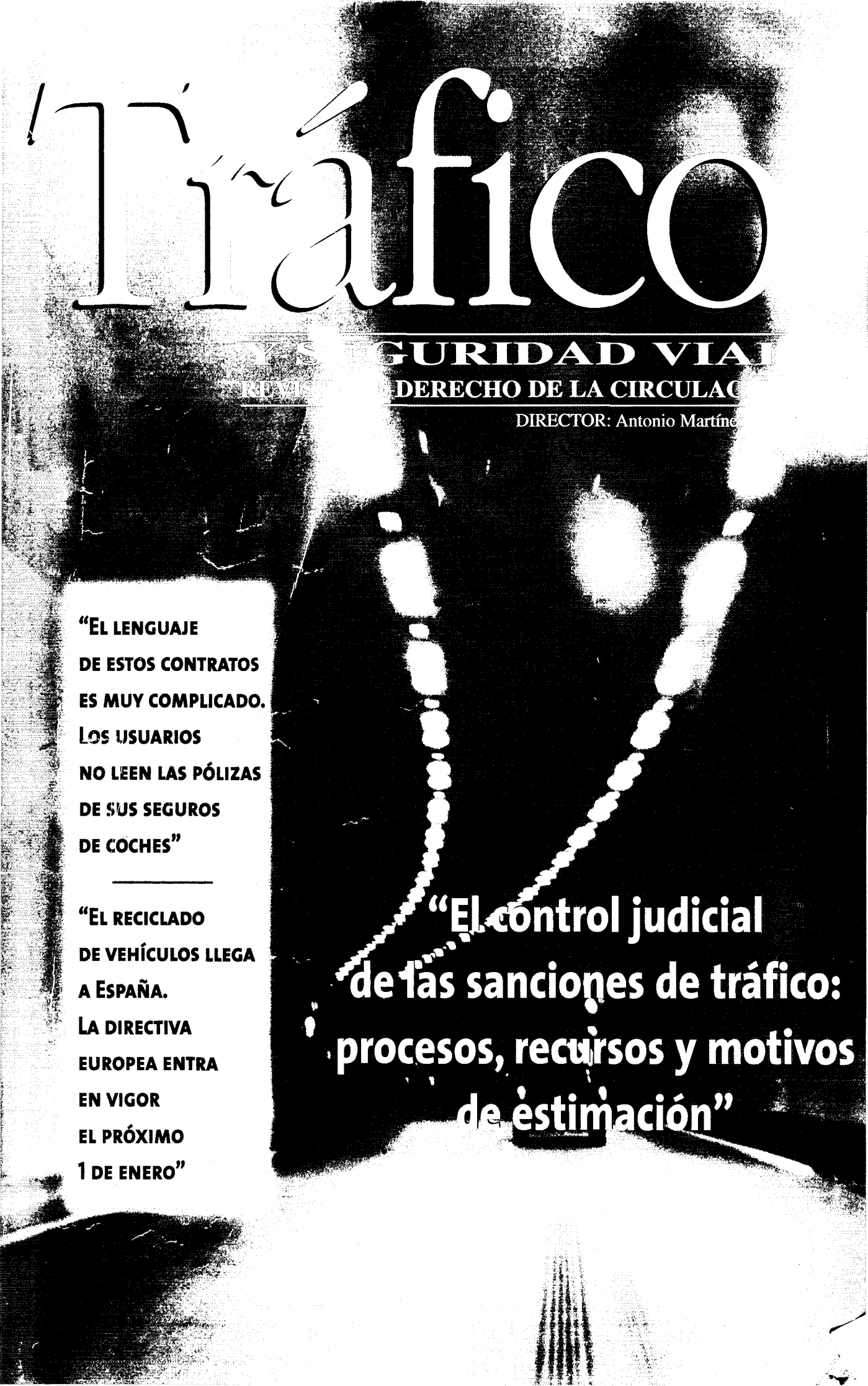

Tráfico

SEGURIDAD VIAL
REVISTA DE DERECHO DE LA CIRCULACIÓN
DIRECTOR: Antonio Martínez

"El lenguaje de estos contratos es muy complicado. Los usuarios no leen las pólizas de sus seguros de coches"

"El reciclado de vehículos llega a España. La directiva europea entra en vigor el próximo 1 de enero"

"El control judicial de las sanciones de tráfico: procesos, recursos y motivos de estimación"

El control judicial de las sanciones de tráfico: procesos, recursos y motivos de estimación

CONSUELO URIS LLORET

Magistrada de lo Contencioso-Administrativo

MARIANO ESPINOSA DE RUEDA JOVER

Magistrado. Profesor Titular de Derecho procesal

SUMARIO: I. Introducción.—II. Organos jurisdiccionales competentes.—III. Procesos. 1) Clases. 2) El procedimiento abreviado: A) Introducción. B) Ambito objetivo. C) Trámites del procedimiento: a) Iniciación: a') Indefensión. b') Subsanación. c') Sociedades. b) Admisión y reclamación del expediente. Señalamiento. c) Acto de juicio. d) Prueba.—IV. Motivos de impugnación. 1) Indefensión. 2) Notificaciones defectuosas. 3) Competencia. 4) Defectos formales: A) Falta de identificación del Agente denunciante. B) Falta de audiencia. C) Propuesta de resolución. D) Resolución sancionadora verbal: motivación. E) Notificación de las denuncias en el acto. 5) Exceso de velocidad: cinemómetros. 6) Sanciones: A) Multa. Cuantía. B) Suspensión de la autorización administrativa para conducir. 7) Prescripción. 8) Ora. Controladores.—V. Modificación del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

I.—Introducción

La promulgación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo por la Ley 13/1998, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, ha determinado una importante modificación en la impugnación jurisdiccional de los actos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Dicha modificación consiste, fundamentalmente, en la atribución a unos nuevos órganos jurisdiccionales de la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos contra dichos actos, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, y la tramitación de estos recursos, en la mayor parte de los casos, a través de un procedimiento nuevo, el procedimiento abreviado.

II.—Organos jurisdiccionales competentes

Competencia de los órganos unipersonales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo

para conocer de los recursos contra resoluciones sancionadoras en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Con anterioridad a la Ley 29/1998, la competencia para conocer de los recursos contra resoluciones sancionadoras en la citada materia correspondía a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. La citada Ley establece en su artículo 8.3 que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a actos de la Administración periférica del Estado y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela, con determinadas excepciones entre las que no se encuentra la materia relativa a tráfico. En consecuencia, corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la competencia para conocer de los recursos contra las siguientes sanciones, en lo que aquí interesa:

1) Sanciones en materia de tráfico.

2) Sanciones que se impongan por infracciones a la legislación reguladora de los transportes terrestres a que se refiere el apartado 1 del artículo 146 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en la redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, es decir, cuando la infracción denunciada revele una conducción que suponga un exceso en más de un 50 por 100 en los tiempos de conducción, o una minoración en más de un 50 por 100 en los tiempos de descanso reglamentariamente establecidos, en que se considerará temeraria, y sin perjuicio de la responsabilidad que proceda exigir con arreglo a la citada Ley, se pasará el tanto de culpa a los órganos competentes en relación con la ordenación del tráfico y la seguridad vial, exigiéndose en estos casos la responsabilidad en el ámbito de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y conforme al procedimiento sancionador establecido en el RD 320/1994, de 25 de febrero.

3) Sanciones dictadas por los órganos competentes en materia de tráfico por infracciones relativas a las normas sobre la Inspección Técnica de Vehículos.

4) Sanciones por infracciones relativas a las normas reguladoras de la actividad de los centros de reconocimiento de conductores o de enseñanza.

5) Sanciones por infracciones de las normas relativas al régimen de actividades industriales que afecten de manera directa a la seguridad vial, de conformidad con lo establecido en el artículo 67.4 de la Ley sobre Tráfico.

La competencia de los Juzgados Provinciales se limita a conocer de las resoluciones de los órganos superiores que confirmen íntegramente las dictadas por los órganos de la Administración periférica, por lo que no son competentes cuando la resolución de la Dirección General de Tráfico, dictada en vía de recurso, modifica en algún sentido el acto originario impugnado. En estos casos, y por aplicación de lo establecido en el artículo 9 b) de la Ley Jurisdiccional, la competencia corresponde a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Sin embargo este criterio no es pacífico, asumiendo dicha competencia algunos de estos órganos pero considerando otros que, en tal supuesto, es competente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia.

El conocimiento de la gran mayoría de los recursos contra resoluciones sancionadoras en materia de tráfico, y en la materia de transportes terrestres, viene atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, por lo que la fijación de criterios por estos en dicha materia resulta de gran importancia, máxime teniendo en cuenta que, como veremos más adelante, contra las sentencias que dictan no cabe recurso de apelación.

III.—Procesos

1) Clases

Por razón de las sanciones impuestas cabe distinguir dos tipos de procesos:

Si se trata de multa y suspensión de la autorización administrativa para conducir, el proceso a

seguir es el ordinario o en primera o única instancia como lo denomina la Ley Jurisdiccional, pues tales recursos se consideran de cuantía indeterminada, aunque inferior a tres millones de pesetas a efectos de recurso de apelación.

Si la sanción que se recurre se limita a la multa, el proceso a través del que se sustancia el recurso es el procedimiento abreviado, ya que no supera el importe de 500.000 pesetas.

2) El procedimiento abreviado

A) Introducción

Este proceso declarativo, introducido por la Ley 29/1998, y que carece de precedentes en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se caracteriza por los principios procesales de inmediación, concentración, celeridad y unidad de acto, debiendo destacarse la gran agilidad que presenta en la tramitación y resolución de asuntos, pudiendo señalarse en tal sentido que el período normal que media entre la presentación del recurso y el dictado de la sentencia es de dos o dos meses y medio, siempre y cuando el Juzgado no tenga asuntos atrasados que señalar y resolver.

Sobre este procedimiento se han formulado numerosas críticas por la doctrina, pues efectivamente, la redacción del artículo 78 de la Ley Jurisdiccional presenta numerosas deficiencias y lagunas, debidas quizá a las distintas modificaciones que sobre el texto inicial se introdujeron determinadas por la premura en la regulación de un procedimiento que no estaba previsto en el Proyecto de Ley remitido a las Cortes.

B) Ambito objetivo

El ámbito objetivo del procedimiento queda circunscrito a los recursos que se deduzcan en las materias de que conozcan los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, cuando su cuantía no supere las 500.000 pesetas o se trate de cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicios de los funcionarios públicos de carrera. También en supuestos de inactividad de la Administración.

C) Trámites del procedimiento

Seguidamente serán expuestas algunas cuestiones que, desde el punto de vista práctico, se plantean en cada una de esas fases.

a) Iniciación

El apartado 2 del artículo 78 establece que el recurso se iniciará por demanda, a la que se deberán acompañar el documento o documentos en que el actor funde su derecho (documentos materiales o sustantivos) y aquellos previstos en el artículo 45.2 (documentos procesales), tales como los que acrediten la representación, la legitimación, el acuerdo de las personas jurídicas para entablar acciones, etc.

Son varios los problemas que plantea la iniciación del recurso.

a') Indefensión

– En primer lugar el ya conocido de la posible indefensión que se le puede ocasionar a la parte actora al tener que formular su demanda sin habérsele dado traslado del expediente. Ciertamente, y aunque al interesado se le pueden haber notificado las diversas actuaciones del expediente, en la mayor parte de los casos no conocerá todos los trámites procedimentales seguidos por la Administración, ni las distintas diligencias practicadas, lo que indudablemente representa una desventaja respecto de la parte demandada, que por ser la Administración conoce el expediente.

– En el acto del juicio a veces se alegan motivos de impugnación no consignados en la demanda, lo que, a su vez, representa una dificultad para la parte demandada que ha de articular su defensa improvisadamente sobre tales motivos.

– La presentación de la demanda sin previo traslado del expediente, con la posible ampliación en el acto de juicio, puede dificultar la distinción entre motivos de impugnación alegados en dicho acto y que no lo fueron previamente y cuestiones nuevas; e incluso también pueden formularse pretensiones distintas de las formuladas en la demanda, provocando una posible desviación procesal, pues la pretensión se ejercita en la demanda, debiendo limitarse la parte actora en el acto del juicio a exponer los fundamentos de lo que pida o a ratificar los expuestos en la demanda.

b') Subsanación

La iniciación del proceso por demanda plantea dificultades respecto de la subsanación de defectos cuando en lugar de dicho escrito se presenta el de interposición del recurso, pues en alguna

ocasión se ha alegado por la Administración la inadmisibilidad del recurso, si el escrito de demanda se presenta transcurridos dos meses desde la notificación del acto impugnado, no obstante haberse presentado dentro de dicho plazo el escrito de interposición, y ello por considerar que el procedimiento abreviado necesariamente ha de iniciarse por demanda y no ser éste un defecto subsanable. Sin embargo esta causa de inadmisibilidad debe ser rechazada, primero porque el artículo 45.3 prevé expresamente cualquier supuesto de no concurrencia de los requisitos exigidos por la Ley para la validez de la comparecencia, siendo uno de ellos en el procedimiento abreviado la iniciación del recurso por demanda, y segundo porque en todo caso la inadmisibilidad no sería acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva. En definitiva se llega a la conclusión que en estos casos lo correcto es conceder al recurrente un plazo de diez días para formular la demanda, con apercibimiento de archivo de las actuaciones, de conformidad con el artículo 45.3 de la Ley Jurisdiccional.

c') Sociedades

Otro de los problemas que se plantean en la fase inicial del recurso es el relativo a la presentación con la demanda del documento previsto en el artículo 45.2 d) de la Ley Jurisdiccional, es decir, aquel que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente en el poder de representación. La cuestión se plantea fundamentalmente en materia de tráfico en que las entidades mercantiles dedicadas al transporte pueden interponer distintos recursos contra resoluciones sancionadoras, y que, siguiendo estrictamente la letra de la ley, deberían adoptar en cada caso el acuerdo de interponer el recurso contencioso-administrativo, lo que no suele hacerse en la mayor parte de los casos. Ciertamente, el artículo 69 de la Ley Jurisdiccional establece que la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso, entre otros supuestos, cuando se hubiere interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada [apartado b)], solicitándose por el Abogado del Estado la declaración de inadmisibilidad en todos los casos en que no se aporta el acuerdo de la persona jurídica de interponer el recurso contencioso-administrativo.

b) Admisión y reclamación del expediente. Señalamiento

Tras la presentación de la demanda, corresponde al Juez examinar su jurisdicción y competencia y la concurrencia de los requisitos necesarios para la admisión de la demanda. En caso de que falte algún requisito o no se haya aportado algún documento de los previstos en el artículo 45.2, ha de concederse a la parte un plazo de diez días para subsanación, con apercibimiento de archivo de las actuaciones. Concurriendo todos los presupuestos procesales se dictará providencia admitiendo a trámite la demanda y dando traslado al demandado, y se señalará día para la vista, haciendo saber a la Administración que el expediente deberá remitirlo con quince días de antelación, al menos, del señalado para la vista.

Si en la fecha anterior en quince días a la señalada para el juicio no se ha recibido el expediente, pero se remite antes del juicio ha de suspenderse el señalamiento si así lo solicita la parte actora y señalar nuevamente la vista dejando transcurrir el plazo de quince días entre la recepción del expediente y el nuevo señalamiento. Por último, también habrá de suspenderse el juicio si del expediente resulta que puede haber un tercero afectado por la sentencia que se dicte y que no ha sido emplazado por la Administración, a fin de que por ésta se proceda al emplazamiento.

El número 4 del artículo 78 dispone que recibido el expediente se «remitirá al actor y a los que se hubieren personado» para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista

c) Acto de juicio

La vista o juicio oral es el trámite esencial del procedimiento abreviado, en el que se concentran la mayor parte de sus actos. El artículo 78 de la Ley Jurisdiccional, en sus números 6, 7, 8, 9, 10 y 11 contempla las distintas situaciones que pueden plantearse en el juicio, si bien la redacción de estos preceptos es confusa, reduciéndose, en definitiva, la distintas hipótesis contempladas a que se planteen o no cuestiones incidentales de carácter procesal. Tales cuestiones, que pueden plantearse por la parte demandada, o por el propio Juez, se reducen a la posible inadmisión del recurso por falta de jurisdicción, o por extemporaneidad, falta de legitimación o cualquier otra causa que impida la prosecución y término del proceso mediante

una sentencia de fondo. Aunque la consecuencia no sea la de la inadmisibilidad del recurso, también puede alegarse la falta de competencia objetiva o territorial, que provoca la inhibición del Juzgado con la consiguiente remisión de las actuaciones al órgano jurisdiccional competente en caso de apreciarse.

El planteamiento de causas de inadmisibilidad del recurso suscita problemas derivados de la trascendencia de dicho pronunciamiento, de tal modo que sólo en aquellos casos en que resulte patente la falta de un presupuesto procesal o la existencia de alguna circunstancia que impida la continuación del proceso, la prudencia exige proseguir con el juicio y resolver en sentencia sobre la causa de inadmisibilidad invocada. Ello determina que la declaración de inadmisibilidad quede reducida a supuestos muy claros y concretos de extemporaneidad, pues normalmente las causas de inadmisibilidad en general requiere un estudio previo del asunto que no resulta posible en una vista oral. Si se declara la inadmisibilidad indebidamente, entendiendo después de tal declaración que lo ha sido por una equivocada apreciación en el acto de juicio de las circunstancias o situaciones alegadas, deberá procederse a anular el acto del juicio en los términos previstos en el artículo 240.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y a fijar un nuevo señalamiento.

Aunque en el artículo 78 de la Ley Jurisdiccional no se contempla la posibilidad de que sea el Juez el que plantee alguna cuestión que pueda impedir un pronunciamiento mediante sentencia sobre el fondo del asunto, es evidente que dicha posibilidad no le está vedada, e incluso resulta de aplicación, por analogía, el artículo 65.2 de la Ley que permite al Juez o Tribunal, en el procedimiento en primera o única instancia, poner en conocimiento de las partes la oportunidad de tratar en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones motivos relevantes para el fallo y distintos de los alegados. En cualquier caso, ha de constarle al Juez de un modo claro la existencia de los motivos que determinen la inadmisibilidad del recurso, antes de plantear a las partes tal cuestión sin haber sido previamente alegada por ninguna de ellas, pero de apreciar la posible concurrencia de unas causas de inadmisibilidad o la falta de jurisdicción o de competencia, necesariamente ha de someterlo a la consideración de las partes, dado el carácter de orden público de las normas que regulan la jurisdicción y la competencia, y la obligatoriedad de declarar inadmisible el recurso de darse alguno de los supuestos previstos en el artículo 69 de la Ley Jurisdiccional.

Por último, el número 11 del artículo 78 establece una norma de difícil aplicación en la práctica. Así, se dispone en dicho número que «cuando de las alegaciones de las partes se desprenda la conformidad de todos los demandados con las pretensiones del actor, el carácter meramente jurídico de la controversia, la ausencia de proposición de prueba o la inadmisibilidad de toda la propuesta, y las partes no deseasen formular conclusiones, el Juez apreciará tal circunstancia en el acto y, si ninguna parte se opusiere, dictará sentencia sin más dilación».

d) Prueba

El número 12 del artículo 78 establece que los medios de prueba se practicarán en los juicios abreviados, en cuanto no sea incompatible con sus trámites, del modo previsto para el proceso ordinario. No obstante tal afirmación, la regulación de los distintos medios de prueba determina que tal fase procesal presente en el procedimiento abreviado un régimen peculiar y específico, distinto del regulado en el procedimiento en primera o única instancia. Así, se presentan particularidades en la prueba testifical, como es la no admisión de escritos de preguntas y repreguntas y la imposibilidad de su tacha, sin perjuicio de que las partes puedan alegar en conclusiones lo que estimen pertinente sobre las circunstancias personales de los testigos y de la veracidad de sus manifestaciones. Igualmente, para la prueba de confesión no se admiten pliegos de posiciones, debiendo proponerse verbalmente. Y, por último, y en cuanto a la prueba pericial no son de aplicación las reglas sobre insaculación de peritos.

IV.—Motivos de impugnación

1) Indefensión

La posibilidad de recurrir en vía contenciosa no excluye la indefensión, por lo que no cabe alegar válidamente que no existe indefensión por tener dicha posibilidad.

La STS 12 2 90, señala que entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso-admi-

nistrativo no existe un *continuum,* en el que la indefensión producida en un momento pueda subsanarse en otro, sino que el primero es cualitativamente diferente del segundo, y sus respectivos contenidos no pueden extrapolarse de uno a otro. Terminado el procedimiento administrativo, *ex post* del mismo, y ya fuera de él, no pueden subsanarse los vicios producidos *ex ante* de la resolución que le puso término, siendo el análisis de esos posibles vicios por la Jurisdicción uno de los posibles motivos del recurso contencioso-administrativo en el que se impugne la invalidez del acto producido sin las garantías jurídicas exigibles. La resolución administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida frente a la Administración, so pena de confundir las funciones de ésta y de aquélla. No le corresponde a la Jurisdicción imponer la sanción, de ahí que las garantías legales para su imposición no puedan cumplirse ante ella, cuya misión se reduce a controlar si tales garantías se observaron o no por la Administración. Otro criterio conduciría prácticamente a la eliminación de la eficacia jurídica de los vicios de procedimiento en cuanto motivos de impugnación del acto administrativo, pues en la medida en que todos los actos son recurribles, la oportunidad de defensa en el recurso contencioso-administrativo subsanaría los vicios del procedimiento administrativo, lo que carecería de sentido.

2) Notificaciones defectuosas

La notificación por el instructor al interesado del inicio del procedimiento (la denuncia) mediante publicación de edictos en el Boletín Oficial de la Región es defectuosa si con carácter previo se ha realizado un solo intento de notificación personal por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio del interesado, siendo devuelto por estar ausente en las horas de reparto, máxime si en la publicación no se advierte al interesado de que de no hacer alegaciones en el plazo de 15 días el acuerdo de iniciación sería considerado como propuesta de resolución, puesto que para que la publicación sea válida como sustitutiva de la notificación personal, debe realizarse con los mismos requisitos exigidos por la Ley para esta última (art. 60 y 58.2 de la Ley 30/1992), recogiendo el texto íntegro del acto notificado, lo que no se cumple cuando dicha publicación no hace referencia alguna a los hechos imputados, al referirse únicamente al número de expediente, identificación del infractor, lugar de sucesión de los hechos, precepto infringido y sanciones propuestas.

Con la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 sólo cabe acudir a la notificación edictal en dos supuestos:

1) Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado y éste no se halle presente, así como ninguna otra persona que pueda hacerse cargo de la notificación; en este caso, se hará constar en el expediente tal circunstancia, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, repitiéndose el intento por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

2) Cuando el interesado en un procedimiento sea desconocido, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar.

Las notificaciones defectuosas no interrumpen el plazo de prescripción de la infracción, salvo desde que exista una actuación del interesado que evidencie el conocimiento del acto a notificar, o desde que interponga los recursos procedentes (artículo 58.3 de la Ley 30/1992).

3) Competencia

El artículo 68 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece la competencia del Gobernador Civil (en la actualidad Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma) para imponer las correspondientes sanciones, y del Alcalde cuando se trate de infracciones cometidas en vías urbanas, limitándose en este caso la competencia a la imposición de sanciones de multa, puesto que la sanción de suspensión del permiso de conducir corresponde, en todo caso, a los Delegados del Gobierno.

Aunque en la actualidad esta cuestión ha perdido cierto interés, ya que todas las resoluciones sancionadoras se dictan, al menos formalmente, por el Delegado del Gobierno, durante cierto tiempo sólo constaba en el expediente la notificación de la resolución sancionadora por el Jefe de la Uni-

dad de Sanciones, Instructor del expediente, en la que se hacía constar que el acuerdo había sido dictada por la Autoridad sancionadora de la Provincia, sin especificar quien era dicha autoridad y sin que obrara en el expediente la resolución sancionadora. Tales acuerdos sancionadores eran declarados nulos, por vicio de incompetencia manifiesta no subsanable, por algunas Salas de lo Contencioso Administrativo considerando que el acuerdo sancionador era inexistente, y que el Jefe de la Unidad de Sanciones carecía de competencia para sancionar, puesto que no podía entenderse que actuara por delegación al ser la potestad sancionadora indelegable de conformidad con el artículo 127.2 de la Ley 30/1992, y el artículo 80 prohibía, además, la posibilidad de delegar la firma, sin que fuera posible considerar subsanada la falta de firma del órgano competente por el hecho de que figurase en el expediente la resolución del recurso ordinario firmada por el Director General de Tráfico, ya que la potestad sancionadora era del Gobernador Civil de la Provincia y no de dicho Director General, cuya competencia estaba limitada a la resolución del recurso ordinario formulado contra aquélla. Por otro lado, debe insistirse en que la firma del titular del órgano de la competencia es esencial para la existencia del acto, pues sin firma la resolución administrativa no existe y lo que no existe no puede ser sanado ni convalidado. La resolución no se encuentra firmada sino cuando el titular del órgano extiende su firma entera, media o rúbrica, actuación que implica la asunción por su responsabilidad del contenido del acto. No está firmada cuando aparece estampillado simplemente el órgano llamado a asumir la responsabilidad, pero sin intervención directa de la persona titular del mismo. La resolución también es inexistente cuando la única resolución firmada por la autoridad competente es la que ordena su publicación en el BOP.

El criterio de la imposibilidad de delegación de la potestad sancionadora es el mantenido por la jurisprudencia mayoritaria, extendiéndolo a la fase de resolución del recurso ordinario, por entender que cuando se resuelve un recurso en materia sancionadora se ejerce esta potestad.

Sin embargo, dos acontecimientos recientes han venido a modificar sustancialmente este panorama: las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1998 y de 9 de febrero de 1999, y la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992.

La sentencia de 10 de noviembre de 1998, dictada en un recurso de casación en interés de la ley, declara la legalidad de la delegación partiendo de la tesis de que el artículo 127 de la Ley 30/1992 no derogaba lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, sobre las facultades de delegación de los Alcaldes, y en su virtud, éstos pueden hacer uso de la delegación que autoriza el citado artículo 21. Esta doctrina, favorable a la delegación, se fija para posibilitar el ejercicio de la potestad sancionadora, y así lo expresa la sentencia: si el Alcalde no pudiera delegar las competencias sancionadoras sería prácticamente imposible ejercer la potestad sancionadora, principalmente en las grandes ciudades, por el excesivo número de expedientes. Sin embargo, esta solución podría haberse alcanzado a través de la figura de la desconcentración de la potestad sancionadora del Alcalde en los Concejales, a través de la correspondiente ordenanza elaborada por los órganos competentes del propio Ayuntamiento. La desconcentración, a diferencia de la delegación, supone un traslado del ejercicio de la competencia a los Concejales, con lo que se hace posible el reajuste en la asignación de competencias en la forma que cada Ayuntamiento estime más adecuada en virtud de su autonomía municipal y sus facultades de autoorganización.

Ha de hacerse también referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1999 (Sala 3.ª, Sección 6.ª), en la que se estima el recurso de casación en interés de la ley promovido por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de enero de 1998, en cuya virtud fue declarada la nulidad de la resolución de la Dirección General de Tráfico confirmatoria en alzada de otra dictada por la Jefatura Provincial de Lugo por entender que la resolución de recursos no podía efectuarse por delegación, al no ser posible la misma en materia sancionadora, considerando el Tribunal Supremo gravemente dañosa y errónea la citada sentencia porque, según declara, la prohibición de la delegación establecida en el artículo 127.2 de la Ley 30/1992 no es aplicable a la potestad para resolver los recursos administrativos promovidos contra las resoluciones sancionadoras, sino únicamente a la potestad para imponer las correspondientes sanciones.

No obstante, con la entrada en vigor de la Ley 4/1999, ya no es necesario ningún razonamiento forzado para permitir la delegación de la potestad sancionadora, puesto que desaparece el apartado final del artículo 127 de la Ley 30/1992 que prohibía esta delegación. Esta reforma ha sido planificada e instrumentada, en gran medida, al servicio de la potestad sancionadora de tráfico, para descargar a los Delegados del Gobierno de la tarea de firmar tan gran cantidad de multas. Finalmente, el RD 137/2000, por el que se modifica el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece expresamente la posibilidad de delegación de la competencia sancionadora en materia de tráfico, por las autoridades que la tienen atribuida, en los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico, o en éstos y en los Subdelegados del Gobierno correspondientes cuando se trate del Delegado del Gobierno, y la de los Alcaldes con arreglo a las normas por las que se rige la Administración Local. Asimismo, permite la delegación de la competencia de los Delegados del Gobierno para resolver los recursos de alzada contra las resoluciones sancionadoras de los Subdelegados del Gobierno en el Director General de Tráfico, y contra las resoluciones del Delegado del Gobierno también podrá delegarse por el Ministro la competencia para resolver el recurso en el Director General de Tráfico. En todo caso, la delegación deberá hacerse mediante la forma legalmente establecida, y cumpliendo los trámites preceptivos.

4) Defectos formales

En relación con los defectos formales en la tramitación y resolución del expediente sancionador, invocados habitualmente en los recursos, podemos destacar los siguientes criterios:

A) Falta de identificación del agente denunciante

La falta de identificación del agente que formula la denuncia es un defecto formal insuficiente para determinar, en principio, la invalidez de los actos impugnados, por no originar indefensión en el interesado (art. 63. 2 de la Ley 30/1992). Otra cosa es determinar, en supuestos en que se ha extraviado el expediente original y el remitido es una reproducción del mismo, los efectos invalidantes que puede tener el hecho de que en dicho expediente falten las principales pruebas de cargo utilizadas por la Administración para imponer la sanción, incluida la ratificación que de la denuncia debe hacer el denunciante cuando el interesado hace alegaciones (art. 79 de la Ley de Tráfico).

B) Falta de audiencia

En aquellos supuestos en que no conste en el expediente que se ha dado traslado al interesado del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador ni de la denuncia, ni que se le concediera audiencia frente a los mismos (con infracción del art. 79 de la Ley de Seguridad Vial), ni por último que se le advirtiera que de no hacer alegaciones en el plazo de 15 días se consideraría el acuerdo de iniciación del procedimiento como propuesta de resolución, se concluye que se ha omitido el trámite de audiencia previsto frente al acuerdo de iniciación del procedimiento (artículo 13.2 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto y art. 12 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico aprobado por RD 320/1994, de 25 de febrero).

C) Propuesta de resolución

a) Omisión de la propuesta de resolución y el trámite de alegaciones previsto frente a la misma (arts. 13.2, 18 y 19.1 y 2 del primero de dichos Reglamentos, en relación con el 13.2 del segundo de ellos).

La omisión de la propuesta de resolución, según ha señalado con reiteración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, es suficiente para determinar la invalidez de los actos impugnados por originar indefensión al interesado, ya que supone privar a éste de la posibilidad de conocer los hechos que, una vez examinadas las alegaciones formuladas por el mismo y practicadas las pruebas de cargo oportunas, se le imputan, así como de las sanciones que se proponen, y además le impide hacer las alegaciones que sobre unos y otras convengan a su derecho.

En los expedientes sancionadores tramitados por las Jefaturas Provinciales de Tráfico se dicta propuesta de resolución, pero ésta no se notifica al interesado, ni se le concede el trámite de alegaciones frente a dicho acto. Así, es significativo que la fecha de la propuesta de resolución sea la misma que la de la resolución sancionadora. Se omite, por tanto, un trámite esencial del procedimiento determinante de indefensión que conlle-

va la anulabilidad de la resolución sancionadora.

b) Iniciación del procedimiento como propuesta de resolución.

Pueden distinguirse dos supuestos:

a') Que el interesado haya formulado alegaciones:

Si el instructor al notificar la denuncia al interesado le informa que si no hacía alegaciones frente a la misma, el acuerdo de iniciación del procedimiento podría convertirse en propuesta de resolución como establece el art. 13.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto, y el interesado hace alegaciones y, sin embargo, se prescinde del trámite de propuesta de resolución y audiencia posterior exigido con carácter preceptivo, en este supuesto, por los artículos 18 y 19 de dicho Reglamento y por el art. 13.2 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico antes mencionado (RD 320/1994), se le impide con ello la segunda oportunidad que le concede el legislador de hacer alegaciones frente a dicha propuesta de resolución y frente a las nuevas pruebas de cargo que hayan podido practicarse (entre ellas, el informe efectuado por el Agente denunciante). Ello, según ha señalado con reiteración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo es suficiente para determinar la invalidez de los actos impugnados por originar indefensión al interesado (art. 24.2 CE), ya que supone privar a éste de su derecho a ser informado de la acusación una vez que el instructor ha examinado las alegaciones formuladas por el mismo y se han practicado las pruebas de cargo oportunas, así como del derecho a hacer las nuevas alegaciones que sobre dicha acusación crea oportunas en su defensa. En concreto la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril 1998 (con cita de la SSTS de 21-4, 2 y 6-6 y 30-7-97 y 9 y 16-3-98), señala que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el art. 24.2 CE, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso, lo que no ocurre cuando el acuerdo de incoación (constituido por la denuncia) se limita a identificar el hecho imputado y el precepto en que se tipifica y a indicar la sanción que en abstracto cabe imponer a la infracción cometida. Es decir, que no contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. En el mismo sentido la sentencia de 6 de junio de 1997 (Sala 3.ª, Sección 3.ª) dice que la propuesta de resolución, en cuanto expresión del principio acusatorio, no puede faltar en el procedimiento administrativo sancionador por exigencias del propio texto constitucional (con cita de las SSTS, Secc. 3.ª, de 27-05-97).

b') Que el interesado no haya formulado alegaciones.

En el supuesto de que el acuerdo de iniciación se hubiera considerado como propuesta de resolución por no haber hecho el interesado alegaciones (art. 13.2 del Reglamento sobre ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto), la Administración no estaría exenta de practicar el trámite de audiencia previsto frente a dicha propuesta de resolución como claramente se desprende del art. 19.2 del Reglamento de Procedimiento Sancionador, pues si bien conforme a dicho artículo se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuanta otros hechos ni otras alegaciones o pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado de conformidad con lo previsto en el art. 3 y en el punto 1 del art. 16 de dicho Reglamento, ello es posible **«salvo en el supuesto contemplado por el art. 13.2 de este Reglamento»,** lo cual significa que en dicho supuesto nunca se puede prescindir del trámite de audiencia, esto es cuando el interesado no ha hecho alegaciones frente al acuerdo de iniciación y este acuerdo es considerado como propuesta de resolución. Con ello es evidente que el legislador ha querido dar una segunda oportunidad (antes de dictarse resolución sancionadora) al interesado de hacer alegaciones y defenderse frente a la imputación que se le hace, cuando no las efectuó frente al acuerdo de iniciación.

D) Resolución sancionadora verbal: motivación

En el expediente administrativo figura normalmente la resolución dictada de forma verbal (art. 55.2 de la Ley 30/1992) y luego constatada por escrito, por el Delegado del Gobierno. La cuestión radica en determinar si dicha resolución verbal constatada por escrito en el listado remitido por la Administración es ajustada a Derecho, y la conclusión, conforme ha señalado la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Murcia en numerosas sentencias, ha de ser necesariamente la de la nulidad de dichas resoluciones sancionadoras. La incorporación al expediente de un listado de resoluciones verbales en las que, **conforme a las propuestas de resolución** dictadas en los correspondientes expedientes, el Delegado del Gobierno impone a los incluidos en el mismo determinadas sanciones con cita exclusivamente del número de expediente, precepto infringido y sanción o sanciones impuestas, no puede considerarse como una resolución motivada que resuelva y ponga término al procedimiento sancionador.

En muchas ocasiones la parte actora alega la inexistencia de resolución sancionadora en relación con estos listados. Ciertamente, no se acoge este motivo de impugnación por existir formalmente la resolución sancionadora, pues ésta es la que consta en el listado remitido por la Administración. Ahora bien, ha de convenirse en que materialmente no se ha dictado resolución alguna, pues es impensable que el Delegado del Gobierno dicte una por una, de forma verbal, todos los acuerdos sancionadores que figuran en el listado, y ello dando su conformidad a la propuesta que le formula el Jefe Provincial de Tráfico. En consecuencia, y aunque se ha acudido a dicha práctica y se documentan las resoluciones mediante el correspondiente listado, en la realidad las resoluciones que se dictan verbalmente, que son todas, son en realidad inexistentes, aunque, como se ha expuesto, se le dé una cierta apariencia formal de existencia mediante la firma por el Delegado del Gobierno de las listas de acuerdos sancionadores.

Estas resoluciones sancionadoras dictadas verbalmente carecen de la motivación suficiente para ser eficaces, y ello por los siguientes argumentos:

a) Que de acuerdo con el párrafo primero del art. 55 de la Ley 30/1992, como regla general, los actos administrativos deben dictarse por escrito a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia; regla general que en los actos que tienen por objeto la imposición de sanciones, debe ser la aplicada, máxime teniendo en cuenta que la resolución que pone fin a los procedimientos sancionadores ha de ser en todo caso motivada según lo dispuesto en el art. 138.1 de la Ley 30/1992, en relación con el art. 20.2 del RD 1398/1993, de 4 de agosto. Solamente de constatarse la resolución verbal por escrito de forma motivada cabría plantearse su validez.

b) Que el art. 20.4 del citado Reglamento, exige que las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el art. 89. 3 de la Ley 30/1992, incluyan la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquéllas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, que fijen los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen o, bien, la declaración de no existir infracción o responsabilidad. Si las resoluciones sancionadoras deben tener dicho contenido mínimo, es impensable que puedan dictarse de forma verbal, salvo que luego se constaten por escrito con ese contenido mínimo. En el documento en que se da constancia a la resolución verbal, desde luego no se hace la motivación referida, y ello aunque se exprese que el acuerdo ha sido dictado con el contenido y la motivación que se recogen en la notificación.

c) Y por último, que el art. 15 del RD 320/1994, de 25 de febrero, que aprobó el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, asimismo exige que las resoluciones que dicten los Gobernadores Civiles y los Alcaldes, sean sucintamente motivadas y decidan todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, lo cual no se concibe mediante resoluciones verbales, constatadas en un documento en el que figura un listado de resoluciones sancionadoras, y solamente se dedica una línea a cada resolución.

E) Notificación de las denuncias en el acto

En algunos casos se ha anulado la sanción cuando no se notifica la denuncia en el acto si no se justifican las razones por las que ello no se ha

llevado a cabo, también cuando lo alegado son los estereotipados motivos expuestos que impiden el control de la Sala, cual es no haber detenido el vehículo por tener que atender a otros usuarios sin especificar las razones concretas.

5) Exceso de velocidad

– Cinemómetros. Márgenes de error en las mediciones de velocidad. Las alegaciones de que no se tuvieron en cuenta los márgenes de error que se dan en las mediciones de velocidad reglamentariamente admitidos y de que no consta que fuera revisado el cinemómetro utilizado en la fecha en que se produjeron los hechos no suelen prosperar. En primer lugar porque como ha señalado la Sala con reiteración, lo importante es que el cinemómetro utilizado funcionara correctamente el día de los hechos, con independencia de que la Administración prorrogara indebidamente su utilización una vez sobrepasado el plazo máximo de funcionamiento de 5 años establecido por el RD 1616/1985 o que no lo revisara el día de los hechos, si dicha revisión se ha realizado dentro del plazo de un año establecido en el art. 22 de la Orden de 11-2-94 superando las pruebas establecidas en dicho Reglamento (certificación del Centro Español de Metrología). Corresponde también acreditar al actor (art. 76 LSV) que la Administración al hacer la medición de la velocidad no tuvo en cuenta los márgenes de error reglamentariamente admitidos, como hace constar en el expediente.

6) Sanciones

A) Multa. Cuantía

El Tribunal Supremo ha considerado que el carácter reglado de la potestad sancionadora impide que la Administración pueda tener libertad para elegir soluciones distintas, pero igualmente justas, indiferentes jurídicamente (STS de 23-1-89 y 3-4-90), lo que significa que las sanciones, y también la de suspensión del permiso de conducir prevista como posible para las infracciones graves por el art. 67.1 de la Ley de Tráfico, deben ser impuestas en cada caso atendiendo a las circunstancias expresadas en el art. 69 de la Ley, consistentes en la gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado.

B) Suspensión de la autorización administrativa para conducir

a) El peligro potencial como motivación de la suspensión del carnet.

La imposición de la sanción de suspensión del permiso de conducir no se condiciona por el art. 67.1 de la Ley de Seguridad Vial a la concurrencia de circunstancias de peligro especiales. De existir un peligro sobreañadido al potencial originado, la infracción habría de calificarse de muy grave de acuerdo con el apartado 5 del artículo 65 (para la que también se prevé dicha suspensión). Así, este precepto considera muy graves las infracciones a que hace referencia el número anterior, cuando concurran circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, características y condiciones de la vía, condiciones atmosféricas o de visibilidad, concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios o cualquier otra circunstancia análoga que pueda constituir un riesgo añadido y concreto al previsto para las graves en el momento de cometerse la infracción, esto es al peligro potencial al que se refiere el art. 69 de la Ley de Tráfico como circunstancia a tener en cuenta para graduar las sanciones. Ello implica, de acuerdo con la Ley en vigor, que el peligro potencial referido, en unión de las demás circunstancias a que se refiere este último precepto, puede ser suficiente, aunque no concurra una situación de peligro concreto sobreañadido, para imponer la sanción de suspensión del permiso de conducir prevista como posible para las infracciones graves.

En todo caso, la imposición de la sanción de suspensión de la autorización administrativa para conducir ha de ser motivada y proporcionada, en cuanto a su duración, a las circunstancias concretas del hecho sancionado.

El Tribunal Supremo en sentencia de 14 de febrero de 1997 señala al respecto que en las sanciones pecuniarias con posibilidad de cuantías graduables, la Administración debe expresar las concretas razones por las que impone una determinada, ponderando las circunstancias concurrentes, siendo esta falta de motivación expresa base suficiente –sin necesidad de otra prueba– para anular la sanción a fin de que se imponga en su grado mínimo. La Administración a través de un proceso reglado, que puede ser controlado por los órganos jurisdiccionales, debe averiguar cuál es la sanción de multa que

debe imponer en cada caso, y si en el caso concreto concurren circunstancias suficientes (expresadas en el art. 67.1 de la Ley de Tráfico) para imponer la sanción de suspensión del permiso de conducir. Se trata de buscar la sanción justa y proporcionada a la infracción cometida, lo que comporta que en el supuesto de que, como consecuencia de dicha búsqueda reglada, llegue a la conclusión de imponer como sanción la suspensión del permiso de conducir, deba expresar las circunstancias que ha tenido en cuenta al respecto para hacer posible el control referido por parte de los Tribunales; máxime teniendo en cuenta que toda resolución sancionadora debe ser motivada como exige con carácter general el art. 138.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el art. 20.2 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y actualmente el art. 15.1 del RD 320/1994, de 25 de febrero, que aprobó el Reglamento del procedimiento sancionador, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

En este sentido la STS de 11 de junio de 1992 dice que corresponde a la actividad jurisdiccional no sólo la facultad de subsumir la conducta del infractor en un determinado tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso se trata de la aplicación de criterios jurídicos plasmados en la norma escrita e inferible de principios informadores del ordenamiento jurídico sancionador, como son los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

b) Cuantía de la suspensión del carnet a efectos de recurso.

El Auto del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 1998 (Sección primera) ha manifestado que «en aquellos casos en que, aun tratándose de sanciones que consisten en privación de derechos, existe una posibilidad razonable de establecer su valoración económica, debe fijarse la cuantía del recurso con arreglo a ella, pues así se infiere de las normas generales sobre determinación de la cuantía, que ordenan estar al valor de la pretensión, sin exigir que éste se concrete en suma de dinero (art. 50 LJ) y admiten genéricamente la existencia de sanciones valorables económicamente (art. 5.2 de la misma Ley), sin ceñirse a las de carácter pecuniario. Y aun cuando la cuantía litigiosa no aparezca determinada no lo es menos que el art. 1710 regla 4.ª LEC –aplicable supletoriamente en este orden jurisdiccional, *ex* disposición adicional sexta de su ley reguladora– autoriza a esta Sala a inadmitir el recurso de casación cuando considere que aquélla no supera notoriamente el límite casacional establecido en el art. 93.2 b». En el mismo sentido ha dicho que la cuantía del recurso no puede considerarse superior a 6.000.000 ptas., dado que, siendo la cuestión debatida en el proceso la conformidad a derecho de una sanción de multa de 50.000 ptas. y retirada del permiso de conducir durante 1 mes, la jurisprudencia ha señalado reiteradamente que el importe económico en que razonablemente puede cuantificarse la privación de la autorización administrativa para conducir durante 1 mes, consistente en los gastos previsibles que por todos los conceptos puede suponer la contratación de un servicio personal de transporte que ofrezca una utilidad equivalente a la conducción personal de un vehículo durante el expresado período, en ningún caso alcanzaría la suma de 6.000.000 pesetas (en la actualidad 25 millones) (TS 3.ª Secc. 7.ª A 4 Jun. 1997.)

Este criterio es el que se vienen aplicando por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, excluyendo de apelación las sentencias dictadas contra resoluciones sancionadoras en que se haya impuesto la suspensión de la autorización administrativa para conducir, considerando que en tal supuesto la cuantía económica del recurso no excede de 3.000.000 de pesetas.

7) Prescripción

Aún cuando el recurso ordinario (en la actualidad de alzada) haya sido resuelto después de transcurrido el plazo de un año establecido por el art. 81.2 de la Ley de Tráfico para la prescripción de las sanciones, el cómputo no se inicia en la fecha de notificación de la referida resolución por no ser firme al haber sido recurrida por el interesado dentro del plazo establecido por la Ley, y cuando dicho recurso es desestimado expresamente por la Dirección General de Tráfico. Y ello porque **el plazo de prescripción de la sanción de un año no rige durante la tramitación de dicho recurso,** sino los establecidos para el silencio administrativo negativo o positivo según los casos. En este caso el artículo 115.2 de la Ley 30/1992, establece que transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, y quedará expedita la vía correspondiente. La posibilidad que este precepto otorga al administrado de poder impugnar en vía contencioso-administrativa la desestimación presunta de dicho recurso a partir de los tres meses de su presentación, caso de no haber sido resuelto expresamente por la Administración, supone

que desde que la sanción es impuesta no juegue el plazo de prescripción de la misma sino los establecidos para el silencio administrativo, en este caso de carácter negativo, al efecto de que el interesado pueda interponer los recursos procedentes.

8) Ora. Controladores

Por último, en las sanciones impuestas por los Ayuntamientos, ha de hacerse referencia a un motivo de impugnación que suele alegarse en los recursos contencioso-administrativos y que es el relativo a que los Controladores de la ORA no tienen carácter de Agentes de la Autoridad. Sobre esta cuestión la Sala de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados de Murcia han venido señalando que solamente tienen el carácter de agentes de la autoridad los miembros de la Policía Local, de obligada existencia en los municipios con población superior a los 5.000 habitantes, y únicamente se permitirá la existencia de auxiliares de la citada Policía Local donde no exista ésta, según establece la Disposición Transitoria 4.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. De lo expuesto se infiere, por consiguiente, que los empleados de la empresa a la que el Ayuntamiento tiene asignada la regulación del aparcamiento vigilado en determinadas zonas de la denominada ORA y, en general, los controladores o vigilantes de dichas zonas en otros municipios donde esté implantado dicho régimen de estacionamiento de vehículos no tienen la consideración de agentes de la autoridad, salvo cuando sean miembros de la Policía Local, ni tampoco pueden tener la cualidad de auxiliares de ésta, al sólo poder existir tales auxiliares en municipios de menos de 5.000 habitantes donde no exista dicha Policía Local, y ello según la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, en sentencias, entre otras, de 1 octubre de 1991 y de 23 noviembre de 1993.

V.—Modificación del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto n.º 320/1994 por el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero)

Por RD 137/2000, de 4 de febrero, se ha modificado el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RD 320/1994, de 25 de febrero. La modificación afecta a los artículos 13.2, 15, 16 y 17.1 del citado Reglamento y se justifica, en el Preámbulo del RD 137/2000, en la necesidad de adaptar el procedimiento sancionador en materia de tráfico a la nueva normativa de procedimiento administrativo común constituida por la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, concretamente en los siguientes aspectos: la caducidad del procedimiento, la posibilidad de delegación de la potestad sancionadora al haberse suprimido su prohibición en la nueva Ley, y la necesidad de precisar con mayor nitidez la distinción entre el trámite de audiencia y la propuesta de resolución. Por último, la reforma viene determinada, asimismo, por la desaparición de la figura de los Gobernadores Civiles.

De las citadas modificaciones interesa destacar por su relevancia las que afectan a los artículos 13.2 y 15.1 del RD 320/1994.

El primero de los citados preceptos establecía que «Una vez concluida la instrucción del expediente y formulada su propuesta de resolución, se dará traslado de la misma a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, y con vista del expediente, puedan alegar lo que estimen pertinente y presentar los documentos que tengan por oportunos».

Tras la modificación el referido artículo queda redactado en los siguientes términos: «Una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, el instructor elevará propuesta de resolución al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda».

Esta reforma no viene sino a consagrar la práctica habitual de las Jefaturas Provinciales de Tráfico de no notificar la propuesta de resolución ni, por consiguiente, conceder el trámite de alegaciones, de tal modo que dicha propuesta, aunque existente, no cumplía la finalidad que legal y reglamentariamente le está atribuida. Dicha práctica, que determinaba la anulación de las resoluciones sancionadoras en vía jurisdiccional, según se ha expuesto con anterioridad,

obtiene su cobertura a través de esta modificación que supone que sólo en aquellos casos en que se tengan en cuenta en la resolución hechos o pruebas distintas de los aducidos por el interesado habrá de dictarse la correspondiente propuesta, con observancia del trámite de alegaciones a la misma.

A la misma finalidad obedece la modificación del artículo 15 que, aun cuando establece que los órganos competentes para imponer las sanciones dictarán la resolución por escrito, permite que puedan ejercer la competencia de forma verbal, añadiendo que, en tal caso, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal con expresión de su contenido conforme al artículo 55.2 de la Ley 30/1992. Se trata del listado de resoluciones sancionadoras a que aludíamos con anterioridad, si bien en la nueva norma se establece que la resolución deberá ser motivada, y la exigencia de motivación se compadece mal con una resolución verbal, por lo que todas aquellas resoluciones que no estén motivadas, ya sean escritas o verbales, carecerán de validez, sin que a tales efectos baste una motivación estereotipada o contenida en un impreso, y que no individualiza en el caso concreto el resultado de la prueba practicada y los fundamentos jurídicos de la decisión sancionadora. Sólo podrá considerarse motivada la resolución verbal si en el documento en que se da constancia de la misma aparece dicha motivación suficiente y se deciden todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, en los términos previstos en el artículo 89.1 de la Ley 30/1992.

En cuanto a la caducidad, se establece en el artículo 16 que la resolución deberá notificarse en el plazo de seis meses desde que se inició el procedimiento, previéndose expresamente tal consecuencia por la falta de notificación del acuerdo sancionador.

El número 3 del artículo 15, en su nueva redacción, contempla expresamente la posibilidad de delegación de la competencia sancionadora en materia de tráfico, por las autoridades que la tengan atribuida, en los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico o en éstos y en los Subdelegados del Gobierno cuando se trate de los Delegados del Gobierno, y también por los Alcaldes con arreglo a las normas por las que se rige la Administración Local.

Por último, en materia de recursos, también se contempla la posibilidad de delegación, previendo el artículo 17 que contra las resoluciones de los Subdelegados del Gobierno podrá interponerse recurso de alzada ante el Delegado del Gobierno, que podrá delegar la competencia para resolver en el Director General de Tráfico, y contra las resoluciones de los Delegados del Gobierno podrá interponerse recurso de alzada ante el Ministro del Interior que, igualmente, podrá delegar la competencia para resolver en el Director General de Tráfico.

El RD 137/2000 entró en vigor el día 19 de febrero de 2000, por lo que hasta que no se plantee la impugnación de resoluciones sancionadoras dictadas en procedimientos tramitados a partir de esa fecha no podrá determinarse si las correspondientes resoluciones sancionadoras han sido dictadas de conformidad con los principios y garantías que informan el procedimiento sancionador común y el ejercicio de la potestad sancionadora, y que no pueden ser modificados o suprimidos por una disposición reglamentaria.