



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CIUDAD RODRIGO  
ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Disconformidad con expediente sancionador en materia de tráfico**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **987/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión a la disconformidad con el expediente sancionador en materia de tráfico XXX, así como con el subsiguiente de apremio, con referencia XXX, dirigidos contra XXX, con DNI nº XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, en el primero de ellos se han “*conculcando los principios básicos de un procedimiento sancionador*”, lo que implica la nulidad de ambos procedimientos.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“En relación con el escrito del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, registrado de entrada en REGTSA el día XXX con el número XXX, por el que solicita que se informe de un expediente sancionador de Trafico XXX, número de boletín XXX, perteneciente a D. XXX; pongo en su conocimiento lo siguiente:*

*PRIMERO.- El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, atribuye a los municipios determinadas facultades de gestión tributaria, de recaudación voluntaria y ejecutiva de sus Tributos y de otros Ingresos de Derecho Público, así como la facultad de inspección de sus Tributos.*



*Debido a la complejidad de la realización de estas tareas así como su relevancia dentro del ámbito de la Hacienda Local, aconsejan la utilización de fórmulas que permitan un eficaz y adecuado ejercicio de las facultades mencionadas, dentro de los sistemas que para este fin prevé la normativa local aplicable, se establece la delegación, regulada en el art. 106.3 de la Ley 7 /85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el art. 7 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

*En este caso la Diputación Provincial de Salamanca ejercerá las facultades objeto de la delegación a través del Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria (REGTSA) y para el ejercicio de las facultades delegadas REGTSA se ajustará al Ordenamiento Local y a la normativa legal vigente en su momento.*

*Ello supone que cuando un municipio delega sus funciones de gestión, recaudación, inspección y liquidación a la Diputación Provincial de Salamanca, (el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo las delego el 27-8-2020) que son cursadas a través de su Organismo Autónomo (REGTSA), este Organismo Autónomo, está obligado a seguir la legalidad vigente en materia tributaria.*

*SEGUNDO.- El día XXX, la autoridad competente interpone la siguiente denuncia de tráfico:*

- Número de boletín: XXX*
- Número de expediente: XXX*
- Fecha y hora de la infracción: XXX*
- Precepto infringido: XXX*
- Importe sin descuento: XXX*
- Hecho denunciado: XXX*
- Lugar de la infracción: XXX*
- Notificado en mano: No Motivo de no notificación: No entorpecer la fluidez del tráfico.*
- Matrícula: XXX Marca-Modelo: XXX. Vehículo: TURISMO.*

*Una vez que el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo envía dicha denuncia al Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Excm. Diputación de Salamanca, (REGTSA), este Organismo la procesa conforme a la normativa que regula dichas infracciones y manda la denuncia por correo certificado al presunto infractor, al*



*domicilio donde el vehículo consta en el permiso de circulación, es decir al domicilio fiscal del vehículo, que coincide con el domicilio de notificación (XXX).*

*El día XXX, es recibida la notificación de la denuncia por XXX, como así lo certifica el servicio de Correos.*

*Posteriormente el día XXX, el presunto infractor de la denuncia presenta alegaciones en REGTSA, número de registro de entrada XXX, solicitando el archivo de las actuaciones por falta de concurrencia del tipo y nulidad absoluta en la tramitación del expediente.*

*Las alegaciones emitidas por el presunto infractor, son remitidas al agente que interpuso la denuncia para su estudio y contestación. El agente denunciante, mediante escrito de fecha XXX, da contestación a lo solicitado por el infractor y se afirma y se ratifica en los términos descritos en el boletín de denuncia.*

*A continuación, el Instructor (Jefe de la Policía Local) una vez visto el expediente, las alegaciones y el informe del agente denunciante, los valora y propone la Resolución Sancionadora, realizándose esta, el día XXX y firmando el Alcalde la Resolución Sancionadora, el XXX.*

*Dicha Resolución Sancionadora es notificada mediante correo certificado, siendo recibida el día XXX, por XXX, como así lo certifica el servicio de Correos.*

*Una vez pasados los plazos para abonar la denuncia, sin que esta se haya pagado en tiempo y plazo, se procede por parte del Tesorero a dictar providencia de apremio, para que se actúe ejecutivamente contra el patrimonio del deudor y se le requiere para que efectúe el ingreso de la deuda liquidada y del recargo de apremio, advirtiéndole que si no hiciera el pago en los plazos señalados en los artículos 62.5 de la Ley General Tributaria, se procederá al embargo de sus bienes para el cobro de la deuda liquidada.*

*La providencia de apremio es notificada a XXX, el día XXX, como lo certifica el servicio de Correos, dicho pago no se realiza en los plazos señalados en los artículos 62.5 de la Ley General Tributaria, procediéndose al embargo de sus bienes para el cobro de la deuda liquidada, del recargo de apremio ordinario del 20%, de los intereses de demora devengados desde el inicio del periodo ejecutivo y costas que procedan (artículos 28 y 161.4 de la Ley General Tributaria).*

*Posteriormente, se embarga la deuda en la cuenta que el infractor tiene en la entidad bancaria de XXX, por un importe de XXX, realizándose la retención el XXX y emitiéndose el XXX la notificación de la diligencia de embargo de cuenta corriente, siendo recibida el día XXX. La deuda liquida fue abonada el XXX, mediante entidad bancaria.*



*Como consecuencia de lo expuesto, consideramos que la denuncia interpuesta por el agente, así como su procedimiento es correcto, se adjunta copia de todo el expediente”.*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

**Primero.-** Según informa esa Administración *“El día XXX, la autoridad competente interpone la siguiente denuncia de tráfico:*

- *Número de boletín: XXX*
- *Número de expediente: XXX*
- *Fecha y hora de la infracción: XXX*
- *Precepto infringido: XXX*
- *Importe sin descuento: XXX*
- *Hecho denunciado: XXX*
- *Lugar de la infracción: XXX*
- *Notificado en mano: No Motivo de no notificación: No entorpecer la fluidez del tráfico.*
- *Matrícula: XXX Marca-Modelo: XXX Tip. Vehículo: TURISMO”.*

La primera cuestión que llama la atención de este párrafo del informe es que en el mismo se indica que *“El día XXX, la autoridad competente interpone la siguiente denuncia de tráfico”*, para añadir a continuación como *“Fecha y hora de la infracción: XXX”*. Es decir, se interpone la denuncia antes de que se haya cometido la infracción. (El subrayado es nuestro)

**Segundo.-** Se afirma en la queja presentada y, más extensamente, también en el escrito de alegaciones registrado el día XXX, lo siguiente:

*“IV.- La Ley de Tráfico (Texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre) establece como norma general que la competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas y travesías corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia en que se haya cometido el hecho (art. 84.1) y que la sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes (art. 84.4). La remisión nos ubica en las atribuciones Alcalde del art. 21 LBRL y en la previsión efectuada en el apartado 3 del referido artículo que establece*



*que el Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones siempre que ello no esté prohibido. La posibilidad de desplazar el ejercicio de las competencias sancionadoras no se encuentra entre las prohibidas, por lo que resulta posible su delegación. Esta delegación habrá de realizarse, necesariamente, mediante el correspondiente Decreto de la Alcaldía que tendrá que contener el ámbito al que se refiere la delegación, las facultades que se delegan y las condiciones específicas del ejercicio de las mismas, tal y como se establece en el art. 44.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Añade ese precepto, en el apartado 2, que los efectos de la delegación surtirán efectos al día siguiente al de la fecha de ese Decreto, salvo que en él se dispusiera otra cosa, sin perjuicio de la preceptiva publicación de ese Decreto de la Alcaldía en el Boletín Oficial de la Provincia”.*

Pues bien, esta afirmación parece confirmarse con la información *ut supra* referida, cuando expone “*que cuando un municipio delega sus funciones de gestión, recaudación, inspección y liquidación a la Diputación Provincial de Salamanca, (el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo las delego el 27-8-2020) que son cursadas a través de su Organismo Autónomo (REGTSA), este Organismo Autónomo, está obligado a seguir la legalidad vigente en materia tributaria”.*

En definitiva, en ningún momento queda acreditada delegación alguna del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo en REGTSA para tramitar procedimientos sancionadores en materia de tráfico.

**Tercero.-** El denunciado, en su escrito de alegaciones, continúa desarrollando los siguientes argumentos:

*“En el presente caso, consta la notificación de la incoación de un procedimiento administrativo sancionador sin que conste ni nombramiento de instructor ni de secretario lo que implica la nulidad del expediente, a tales efectos el art. 64.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, es claro, el acuerdo de iniciación del expediente sancionador ha de contener necesariamente la “identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos Al no haberse efectuado el nombramiento en el acuerdo de iniciación, tampoco llevado a cabo por la autoridad competente, éste es nulo de pleno derecho”.*

Es pertinente destacar, nuevamente, que esta afirmación está avalada por la copia del expediente remitido, pues en la notificación de incoación del expediente sancionador se indica exclusivamente que “5ª) *El Instructor del procedimiento es el Órgano designado por el Alcalde del Ayuntamiento correspondiente al lugar en el que se cometió la infracción*”. Sin embargo, el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo sancionador debería recoger la identificación del instructor.



**Cuarto.-** Se advierte que en el expediente remitido no se menciona que el sancionado, el XXX, presentó un documento catalogado por el Ayuntamiento como “*Recursos*” en el apartado correspondiente, que podría considerarse un recurso de reposición contra la resolución sancionadora.

No existe ninguna constancia de que dicho recurso haya sido objeto de resolución y posterior notificación.

En el citado “*recurso*”, y por lo que ahora interesa, se expone lo siguiente:

**«PRIMERA.- NULIDAD DE LA RESOLUCION POR FALTA DE TRAMITACION DEL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO.**

*El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá, obligatoriamente, la tramitación del procedimiento legal o reglamentariamente establecido. (...) En el presente caso, ya se manifestó con la notificación de la incoación del procedimiento que no constaba nombramiento de instructor ni de secretario, lo que conforme el artículo 64.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo lleva sin más la nulidad del expediente. Asimismo, el presente expediente ha sido tramitado por un organismo ajeno a la Entidad LOCAL, REGTSA, lo que lleva aparejado la nulidad del expediente, al hilo de lo anterior son claras las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de septiembre y 7 de octubre de 2020 en cuanto al interés casacional objetivo sobre la tramitación de procedimientos sancionadores de las Administraciones Públicas:*

*“Como regla general, la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica o Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades públicas empresariales, como medios propios de la administración, a prestar dicho auxilio o asistencia”.*

*(...) En el presente caso el “expediente” por decirlo así, cuando el mismo se ha limitado a la incoación por parte del organismo autónomo y la notificación de una resolución sin motivación ha sido tramitado por REGTSA lo que implica la nulidad absoluta del expediente.*

*Es llamativo el extremo que en la resolución que se notifica imponiendo la sanción se menciona que “el instructor del expediente formula al órgano competente para sancionar que se adopte la resolución sancionadora y se declare cometida la infracción del precepto reseñado confirmando la calificación jurídica expresada en esta propuesta”,*



*no consta ni figura quién es el instructor del expediente a todas luces improcedente; mucho me temo que el mismo sea personal del organismo autónomo y no por personal al servicio de la Administración Local.*

*Establece claramente el Reglamento sancionador en materia de tráfico en su artículo 12 que “los órganos competentes de las Jefaturas de la Dirección General de Tráfico y de los Ayuntamientos serán los instructores del expediente y deberán notificar las denuncias, si no se hubiera hecho por el denunciante del presunto infractor....”, lo que supone que esa falta de instructor y de su tramitación por personal del Ayuntamiento implica la nulidad del expediente.*

**SEGUNDA. - NULIDAD DE LA RESOLUCION POR VIOLACION DEL ARTICULO 77 DE LA LEY 39/2015. Medios y período de prueba.**

*Establece el art. 77 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que:*

*(...)*

*3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.*

*No constando instructor alguno designado, desconociendo el funcionario tramitador del expediente no se ha resuelto sobre la prueba, conculcando, violando y lesionando un derecho fundamental de defensa en un procedimiento con graves sanciones a este administrado. Siendo de gran trascendencia la declaración del agente denunciante a los efectos de conocer donde se encontraba, (...), dejando indefenso a un ciudadano y sin posibilidad de contrarrestar los hechos.*

*En el mismo sentido se pronuncia el art. 13 del Reglamento del procedimiento sancionador en materia de tráfico que dispone: “el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por los interesados, cuando sean improcedentes.”..., no consta ni siquiera mención alguna a las pruebas propuestas lo que lleva aparejada, de nuevo, la nulidad del expediente.*

**TERCERA. - NULIDAD DE LA RESOLUCION POR FALTA DE PROPUESTA DE RESOLUCION O AL MENOS SU NOTIFICACION AL INTERESADO Y DEL TRAMITE DE AUDIENCIA.**

*Continuando con las graves deficiencias en la tramitación de la sanción, no habiendo acordado sobre la prueba interesada, no se ha llevado a cabo tampoco el*



*trámite de audiencia ni propuesta de resolución limitándose a la imposición de una grave sanción sin expediente alguno. Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado el Tribunal Supremo -véase STS, DE 18 de mayo de 2020, señalando que la omisión del trámite de audiencia en el ámbito sancionador, es de tal relevancia, que conlleva la nulidad de pleno derecho de lo actuado.*

*Por tanto, aplicando el criterio del Alto Tribunal, procede declarar la nulidad de las sanciones impuestas, en tanto que el acuerdo con el que finalizó el procedimiento sancionador era nulo de pleno derecho.*

*El trámite de audiencia ha constituido en la jurisprudencia un elemento determinante de validez del procedimiento, habiéndose interpretado como requisito de observancia obligatoria (...).*

(...)

*Se alega en la resolución que “no se ha tenido en cuenta otro hecho u otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado”. Lo notificado no dejar lugar a dudas de que es mero formulismo, dado que se ha negado la comisión de los hechos y se ha interesado una serie de pruebas a todas luces pertinentes y útiles para rebatir la denuncia, sin que se haya pronunciado al respecto y sin que se haya conocido el funcionario, autoridad o trabajador instructor a los efectos de su tacha o su improcedencia.*

(...)

**CUARTA. - VULNERACION DEL PRINCIPIO A LA PRESUNCION DE INOCENCIA.**

*Por escrito de alegaciones de fecha 13 de diciembre se indicaba que “Los hechos relatados en la denuncia no se ajustan a la realidad, debiendo de referir que en el escrito de denuncia se impone la sanción por utilizar sujetando con la mano un dispositivo de telefonía móvil”. Son de aplicación los principios “in dubio pro reo” y “presunción de inocencia” aplicables al derecho administrativo sancionador que obliga a esa Administración a dictar una resolución estimatoria del Recurso y acordar el archivo del expediente.*

(...)

*Nada se dice en la resolución sobre si me encontraba conduciendo o me encontraba detenido y desde el lugar que la policía local determino la comisión de la infracción, lo que implica la nulidad del a sanción ante la duda de los hechos objeto de denuncia.»*



Con relación a las funciones que competen al órgano instructor se refieren determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), siendo de destacar las siguientes disposiciones normativas:

El artículo 23 establece la posibilidad de proponer la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar.

En el artículo 75.4 se regula la adopción de las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto a los principios de contradicción e igualdad.

El artículo 77.2 dispone la facultad del órgano instructor para abrir el periodo de prueba, así como para rechazar aquellas pruebas que considere improcedentes.

Por su parte, el artículo 81 se refiere a la formulación de la propuesta de resolución, que en determinados casos puede conllevar el archivo de las actuaciones.

Es de especial relevancia subrayar que las personas designadas como órgano instructor, o en su caso los titulares de las unidades administrativas que desempeñen tal función, son responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en particular, del cumplimiento de los plazos establecidos, conforme lo dispone el artículo 71 de la LPAC.

Una mención especial merece lo previsto en el artículo 89.2 de la LPAC, que asigna al instructor la función de formular la propuesta de resolución en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

En relación con los preceptos referidos, cabe también hacer alusión al artículo 64.2, apartado c, de la LPAC, que establece como contenido mínimo del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador la identificación del instructor y, en su caso, del secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación aplicable a ambos.

Este requerimiento debe analizarse en conexión con los derechos reconocidos a los interesados en el artículo 53 de la LPAC, según el cual los interesados tienen derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas responsables de la tramitación de los procedimientos. Por consiguiente, el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo sancionador debe incluir la identificación del instructor.

La omisión de esta información podría dificultar el ejercicio del derecho de los interesados a promover la abstención del instructor, conforme a lo establecido en el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Además, en situaciones habituales, salvo que el instructor sea un agente del cuerpo de Policía Local cuya identificación se garantiza mediante su carné profesional, la mera



referencia al puesto de trabajo encargado de la instrucción podría obligar a los interesados a presentar una solicitud específica para obtener la identificación concreta del instructor.

Resulta esencial reforzar las garantías del procedimiento administrativo, asegurando que no se limite o dificulte la posibilidad de recusación, ya que ello podría comprometer la objetividad e imparcialidad en la tramitación del procedimiento y, en consecuencia, afectar el derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, así como generar situaciones de indefensión para los interesados, lesionando el derecho fundamental reconocido en el mencionado artículo 24 de la Carta Magna.

Por lo que respecta a vulneración alegada por la parte recurrente del derecho de defensa, al no haberse practicado la prueba propuesta en vía administrativa hay que referirse al artículo 13 del R.D 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionadora en materia de tráfico, circulación y seguridad vial, que permite prescindir de la práctica de pruebas cuando no fueran necesarias para la averiguación y calificación de los hechos o para la determinación de las posibles responsabilidades, si bien, la normativa expuesta exige que la denegación de prueba se realice mediante resolución motivada. En concreto, el citado artículo establece:

*“1. Cuando fuera necesario para la averiguación y calificación de los hechos o para la determinación de las posibles responsabilidades, el instructor acordará la apertura de un período de prueba, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas sean adecuadas.*

*El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por los interesados, cuando sean improcedentes.*

*En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.*

*2. 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”.*

En este supuesto, obra en el expediente sancionador que, tras la incoación del procedimiento, se presentaron alegaciones en las que se proponían determinados medios



de prueba, sobre los que la Administración no emitió pronunciamiento expreso, dado que en la propuesta de resolución del Instructor se recoge textualmente lo siguiente:

*“VISTO que las alegaciones del interesado no aportan datos con relevancia para la resolución del expediente que sean nuevos o diferentes respecto de los inicialmente constatados por el denunciante y que, por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y la STS de 4 de octubre de 1996, dictada en el Recurso de Casación en interés de la Ley núm. 2.754/1994 los hechos inicialmente constatados por el denunciante deben considerarse ciertos al no haberse probado lo contrario.*

*VISTO que el denunciante, mediante el correspondiente informe, pruebas o escrito de adveración, ha confirmado los hechos y demás datos que hizo constar en su denuncia.*

*El Instructor del expediente formula al órgano competente para sancionar que se adopte resolución sancionadora y se declare cometida la infracción del precepto reseñado confirmando la calificación jurídica expresada en esta propuesta”.*

Y a continuación, sin más trámites, se dicta la resolución sancionadora que recoge íntegramente el contenido de la propuesta de resolución.

Es por ello que no puede considerarse que la actividad administrativa desplegada sea conforme a Derecho. Es cierto que, conforme a reiterada jurisprudencia, el instructor no viene obligado a practicar cualquier prueba que se proponga, sino que puede acordar o no la práctica de la prueba que se le propone según la considere útil o no para la resolución del expediente (SSTSJ 17/09/99), pero sin embargo no es dable a la Administración, como se aprecia en el presente supuesto, que ante la petición probatoria del Sr. XXX, no atendida, sea en la propuesta de resolución donde se efectúa esa consideración denegatoria y, seguidamente, sin traslado a la parte que solicita la prueba, para su conocimiento y defensa y en su caso, formalización de nuevas alegaciones, se dicte la Resolución que impone la sanción.

Con ello la Administración obvia que el derecho a ser informado de la acusación se configura igualmente fundamental en el ámbito sancionador, por más que lo haya establecido en el artículo 24 de la Constitución Española, y que es en la notificación de la propuesta de resolución, no practicada, donde la resolución contendrá ya, cuanto menos, un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad atribuida, integrado por la definición de la conducta infractora que se aprecie, con subsunción en un concreto tipo infractor y la consecuencia punitiva que a aquella se vincula. Es cierto que el trámite puede ser prescindible, sin embargo en el presente caso la prueba testifical propuesta para que el agente denunciante indicara el *“Lugar dónde se encontraba en el momento de la infracción”*, consideramos que tenía relevancia suficiente como para haber sido admitida



y practicada, ya que pudiera haber sido decisiva para determinar si, desde esa ubicación, se disponía de una visión clara que permitiera verificar el hecho imputado: *“utilizar sujetando con la mano un dispositivo de telefonía móvil”*.

Prueba, en definitiva, que valoramos era necesaria para poder apreciar la comisión de la infracción que se atribuye a la persona sancionada, máxime cuando había sido solicitada; por lo que la Administración actuante debió haber dictado una resolución motivada y razonada relativa a que los medios probatorios propuestos eran innecesarios, sin que ello pueda suplirse con la manifestación que se hace en la propuesta de resolución, originando con ello una clara situación de indefensión, pues desde la incoación del proceso sancionador, nada le consta al Sr. XXX respecto a su alegación en defensa de sus intereses hasta la resolución del expediente. Consideramos así el trámite como una garantía sustancial cuya omisión ha de producir la nulidad de la resolución que le pone fin, pues se debe entender como un derecho del presunto responsable más que como una mera incidencia del proceso cuya omisión pueda ser obviada. La infracción de las normas de procedimiento en cuestión supone una vulneración del derecho de defensa que ha causado indefensión material al presunto infractor, toda vez que, además de la denegación no fundamentada de las pruebas propuestas por éste, no se ha formalizado la propuesta de resolución, al no ser evacuada para alegaciones.

En definitiva, los defectos o vicios aducidos determinan la nulidad de pleno derecho del acto resolutorio conforme establece el artículo 47 de la LPAC, al existir una clara vulneración del derecho de defensa en los términos expuestos, pues se viene a atribuir a la denuncia ratificada por la autoridad la naturaleza y efectos propios de un acto dotado de una presunción iuris et de iure, que no admite prueba en contrario, con frontal contravención de la normativa y doctrina jurisprudencial que, reiteradamente, ha puesto de manifiesto que la presunción de veracidad de los agentes de la autoridad es meramente iuris tantum.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala que los principios inspiradores del procedimiento penal, son aplicables de forma matizada al procedimiento administrativo sancionador. Entre estos principios se encuentra el de defensa que incluye el derecho del presunto responsable a proponer las pruebas que en defensa de sus derechos tenga por conveniente, derecho que se recoge en el artículo 53.1 e) de la LPAC. Ello, no implica que se tengan que admitir todas las pruebas que se propongan por la parte, pero si obliga a que el Instructor del procedimiento se pronuncie *“motivadamente”* sobre la proposición de prueba, admitiéndola o inadmitiéndola, en este caso cuando sean improcedentes, bien por no estar admitidas por el ordenamiento jurídico, bien porque no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable (artículo 77.3 de la LPAC). Y para entender improcedente una prueba no se debe hacer una valoración previa de la misma prejuzgando su resultado y la influencia de la misma en la decisión del procedimiento sancionador, pues esa valoración es propia de la resolución que decida el



expediente. El rechazo de la prueba por improcedente debe estar motivado por la falta de conexión con los hechos o por ir dirigida a acreditar hechos irrelevantes para la decisión.

Como se ha señalado, los principios básicos del Derecho penal, en concreto, la presunción de inocencia, el derecho de defensa y la proporcionalidad son trasladables, aun con ciertos matices, a la tramitación de los expedientes administrativos sancionadores, tal como se deduce de lo dispuesto en los artículos 25 a 31 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Pues bien, conforme a estos principios, para que un sujeto pueda un ser objeto de sanción es necesario que la Administración recabe las pruebas suficientes, frente a las cuales el sometido al expedientado sancionador podrá de formular alegaciones y presentar pruebas contradictorias, debiendo ser practicadas o, en su caso, justificadamente ser inadmitidas por no considerarse no pertinentes al caso.

Consecuentemente, en materia de tráfico los hechos denunciados por los agentes de la autoridad aunque gozan de presunción de veracidad, “*iuris tantum*” son susceptibles de prueba contradictoria a practicar o proponer por el presunto infractor. La denuncia de los agentes de tráfico es prueba de cargo, que tiene potencialidad para desvirtuar la presunción de inocencia, pero requiere de una valoración concreta para que produzca ese efecto. La denuncia, debidamente realizada y ratificada, es un medio de prueba reforzado o cualificado, pero no es prueba absoluta, lo que significa no sólo que puede ser contrarrestada por otras pruebas aportadas por los interesados sino también que, aun no existiendo esas pruebas en contrario, aquella puede no alcanzar a justificar la sanción tras la realización de la valoración de la misma en el marco del procedimiento sancionador.

En particular, 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, en las que se argumenta que “***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***”. (La negrita es nuestra)

Por su parte, 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 la jurisprudencia se ha venido manteniendo que la falta o la insuficiente motivación de la resoluciones en 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 aun conteniendo una motivación, ésta sea solo aparente, afecta a derechos fundamentales, a saber:

1.- Sobre 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, 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.- Sobre el derecho a la presunción de inocencia y la necesidad de una previa actividad probatoria suficiente se viene a precisar en la STS de 6 de junio de 2008 que:

*“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”.*

De lo que se deduce que:

1.- El principio de presunción de inocencia garantiza el derecho a no soportar una sanción que no tenga fundamento en una previa y suficiente actividad probatoria.

2.- La práctica, demasiado 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- genera 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 a que nos hemos referido.

Por constituir un expreso apoyo jurisprudencial de las razones que venimos manifestando, parece oportuno recordar lo expresado por la STS 4620/2011, de 30 de junio,

*“A estos efectos, el Tribunal Constitucional ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el ámbito administrativo sancionador de un*



*conjunto de garantías derivadas del contenido del art. 24 C.E., de las que, conforme se expuso en la STC 7/1998, conviene destacar ahora el derecho de defensa, excluyente de la indefensión (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 95/1995, 143/1995).*

*En este sentido, hemos afirmado la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga ( SSTC 18/1981 ,/1987, 229/1993, 56/1998), la vigencia del derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa (SSTC 12/1995 , 212/1995 , 120/1996 , 127/1996 , 83/1997), del que se deriva que vulnera el art. 24.2 C.E. la denegación inmotivada de una determinada prueba ( STC 39/1997 ), así como la prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales ( STC 127/1996 ).*

***Igualmente, son de aplicación los derechos a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados ( SSTC 31/1986 , 29/1989 , 145/1993 , 297/1993 , 195/1995 , 120/1996 ), y a la presunción de inocencia (SSTC 76/1990 , 120/1994 , 154/1994 , 23/1995 , 97/1995 , 14/1997 , 45/1997), que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (SSTC 197/1995 , 45/1997)”. (La negrita es nuestra).***

En el mismo sentido la STC 40/2008, de 10 de marzo, con anterioridad ya había mantenido que: ***“Ciertamente, la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 CE al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones”***, reiterando que *“el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio SSTC 76/1990, de 26 de abril, F. 8 b); y 169/1998, de 21 de julio, F. 2. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado, resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una probatio diabólica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, F. 4). Sin perjuicio de lo cual, es obligado recordar que no corresponde a este Tribunal la revisión de la valoración del material probatorio efectuada por la Administración, sino sólo llevar*



*a cabo una supervisión externa de la razonabilidad del discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante (SSTC 117/2002, de 20 de mayo, F. 9, ab initio; 131/2003, de 30 de junio, F. 7; y 74/2004, de 22 de abril, F. 4). En definitiva, la existencia de un acervo probatorio suficiente, cuyas piezas particulares han de ser obtenidas sin el deterioro de los derechos fundamentales del inculpado y su libre valoración por el Juez son las ideas básicas para salvaguardar esta presunción constitucional y están explícitas o latentes en la copiosa doctrina de este Tribunal al respecto [por todas, STC 89/1992])” (La negrita es nuestra).*

En definitiva la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o inculpativos de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

A mayor abundamiento, la ya anteriormente mencionada STC nº 120/1994, mantuvo que:

*“(…) hemos declarado en STC 120/1994 que la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías (art. 6.1 y 2 del Convenio Europeo de 1950), al cual se aporte una suficiente prueba de cargo, de suerte que **la presunción de inocencia es un principio esencial en materia de procedimiento que opera también en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora (STC 73/1985 y 1/1987), añadiéndose en la citada STC 120/1994 que entre las múltiples facetas de ese concepto poliédrico en que consiste la presunción de inocencia hay una, procesal, que consiste en desplazar el “onus probandi” con otros efectos añadidos. En tal sentido, la presunción de inocencia comporta en el orden estricto sensu determinadas exigencias. Una primordial consiste en la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción que corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado “una probado diabólica de los hechos negativos”** (La negrita es nuestra)*

Pues bien, contrariamente al conjunto de argumentos que venimos considerando, la resolución sancionadora emitida por el Ayuntamiento indica que:

*“VISTO que las alegaciones del interesado no aportan datos con relevancia para la resolución del expediente que sean nuevos o diferentes respecto de los inicialmente constatados por el denunciante y que, por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y la STS de 4 de octubre de 1996, dictada en el Recurso de Casación en interés de la Ley núm.*



2.754/1994 los hechos inicialmente constatados por el denunciante deben considerarse ciertos al no haberse probado lo contrario.

*VISTO que el denunciante, mediante el correspondiente informe, pruebas o escrito de adveración, ha confirmado los hechos y demás datos que hizo constar en su denuncia”.*

En contraste con el contenido de la resolución cuestionada, a mayor abundamiento, es oportuno recordar lo razonado en los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales:

1º.- STSJ Andalucía nº 2569/2003, de fecha 29 de septiembre, rec. 4131/1997, cuando dice:

*«A estos efectos la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 ha retenido el derecho constitucional de defensa -artículo 24 EDL 1978/3879 - como derecho a alegar y probar en el marco del procedimiento administrativo sancionador -artículo 136 EDL 1978/3879 -y en el marco del procedimiento administrativo sancionador , el instructor del expediente ha de permitir la práctica de los medios de prueba que el presunto responsable crea conveniente, siempre, claro está, que no sean ilícitos y sí adecuados -término de la Ley 30/1992- o pertinentes -término empleado en el artículo 24 de la Constitución-, no siéndolo únicamente en aquellos casos en que no guardan relación con los hechos o no son significativos para alterar, modificar o influir la resolución final del expediente sancionador.*

*Ahora bien, en todo caso, cuando se declare la improcedencia de la prueba propuesta deberá efectuarse mediante resolución motivada -artículo 137,4, párrafo 2º EDL 1992/17271, en relación con el artículo 80.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271.*

*Con estas premisas, hay que recordar que en el supuesto de autos, el hoy actor proponía como prueba la declaración de varias personas como testigos, lo que no mereció la menor contestación de la Administración, de tal manera que ni se admitió, ni se denegó, ni se practicó, conculcando el derecho de defensa del recurrente, art. 12 y 13 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico , Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial EDL 1994/15054 , además de los preceptos antes citados, sumiéndolo en una absoluta indefensión, lo que constituye un vicio de nulidad radical de la sanción impuesta, art. 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre EDL 1992/17271, que se traduce en la procedencia de la estimación del recurso origen del presente procedimiento.»*

2º.- STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, 254/2023, de 28 Abril, rec. 83/2023, cuando refiere lo siguiente:



*“Sobre la anterior solicitud de práctica de medios probatorios no fue dictado acuerdo alguno motivado de admisión o inadmisión, (...).*

*(...)*

*Con tal forma de proceder se deja absolutamente vacía de contenido la fase probatoria en los procedimientos administrativos, lo que reviste mayor gravedad, si cabe, cuando, como es el caso, el procedimiento sustanciado es de carácter sancionador, que exige un exquisito respeto a los derechos que asisten al expedientado y una estricta observancia de las exigencias que impone el principio constitucional a la presunción de inocencia, asignando anticipadamente a las denuncias ratificadas por los agentes de la autoridad la naturaleza y efectos propios de una presunción iuris et de iure, que no admite prueba en contrario, con frontal contravención de la normativa y doctrina jurisprudencial que, reiteradamente, ha puesto de manifiesto que la presunción de veracidad es meramente iuris tantum”.*

3º.- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Salamanca n.º 93/2021, de 5 de abril, que incide en la importancia de que la Administración se pronuncie específicamente sobre las alegaciones formuladas y sobre la admisión de la práctica de la prueba, considerando que:

*“(...) 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 misma”, entendiéndose que “Como contrapartida, el interesado tiene el deber de explicar razonadamente no solo la conexión de cada prueba con el objeto procesal, sino su importancia para la decisión. 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. 76.2 de la LPC (LA LEY 3279/1992). 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. 76.3 de LPC)”. Debe entenderse en la actualidad como referencia la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

Más allá de lo expuesto, es necesario abordar el inicio de la vía de apremio antes de haber resuelto el recurso de reposición *ut supra* referido con anterioridad.

Sobre el tema en cuestión, la STS de 28 de mayo de 2020 (Recurso n.º 5751/2017) ha venido a declarar que la Administración no puede ejecutar un acto dictando providencia de apremio sin resolver antes el recurso de reposición contra la liquidación que se recurre, sea el recurso administrativo de carácter potestativo u obligatorio, y con



independencia de si se solicitó o no la suspensión de la ejecución de la deuda mientras se resolvía dicho recurso. Con ese objeto efectúa unas consideraciones sobre la obligación de resolver entiendo y forma.

Así, insiste en que la falta de resolución expresa, cuando el silencio es negativo, no es propiamente un acto, aunque permite la interposición de los recursos pertinentes: *“Este acto surgido ex lege del silencio, como este Tribunal Supremo ha declarado hasta la saciedad de forma constante y reiterada, no es un acto propiamente dicho, sino una ficción cuya principal virtualidad es la de permitir al afectado la posibilidad de impugnarlo, impidiendo el bloqueo que supone la creación de situaciones indefinidas u obstinadas de falta de respuesta”*.

A continuación precisa los graves inconvenientes que se derivan de la falta de una resolución expresa frente a la que recurrir en los siguientes términos: *“Pero tal posibilidad impugnatoria que se abre, es claro, no deja de ser precaria, pues se ha de recurrir ese no-acto, tanto en sede administrativa o jurisdiccional, cuyo contenido es gravoso o adverso para su destinatario, pero que por su naturaleza ficticia está inmotivado; y no está notificado debidamente -porque no existe-; así como puede ser desplazado por un acto posterior expreso que irrumpa en la relación impugnatoria ya trabada para variar la argumentación, o incluso para estimarlo en parte o inadmítirlo (ver al respecto los artículos 21 a 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC-)”*.

Y en función de ello, argumenta:

*“En consecuencia, aceptar que pueda dictarse una providencia de apremio en un momento en que aún se mantiene intacto para la Administración el deber de resolver expresamente, el cual no cesa por el mero hecho de la pendencia de recursos contra los actos presuntos -y, por ende, eventualmente, con la posibilidad, no muy estadísticamente frecuente, de que el recurso de reposición fuera estimado, con anulación del acto impugnado en reposición, que es hipótesis que no parece tener a la vista la Comunidad Murciana recurrente- es dar carta de naturaleza a dos prácticas viciadas de la Administración y contrarias a principios constitucionales de innegable valor jurídico, como los de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE); y servicio con objetividad a los intereses generales (art. 103 CE), que no se agotan en la recaudación fiscal, tal como parece sugerirse, sino que deben atender a la evidencia de que el primer interés general para la Administración pública es el de que la ley se cumpla y con ello los derechos de los ciudadanos:*

*a) La primera práctica, no por extendida menos aberrante, es la de que el silencio administrativo sería como una opción administrativa legítima, que podría contestar o no*



*según le plazca o le convenga. Ninguna reforma legal de las que se han producido desde la LPA de 1958 hasta nuestros días han dejado de regular la patología, esto es, el silencio negativo, a veces con cierta complacencia en las consecuencias de la infracción de estos deberes esenciales de la Administración.*

*b) La segunda práctica intolerable es la concepción de que el recurso de reposición no tiene ninguna virtualidad ni eficacia favorable para el interesado, aun en su modalidad potestativa, que es la que aquí examinamos. En otras palabras, que se trata de una institución inútil, que no sirve para replantearse la licitud del acto, sino para retrasar aún más el acceso de los conflictos jurídicos, aquí los tributarios, a la tutela judicial.*

*En otras palabras, hay una especie de sobreentendido o, si se quiere, de presunción nacida de los malos hábitos o costumbres administrativos -no de la ley-, de que el recurso sólo tiene la salida posible de su desestimación (...).*

*Dicho en otras palabras, no se comprende bien que se apremie la deuda tributaria antes de resolverse de forma expresa el recurso de reposición que, teóricamente, podría dar al traste con el acto de cuya ejecución se trata; y, una vez, en su caso, desestimado explícitamente éste, cabría, entonces sí, dictar esa providencia de apremio, colocando así el carro y los bueyes -si se nos permite la expresión- en la posición funcionalmente adecuada. El mismo esfuerzo o despliegue de medios que se necesita para que la Administración dicte la providencia de apremio podría dedicarse a la tarea no tan ímproba ni irrealizable de resolver en tiempo y forma, o aun intempestivamente, el recurso de reposición, evitando así la persistente y recusable práctica del silencio negativo como alternativa u opción ilegítima al deber de resolver”.*

Y con relación al principio de buena administración, razona lo siguiente:

*“Como muchas veces ha reiterado este Tribunal Supremo, el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts.9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción -como aquí ha sucedido- para causar un innecesario perjuicio al interesado.*

*Expresado de otro modo, se conculca el principio jurídico, también emparentado con los anteriores, de que nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (allegans turpitudinem propriam non auditur), lo que sucede en casos como el presente en que el*



*incumplido deber de resolver sirve de fundamento a que se haya dictado un acto desfavorable -la ejecución del impugnado y no resuelto-, sin esperar a pronunciarse sobre su conformidad a derecho, cuando había sido puesta en tela de juicio en un recurso que la ley habilita, con una finalidad impugnatoria específica, en favor de los administrados”.*

De todo lo cual deduce la siguiente doctrina:

*“Pues bien, de la recta configuración legal del principio de ejecutividad y de sus límites, así como del régimen del silencio administrativo -lo que nos lleva a extender el elenco de preceptos interpretados a otros como los artículos 21 a 24 de la LPAC y sus concordantes; de los artículos 9.1, 9.3, 103 y 106 LJCA; así como el principio de buena administración -que cursa más bien como una especie de metaprincipio jurídico inspirador de otros-, puede concluirse la siguiente interpretación:*

***1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.*** (La negrita es nuestra)

*2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinado tal recurso, que conlleva per se una pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esa suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.*

*Es cierto que el recurrente no promovió, como le era posible, la suspensión del acto recurrido en reposición, pero tal circunstancia sólo habría hecho más clara y evidente la necesidad de confirmar la sentencia, pues al incumplimiento del deber de resolver sobre el fondo -la licitud de la liquidación luego apremiada-, sobre el que nos hemos pronunciado, se solaparía además, haciendo la conducta aún más grave, el de soslayar el más acuciante pronunciamiento pendiente, el de índole cautelar”*

Pues bien, en el caso que nos ocupa no existe constancia de que por esa Entidad local se procediera a dar contestación expresa, fundada y por escrito, al recurso de reposición presentado por XXX, y, sin embargo, se promovió el procedimiento recaudatorio obviando la jurisprudencia de que se ha dado cuenta (STS de 28 de mayo de 2020), que viene a mantener que la Administración no puede ejecutar un acto dictando providencia de apremio sin resolver antes el indicado recurso, sea este de carácter potestativo u obligatorio, y con independencia de si se solicitó o no la suspensión de la ejecución de la deuda mientras se resolvía el mismo.



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 la siguiente **Resolución**:

**ÚNICA: Que por esa Administración se valore, previos los trámites legales que resulten preceptivos, revocar la sanción impuesta a XXX, derivada del expediente sancionador en materia de tráfico XXX, procediendo en ese caso a la devolución de los ingresos indebidos que se hayan podido producir, incrementados en los intereses legales que proceda.**

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