



**Excmos. Ayuntamientos de más de
10.000 habitantes
Ilmos. Srs. Alcaldes/Ilmas. Sras. Alcaldesas**

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 1912/2022
Asunto: La motivación de las resoluciones sancionadoras en materia de tráfico

Ilmo/a. Sr/a.:

Nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente de oficio que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Esta Institución, por disposición de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, tiene como misión la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

En este orden de cosas, en muchas de las quejas que los ciudadanos presentan ante esta Procuraduría en relación con las sanciones en materia de tráfico que les imponen las Entidades locales, se vienen sucediendo en sus reclamaciones dos argumentos recurrentes.

En primer lugar, la escasa consideración que las Administraciones intervinientes tienen con las alegaciones que los denunciados formulan dentro del procedimiento sancionador, así como, con las pruebas cuya práctica se solicita, pues a menudo se despachan con una simple ratificación de los agentes denunciadores, sin llegar a ser examinadas o siquiera valorar su realización.

En segundo lugar, el hecho de que se acuda, con demasiada frecuencia, a la utilización de expedientes normalizados, en los que no se reflejan suficientemente ni las infracciones cometidas ni, sobre todo, la fundamentación jurídica que les sirve de base, que, además, suele contener unas propuestas de resolución muy escuetas.

En suma, la falta o deficiente motivación de las resoluciones sancionadoras.



Motivación es, según el Diccionario panhispánico del español jurídico de la RAE, la “Exposición de las razones o fundamentos en que se basa una decisión”, lo que trasladado al ámbito de la actuación administrativa comprende la exposición o manifestación de los fundamentos de hecho y de derecho de las decisiones de la Administración.

La exigencia de motivación de las actuaciones administrativas está directamente relacionada con los principios de un Estado de derecho (art. 1.1 de la CE) y con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la ley, a cuyo imperio están sometidas en el ejercicio de sus potestades (arts. 103.1 de la CE, 3.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público –en adelante LRJSP-). Así pues, todas las decisiones administrativas están sujetas a la exigencia de motivación. Se trata pues de un derecho subjetivo público del interesado no sólo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa. La Administración ha de dar siempre y en todo caso razón de sus actos.

El deber de motivar, señala a STS, rec. 451/2001, de 3 de diciembre, que:

“Es un derecho subjetivo público del interesado no solo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional, cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.), cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables”.

La motivación de las resoluciones administrativas tiene un doble fundamento: erradicar la arbitrariedad de la Administración y dar a conocer al interesado las razones por las que se ha tomado la decisión, posibilitando así el ejercicio de los recursos, permitiendo con ello que pueda contradecir el administrado, en su caso, las razones motivadoras del acto y apreciar si se ha actuado o no dentro de los límites impuestos a la actividad de los poderes públicos (que la Administración ha de actuar conforme a Ley y Derecho: artículo 103 de la Constitución).

El administrado debe conocer el fundamento, circunstancias o motivos del acto que le interesa y que “*debe realizarse con la amplitud necesaria para su debido conocimiento y posterior defensa*”, con lo que la motivación del acto administrativo se conecta con el derecho fundamental a la tutela efectiva y al derecho de defensa (STS de 12 de mayo de 1999 y 25 de junio de 1999).

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), no incorpora una definición que precise



lo que ha de entenderse por motivación, aunque su artículo 35, bajo la rúbrica “motivación”, establece los supuestos en los que es preciso cumplir este requisito, señalando,

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.

c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.

e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.

f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.

g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.

h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte”.

Como este artículo dispone, cabe indicar que de manera general es preciso (y suficiente), con una “*sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho*”, y que “*La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma*” (artículo 88.6 de la misma Ley).



La cuestión fundamental reside en determinar si un concreto acto está o no motivado y si lo que se afirma es suficiente para apreciar si se ha dado cumplimiento a la exigencia de la obligación de motivación.

En este sentido, la doctrina ha destacado de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la motivación¹:

«- Tiene un carácter finalístico que consiste en impedir “que el interesado se vea privado de los medios de defensa necesarios para impugnar la actuación de la Administración” (STS de 7 de octubre de 1998. “Cumple, pues, la exigencia legal de explicar o exteriorizar el núcleo de la decisión administrativa y facilita, de este modo, el ulterior control jurisdiccional sobre el contenido del acto” (STS de 20 de marzo de 2003)

- Basta con que sea breve y sucinta pero, en todo caso tiene que ser suficiente (STS de 15 de diciembre de 1999) estando admitido que esa motivación “sea escueta o se haga por remisión a la motivación de otra resolución anterior”.

- Tiene que ser concreta, lo que no se produce cuando “no existe en absoluto una justificación de la aplicación concreta de esos criterios al caso particular” (STS de 23 de septiembre de 2008), y no se cumple con el requisito de motivación cuando se hacen “referencias imprecisas y genéricas sobre las consideraciones que han determinado” la resolución adoptada (STS de 9 de julio de 2010)

- Tiene que ser congruente con el contenido decisorio (STC 5/1986)

- Ha de ser mayor (más intensa) cuanto mayor es el margen de apreciación (discrecionalidad) del órgano administrativo.»

En definitiva, la motivación ha de permitir al administrado articular su defensa frente a la resolución, y cumple una doble finalidad: de un lado, exteriorizar las reflexiones que han conducido al fallo, de manera que sea posible lograr el convencimiento de las partes en el proceso respecto de la corrección de la decisión; de otro, garantizar la posibilidad de control de la resolución por los tribunales mediante los recursos que procedan.

Como ya hemos indicado, no es exigible un razonamiento exhaustivo y pormenorizado. No existe el derecho a una determinada extensión de la motivación. La motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que pueda ser sucinta o

¹ Cfr.: Palomar, Alberto (Magistrado de lo contencioso-administrativo) y Fuertes, Javier (Magistrado). “Motivación del acto administrativo”, en v/Lex



escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve.

La motivación, como afirman las SSTC 109/1996 y 26/1997, “*no está necesariamente reñida con la brevedad y concisión*”, pues “*no existe un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación*” (STC 108/2001). En base a todo lo dicho, la suficiencia de la motivación –señala la STC 116/1998– “*no puede ser apreciada apriorísticamente, con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito*”.

La motivación puede estar en el propio acto o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes que le preceden (motivación “*in aliunde*”), ya que ha sido declarado en reiteradas ocasiones por el TC que satisface plenamente las exigencias de motivación que derivan del artículo 24.1 CE (entre otras muchas, SSTC 146/1990, de 1 de octubre; 150/1993, de 3 de mayo; 214/2000, de 18 de septiembre; 171/2002, de 30 de septiembre; 91/2004, de 19 de mayo; 308/2006, de 23 de octubre; y 17/2009, de 26 de enero).

Llegados a este punto, conviene señalar que la exigencia de motivación en los actos administrativos sancionadores es aún más rigurosa puesto que se trata de actos que limitan especialmente derechos subjetivos de los administrados.

En el ámbito sancionador en materia de tráfico son especialmente significativos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, entre otros, los recogidos en sus Sentencias 36/1982, 66/1995, 128/1997, 7/1998, cuando argumentan:

“de poco sirve que el procedimiento sancionador en materia de tráfico tenga una fase de alegaciones para la defensa del interesado si no existe un correlativo deber de responderlas o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige al órgano decisor que exteriorice la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias”.

Concretamente, respecto de las sanciones de tráfico, el artículo 15.1 in fine del 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 (en adelante RPST), establece que “*la resolución (...) deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento*”.

En este orden de cosas, respecto a la motivación, la STS (Sala Tercera, Sección 4ª), de 15 de noviembre de 2000, declaró:



“La motivación de la imposición de una sanción no puede referirse únicamente a la inexistencia de alegaciones de descargo en el expediente, sino a la apreciación de la realidad de la infracción, de su correcta tipificación y graduación, así como de la ausencia de circunstancias exonerantes, siquiera por concurrencia de la prescripción de la acción o de la caducidad del procedimiento. La necesaria especificación de las circunstancias que individualizan la imposición de las sanciones es requisito ineludible en un procedimiento de este tipo, requisito cuya necesidad ha de valorarse caso por caso, pero que no puede ser suplido por la ausencia de alegaciones de descargo como razón única que justifica la imposición de la sanción en los casi dos mil expedientes examinados”.

Los pronunciamientos jurisprudenciales han venido manteniendo que la falta o la insuficiente motivación de los procedimientos administrativos sancionadores, es decir que no se expliquen detalladamente los motivos y las razones en los que se basan para llegar a su decisión, o bien que aún conteniendo una motivación, ésta sea solo aparente, afecta a derechos fundamentales, a saber:

1.- El derecho a la tutela judicial efectiva y la proscripción de la indefensión (concretamente cuando afecta al derecho a efectuar alegaciones y al derecho a proponer pruebas), en este sentido la STC 140/2009, de 15 de junio, viene a establecer que:

“(…) es doctrina reiterada de este Tribunal que las garantías procesales establecidas en el art. 24 CE son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto que son manifestación de la potestad punitiva del Estado, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (por todas, STC 17/2009, de 26 de enero, FJ 2), incluyendo en esas garantías el deber de motivación. A esos efectos, ha recordado este Tribunal que, si bien el deber motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de la legalidad ordinaria, tal deber alcanza una dimensión constitucional, que lo hace objeto de control a través del recurso de amparo, cuando se trate de resoluciones en que la Administración ejerza potestades sancionadoras, destacando que una motivación por remisión o motivación aliunde satisface plenamente las exigencias de motivación que derivan del art. 24.1 CE (por todas, STC 82/2009, de 23 de marzo, FJ 2), siempre que queden debidamente exteriorizados los elementos de juicio sobre los que se basa la decisión y su fundamentación jurídica resulte una aplicación no irracional, arbitraria o manifiestamente errónea de la legalidad (por todas, STC 21/2008, de 31 de enero, FJ 3).

Igualmente se ha destacado, en relación con el ejercicio de la potestad penal, pero con una doctrina que, como ya se ha señalado, es de aplicación a los supuestos de ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, que el deber de motivación en el ámbito del ejercicio del ius puniendi incluye no solo la obligación de fundamentar los hechos y la calificación jurídica, sino también la sanción a imponer,



toda vez que el margen de discrecionalidad otorgado por la norma sancionadora no constituye por sí mismo justificación suficiente de la decisión finalmente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de la facultad de sancionar viene condicionado estrechamente por la exigencia de que la resolución esté motivada, pues solo así puede procederse a su control posterior en evitación de toda arbitrariedad. De este modo también en el ejercicio de las facultades discrecionales reconocidas legalmente en la individualización de las sanciones es exigible constitucionalmente, como garantía contenida en el derecho a la tutela judicial efectiva, que se exterioricen las razones que conducen a la adopción de la decisión y que éstas no sean incoherentes con los elementos objetivos y subjetivos cuya valoración exigen los preceptos legales relativos a la individualización de la sanción (por todas, STC 91/2009, de 20 de abril, FJ 7)”.

2.- El derecho a la presunción de inocencia y la necesidad de una previa actividad probatoria suficiente que, por lo que, al caso interesa, se viene a precisar en la STS de 6 de junio de 2008 (rec. casac. unificac. doctrina 146/2004), relativa a una sanción tributaria:

“Pues bien, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, el principio de presunción de inocencia, aplicable también en el ejercicio de la potestad administrativa (por todas, SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; y 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4), garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad (STC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 5), y comporta, entre otras exigencias, la de que la Administración pruebe y, por ende, motive, no solo los hechos constitutivos de la infracción, la participación del acusado en tales hechos y las circunstancias que constituyen un criterio de graduación, sino también la culpabilidad que justifique la imposición de la sanción [entre otras, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 B); 14/1997, de 28 de enero, FJ 6; 209/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; y 33/2000, de 14 de febrero, FJ 5]; ausencia de motivación específica de la culpabilidad que, en el concreto ámbito tributario, determinó que en la STC 164/2005, de 20 de junio, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional llegara a la conclusión de que la imposición de una sanción por la comisión de una infracción tributaria grave tipificada en el art. 79 a) LGT, vulneró el derecho de los recurrentes a la presunción de inocencia”.

3.- En cuanto al derecho a la legalidad sancionadora (artículo 25 CE), en relación, en su caso, con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), las SSTC 161/2003; 229/2007, de 5 de noviembre; 113/2008, de 29 de septiembre, y 21/2010, de 27 de abril, vienen a poner de relieve la íntima conexión de los citados derechos con la necesidad de la motivación, precisando su contenido y alcance:

“A fin de aplicar el canon descrito en este fundamento jurídico, dijimos en la STC 151/1997 citada, debe partirse, en principio, de la motivación explícita contenida en las



resoluciones recurridas, de forma que cabrá apreciar una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora tanto cuando se constate una aplicación extensiva o analógica de la norma a partir de la motivación de la correspondiente resolución, como cuando la ausencia de fundamentación revele que se ha producido dicha extensión”.

“Afirmábamos así en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, 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 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. Solo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona (FJ 3)”.

Corresponde ahora analizar el deber de motivar el rechazo de las pruebas propuestas por el interesado.

En todo procedimiento administrativo sancionador es imprescindible motivar la inadmisión de las pruebas propuestas por el interesado, justificando la concurrencia de alguno de los supuestos legales de improcedencia de las mismas, esto es, *“cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias”* (artículo 77.2 LPACAP y 13.1 del RPST).

Como contrapartida, el interesado tiene el deber de justificar no solo la conexión de cada prueba con el objeto procesal, sino su importancia para la decisión (STC 116/1997, de 23 de junio). Pero, en todo caso, si el interesado incumple esa carga, ello no autoriza sin más a la Administración a rechazar de plano las pruebas propuestas sino que habrá de requerírsele para que ofrezca dicha justificación en el plazo de 10 días (art. 73.2 de la LPACAP). Solamente en el caso de que no ofrezca dicha justificación en plazo, y si Administración no apreciara relación suficiente entre los hechos y las pruebas propuestas, podrá entonces rechazar su práctica (art.73.3 de la LPACAP).

Sobre esta cuestión, tanto el TC como el TS mantienen una consolidada doctrina al respecto sobre la necesidad de motivar el rechazo de pruebas, así, y sin ánimo de ser exhaustivos, citaremos del Tribunal Constitucional la STC 141/2009, de 15 de junio, la STC 29/2008, de 20 de febrero, y la STC 181/2009, de 23 de julio.

Por su parte, el Tribunal Supremo, por todas, la STS de 2 de marzo de 2011, en sus fundamentos jurídicos cuarto y quinto, indica:

“También se ha afirmado que no cabe denegar la práctica de prueba de los hechos en que se basaba la pretensión para luego reprochar que no se ha practicado aquella (Sentencia de 22 de mayo de 2003). Se constata, pues, que debe darse la



oportunidad a las partes para acreditar las alegaciones en que funden sus pretensiones (Sentencias de 13 y 26 de mayo de 2003).

Sin embargo ninguna lesión se produce ante la denegación de una prueba por superflua, STS de 18 de junio de 2008, recurso de casación 3714/2005, o la denegación de inútiles, impertinentes, innecesarias o inidóneas, es decir las que no guarden conexión con el objeto del proceso (STS de 27 de enero de 2004).

Cuando se alega conculcación del derecho de defensa por ausencia de práctica de la debidamente propuesta y admitida debe recordarse lo vertido en la sentencia de 17 de mayo de 2003 acerca de que el Tribunal de instancia debe evitar la indefensión de la parte que el art. 24.1. CE prohíbe, haciendo usos de las facultades que le otorgaba el art. 75 LJCA para practicar pruebas de oficio en determinados y concretos supuestos. Así para la realización de la ya declarada pertinente subsanando la dificultad que puede surgir de la brevedad del plazo improrrogable común para la proposición y la práctica de la prueba que establecía la LJCA 1956, en línea con lo que hoy dispone el art. 60.4 LJCA de 1998, según el cual se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de plazo por causas no imputables a la parte que las propuso.

(...)

No prospera el motivo cuando hubo aquietamiento con la denegación de la prueba peticionada limitándose a reiterar la petición en trámite de conclusiones mediante la petición al Tribunal para que se pronunciase sobre la procedencia o no de la práctica de diligencias finales, conforme al art. 435 LEC que, no olvidemos, tienen carácter excepcional (STS 1 de febrero de 2010, rec. casación 1002/2008)”.»

Llegados a este punto, queda por referirnos a la utilización de expedientes normalizados en la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico y los problemas que esto plantea en relación con el derecho de defensa de los administrados.

A este propósito, conviene traer a colación el Informe del año 2003 elaborado por la Defensoría del Pueblo del País Vasco -Ararteko- que, en sus páginas 406 y siguientes, viene a realizar un minucioso estudio sobre esta cuestión, que esta Procuraduría comparte a la vista de los términos en que se expresa:

«La institución del Ararteko viene observando con preocupación que la práctica, cada vez más generalizada, de realizar la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial conforme a modelos predeterminados -mecanizados o no- está generando una importante merma de garantías y derechos a las personas afectadas por tales actuaciones. Esta disminución de garantías obedece, principalmente, a la utilización, en los diversos trámites



procedimentales, de fórmulas genéricas y desconectadas del caso concreto, que, por su carácter estereotipado y común a cualquier procedimiento, sólo sirven, por regla general, para dar una respuesta estrictamente formal a las cuestiones que plantean las personas interesadas, pero no satisfacen las exigencias materiales que impone el derecho de defensa constitucionalmente reconocido (art. 24 CE). Son fórmulas estandarizadas y genéricas, del tipo “las alegaciones formuladas (o las pruebas propuestas) no desvirtúan los hechos”, “inexistencia de alegaciones válidas contra los hechos señalados en la denuncia”, o similares, que no expresan las razones específicas que fundamentan la correspondiente decisión administrativa, y sirven, además, para contestar formalmente a cualquier cuestión que se suscite en el curso del procedimiento, sea ésta de la índole que sea.

La utilización de técnicas encaminadas a racionalizar y simplificar los trámites administrativos en estos procedimientos es, sin duda, comprensible y admisible, si tenemos presente el elevado número de los que cada año se ven obligadas a tramitar las distintas administraciones con competencia en la materia. Pero ello, desde luego, no puede llegar hasta el extremo de desnaturalizar esos trámites, privándolos de su verdadera razón de ser. Y esto acaece, a nuestro entender, cuando se utilizan fórmulas genéricas como las que hemos transcrito, o análogas, para rechazar las alegaciones de las personas inculpadas y las pruebas que han propuesto, y cuando se justifica, también con una expresión genérica y común a cualquier procedimiento, la sanción impuesta, o, se desestima, en fin, el correspondiente recurso administrativo interpuesto contra ella, con fundamento, igualmente, en consideraciones genéricas, que no resuelven las concretas cuestiones suscitadas en el expediente.

En ocasiones, sucede, además, que la respuesta estandarizada que se ofrece es completamente ajena a las cuestiones que la persona interesada ha planteado. En estos casos, lo que esta práctica revela con nitidez es una verdadera falta de análisis y valoración de las alegaciones que se han formulado en el curso del procedimiento.

(...)

Pero, como el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar, “de nada serviría que el expedienteado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias inculporias” (STC 7/1998, de 13 de ene- ro, FJ 6º). De ahí que la motivación constituya también, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, un derecho instrumental para la realización de las garantías del artículo 24 de la CE aplicables en este campo, y posea, por esta razón, una dimensión constitucional, que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente.



(...)

La tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial que se realiza conforme a modelos preconcebidos, que ofrecen una motivación tipo y genérica, y no reflejan las circunstancias específicas del caso, no se aviene, sin embargo, a primera vista, con la configuración constitucional del procedimiento como cauce o instrumento mediante el que se hace efectivo el derecho de defensa. Por el contrario, esta clase de tramitación tiene que ver más con un entendimiento del procedimiento como una mera sucesión formal de trámites, que hay que realizar obligatoriamente hasta llegar a su resolución.

(...)

Hemos comprobado, en efecto, que en estos procedimientos las pruebas son rechazadas, habitualmente, utilizando una respuesta tipo del estilo “las pruebas propuestas no pueden desvirtuar los hechos denunciados”. Pero también es frecuente que el rechazo se realice de una manera tácita.

Pues bien, tanto una como otra forma de rechazo plantean problemas relacionados con el derecho de defensa, de acuerdo con el entendimiento que el Tribunal Constitucional ha realizado de este derecho. Según la doctrina del Tribunal, la obligación de motivar la denegación de las pruebas que se solicitan en un procedimiento sancionador forma parte del derecho a utilizar los medios adecuados para la defensa, recogidos en el artículo 24 de la CE. Y, por esta razón, este derecho resulta vulnerado, en su opinión, si la prueba propuesta se rechaza sin ninguna motivación, o si la motivación que se ofrece es manifiestamente arbitraria o irrazonable.

(...)

El Tribunal Supremo ha tenido también ocasión de pronunciarse al respecto, y ha considerado que el rechazo inmotivado de las pruebas es causa de nulidad de pleno derecho de la sanción recaída en el procedimiento en el que se ha cometido este vicio. En este sentido se ha manifestado, por ejemplo, la sentencia de 1 de junio de 2000 (RJ 7378).

Son, igualmente, abundantes los pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia declarando la nulidad de una sanción impuesta con incumplimiento del deber de motivar la denegación de las pruebas.

(...)

Con frecuencia, la resolución sancionadora suele ajustarse también en este tipo de procedimientos a fórmulas predeterminadas, tales como “inexistencia de alegaciones válidas contra los hechos señalados en la denuncia” o “una vez concluida la fase de



instrucción y a la vista de las alegaciones del denunciado, se considera que no justifican la infracción cometida ni le eximen de la responsabilidad derivada de la misma, quedando probados los hechos denunciados en conformidad con el artículo 14 del Real Decreto 320/1994”(...).

Cuando se emplean este tipo de fórmulas para resolver el procedimiento sancionador, la resolución se limita -al igual que sucedía con la denegación de la prueba mediante respuestas genéricas- a expresar la conclusión valorativa general alcanzada con relación a las alegaciones presentadas por la persona interesada, pero no da a conocer las razones concretas y específicas que sustentan tal conclusión.

Las resoluciones tipo tampoco suelen incluir una ponderación de conjunto sobre la prueba, ya que se limitan a valorar -cuando no a enunciar- las mismas pruebas que determinaron la iniciación del procedimiento, como, por ejemplo, la denuncia obligatoria de la autoridad encargada de la vigilancia del tráfico, la medición de velocidad realizada por el cinemómetro, u otras. Nada expresan, sin embargo, sobre las pruebas que la persona denunciada ha propuesto, sobre su práctica, ni sobre su valoración.

Por otro lado, esta clase de resoluciones no acostumbra a contener ningún pronunciamiento sobre la graduación de la sanción, cuando ésta se impone en cuantía superior a la mínima.

Y, en fin, las fórmulas preelaboradas que analizamos omiten también cualquier pronunciamiento sobre cuestiones que, habiendo sido planteadas por las personas afectadas en el curso del procedimiento, no guardan una relación directa con los hechos que lo han motivado, como pueden ser la abstención y la recusación, las referentes a la modificación de algún dato sobre su identidad -que antes hemos mencionado-, o cualesquiera otras alegaciones ajenas a los propios hechos.

(...)

Para finalizar, queremos destacar que, según hemos constatado, esta práctica administrativa de utilizar motivaciones genéricas, que no dan respuesta a las concretas cuestiones planteadas por las personas interesadas, se reproduce también, frecuentemente, en la resolución de los correspondientes recursos administrativos contra las sanciones, que, por regla general, se ajustan igualmente a modelos preestablecidos. De este modo, la resolución de los recursos no sólo no corrige los defectos causados por la tramitación tipo del procedimiento sancionador, sino que suele incurrir en los mismos vicios”.



En atención a todo lo indicado, conviene hacer una recapitulación en orden a extraer una serie de conclusiones acerca de lo que constituye el objeto de nuestra actuación de oficio, a saber:

1.- Que la necesidad de motivar las actuaciones administrativas, en todo caso y, más aún, en el supuesto de los actos administrativos sancionadores, porque en ellos se están limitando derechos subjetivos de los administrados, está directamente relacionada con los principios rectores del Estado de Derecho, así como con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la Ley.

2º.- Que el principio de presunción de inocencia, aplicable en el ejercicio de la potestad sancionadora, garantiza el derecho a no sufrir una sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria, siendo imprescindible motivar la inadmisión de las pruebas propuestas por el interesado cuando se considere que estas son improcedentes o innecesarias.

3º.- Que la resolución que sancionadora, como parte de su motivación, deberá identificar expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción.

4.- Que la práctica, cada vez más generalizada, de realizar la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial conforme a modelos predeterminados -mecanizados o no- está generando una importante merma de garantías y derechos a las personas afectadas por tales actuaciones. Esta disminución de garantías obedece, principalmente, a la utilización, en los diversos trámites procedimentales, de fórmulas genéricas y desconectadas del caso concreto, que, por su carácter estereotipado y común a cualquier procedimiento, sólo sirven, por regla general, para dar una respuesta estrictamente formal a las cuestiones que plantean las personas interesadas, pero no satisfacen las exigencias materiales de motivación que impone el derecho de defensa constitucionalmente reconocido (art. 24 CE)

5º.- Que esta misma práctica de utilizar motivaciones genéricas se suele reproducir también, frecuentemente, en la resolución de los correspondientes recursos administrativos contra las sanciones, incurriendo en los mismos vicios.

6º.- Que esta necesidad de motivación de los actos administrativos sancionadores ha de ser siempre suficiente, de modo que cumpla una doble finalidad: de un lado, exteriorizar las reflexiones que han conducido a la parte resolutoria, de manera que sea posible lograr el convencimiento de las partes en el proceso respecto de la corrección de la decisión; de otro, garantizar la posibilidad de control de la resolución por los tribunales mediante los recursos que procedan, lo que conecta con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular las siguientes **Recomendaciones:**

- Tenga en cuenta esa Entidad local la necesidad de examinar, en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente, con la debida atención las alegaciones planteadas, así como las pruebas propuestas por los interesados en el curso de su tramitación, debiendo justificar convenientemente, en su caso, su rechazo o la falta de su toma en consideración.

- Debe esa Entidad local considerar la necesidad de motivar suficientemente las resoluciones sancionadoras que pongan fin al procedimiento tramitado, que deberán ser congruentes con las cuestiones planteadas, debiendo valorar adecuadamente las pruebas que se hayan practicado, identificar el fundamento legal aplicable y justificar, cuando sea procedente, la graduación de la sanción que se impone, huyendo, en todo caso, de fórmulas genéricas o estereotipadas.

- Esa Entidad local debe resolver también de forma motivada los recursos planteados contra las sanciones.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López