



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZAMORA
ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Procedimiento sancionador en materia de tráfico / Actuación Oficina
Tramitación de Denuncias / Procedimiento de apremio**

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 **2004/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que por D.^a XXX, con DNI nº XXX, se habían dirigido varios escritos a ese Ayuntamiento en relación con un expediente sancionador en materia de tráfico, nº XXX, que posteriormente derivó en un procedimiento de apremio, deuda nº XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, no constaba que se hubiera recibido notificación alguna de la sanción de tráfico hasta el inicio del procedimiento de apremio, y tampoco respuesta alguna a los escritos presentados.

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

1º.- No consta en el expediente remitido ningún boletín de denuncia.

2º.- El primer documento que obra en las actuaciones, en un modelo normalizado, es el Decreto nº XXX de la Concejala Delegada del Área de Protección al Ciudadano, de fecha XXX, por el que se resuelve ordenar la incoación de expediente sancionador contra XXX, con NIF XXX, matrícula del vehículo XXX, siendo el hecho denunciado: circular entre 91 Km/h y 100 Km/h, estando limitada la velocidad a 50 Km/h.

No consta en el expediente que en el momento de la denuncia se procediera a la identificación del conductor. Cabe inferir, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 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, y en ausencia de dicha diligencia, que la denuncia no fue notificada de manera inmediata.



En efecto, el indicado artículo establece:

“1. Como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, se notificarán en el acto a los denunciados, haciendo constar en las mismas los datos a que hace referencia el artículo 5 del Reglamento, así como que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes y, en su consecuencia, que disponen de un plazo de quince días para que aleguen cuanto consideren conveniente a su defensa y propongan las pruebas que estimen oportunas. Por razones justificadas que deberán constar en las propias denuncias, podrán notificárseles las mismas con posterioridad.

2. Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

3. Será causa legal que justifique la notificación de la denuncia en momento posterior el hecho de formularse en momentos de gran intensidad de circulación o concurriendo factores meteorológicos adversos, obras u otras circunstancias en que la detención del vehículo también pueda originar un riesgo concreto.

Asimismo, la notificación de la denuncia podrá efectuarse en un momento posterior cuando la autoridad haya tenido conocimiento de los hechos a través de medios autorizados de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

Procederá también la notificación de la denuncia en momento posterior a su formulación en los casos de vehículos estacionados cuando el conductor no esté presente”. (El subrayado es nuestro)

Cuestión que, de nuevo, se viene a reiterar en el artículo 89 del Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, TRLTSV)

Ello permite concluir que, en este caso, concurre el supuesto contemplado en el párrafo segundo del apartado 3 del citado artículo 10 y en el numeral 2. c) del indicado artículo 89, al tratarse de una denuncia por exceso de velocidad.

3º.- En consonancia con lo expuesto, por esa Entidad local se indica que se procedió, con posterioridad, a la notificación del indicado Decreto a quien aparecía como titular del vehículo (artículo 11 del TRLTSV), figurando en el numeral segundo, apartado A, el requerimiento siguiente:

“A.- IDENTIFICACIÓN DEL CONDUCTOR: (ART. 11.1.A LSV) En el supuesto de que no se hubiese producido la detención del vehículo, el titular, el arrendatario a



largo plazo o el conductor habitual, en su caso dispondrán de un plazo de 20 DÍAS NATURALES para identificar al conductor responsable de la infracción contra el que se iniciará el procedimiento sancionador debiendo cumplimentarlos datos siguientes: NOMBRE, APELLIDOS, n° DE PERMISO O LICENCIA DE CONDUCCIÓN, DOMICILIO, POBLACIÓN, CÓDIGO POSTAL, PROVINCIA Y FIRMA DEL TITULAR O DE QUIEN CONDUCÍA y COPIA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN EL SUPUESTO DE ALQUILER DE VEHÍCULO SIN CONDUCTOR mediante escrito dirigido al Excmo. Ayuntamiento de Zamora (RONDA DE SAN TORCUATO nº 15 c/v C/ SANTA ANA, nº 5). A fin de ahorrarle trámites, si el titular del vehículo es persona física y no identifica al conductor, se presumirá que concurre en la misma persona el titular y el conductor del mismo. Se le advierte a las personas jurídicas que la OMISIÓN de cualquiera de ellos, por ser todos imprescindibles para su inequívoca identificación, motivará la exigencia de la responsabilidad que, por incumplimiento, atribuye al titular del vehículo el art. 82 en relación con el ART 77 j sancionada con el DOBLE de la CUANTÍA prevista para la infracción originaria que la motivó, si la INFRACCIÓN ES LEVE y el TRIPLE, si la infracción es GRAVE O MUY GRAVE (ART. 80.2 b LSV)”.

4º.- Intentada la notificación, ésta resulta infructuosa. Tanto en el primer intento como en el segundo por “Ausente reparto”.

5º.- En razón de esta notificación fallida, por ese Ayuntamiento se procedió, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a practicar la misma por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha XXX. En el párrafo segundo de la notificación, de nuevo, se realiza el siguiente requerimiento:

*“El titular del vehículo tiene el deber de identificar verazmente al conductor presuntamente responsable de la infracción, haciéndole saber que si incumpliera esta obligación en el trámite procedimental oportuno, sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente con multa del doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave a tenor de lo establecido en el artículo 80.2 b) en relación con el artículo 77 j) del Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. **En el supuesto de que el/la titular sea persona física, con el fin de ahorrarles trámites y simplificar el procedimiento, se entenderá que es ésta la infractora del hecho denunciado**”.* (La negrita es nuestra)

En el contenido de esta notificación no se da cumplimiento a lo que establece el ya citado artículo 10.2 del Real Decreto 320/1994, en el que se dispone que “Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique las causas concretas y específicas



por las que no fue posible detener el vehículo". En el caso que nos ocupa, no se expresan dichas causas, por lo que la denuncia resulta inválida conforme a la normativa citada.

6º.- Por Decreto XXX del Primer Teniente de Alcalde Concejales Delegado de Promoción Económica y Protección Ciudadana, de fecha XXX, se resolvió:

"En uso de las atribuciones que me confiere la legislación vigente y a la vista de la Propuesta de Resolución emitida por la funcionaria instructora de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en aplicación del Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y demás legislación aplicable:

XXX

Primero.- DECLARAR LOS HECHOS PROBADOS.

Segundo.- DECLARAR QUE LA INFRACCIÓN SE HA COMETIDO CONFIRMANDO LA CALIFICACIÓN JURÍDICA EXPRESADA.

Tercero.- ESTIMAR LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA DENUNCIADA Y EN CONSECUENCIA, IMPONER LA SANCIÓN EN LA CUANTÍA INDICADA. (...)

Cuarto.- Aprobar el modelo que sirve de base a la NOTIFICACIÓN INDIVIDUAL.

Quinto.- Que se realicen los trámites pertinentes en orden a la NOTIFICACIÓN AL INTERESADO a los efectos de garantizar el derecho de defensa que le asiste".

7º.- *"Que la notificación de la citada Resolución sancionadora se practica en papel en la misma dirección postal que la resolución previa, esta es: XXX, con resultado entregado en domicilio*

- Primer intento: el día XXX a las XXX DNI del receptor XXX".

8º.- *"Que en fecha XXX se presenta por XXX reclamación contra notificación del expediente de referencia. (Registro de Entrada XXX), en el sentido de que la empresa notificadora no había depositado aviso de llegada en su buzón".*

9º.- Finaliza su informe la Entidad local indicando: *"Lamentamos no haber contestado su reclamación en el momento, desconociendo la causa concreta por la que se omitió dicho trámite".* Referencia que se vincula, sin lugar a dudas, con la reclamación expuesta en el párrafo precedente.



El TRLTSV, establece, en su artículo 11, las obligaciones de los titulares de los vehículos, en el sentido siguiente:

“1. El titular de un vehículo tiene las siguientes obligaciones:

a) Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

Si el conductor no figura inscrito en el aludido Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá disponer de copia de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida. Si el titular fuese una empresa de alquiler de vehículos sin conductor, la copia de la autorización administrativa podrá sustituirse por la copia del contrato de arrendamiento.

b) Impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.

2. El titular del vehículo puede comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico la identidad del conductor habitual del mismo. En este supuesto, el titular queda exonerado de las obligaciones anteriores, que se trasladan al conductor habitual.

3. Las obligaciones establecidas en el apartado 1 y la comunicación descrita en el apartado anterior corresponden al arrendatario a largo plazo del vehículo, en el supuesto de que haya constancia de éste en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

4. El titular del vehículo en régimen de arrendamiento a largo plazo debe comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico la identidad del arrendatario”.

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico se rige, aunque con sus especificidades, por los principios generales del derecho administrativo sancionador, por lo que las responsabilidades derivadas de una determinada infracción únicamente pueden dirigirse contra quien con certeza sea el infractor. En materia de tráfico, cuando se produce una infracción y no puede detenerse el vehículo el único dato cierto de que dispone la Administración es la matrícula, por esta razón no puede iniciarse un procedimiento sancionador contra el titular del vehículo, al no tener constancia de que fuera éste el que conducía en ese momento. **Por eso es necesario siempre, en estos**



casos, que la Administración, como trámite anterior al inicio del expediente sancionador, identifique al conductor.

En relación con ello se pueden producir dos situaciones:

- Si el titular identifica al conductor existe certeza sobre el sujeto infractor, por lo que la Administración puede iniciar el procedimiento sancionador contra el infractor, sea o no titular del vehículo.

- Si no identifica al conductor, la Administración no puede dirigir el procedimiento sancionar por la comisión de una infracción porque desconoce quién sea su autor. No obstante, en este caso, se abre la vía punitiva por la comisión de una infracción diferente consistente en no haber sido cumplida la obligación de identificar al conductor, infracción tipificada expresamente en el artículo 77.j) TRLTSV como muy grave:

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

La sanción que lleva aparejada la infracción de no identificar al conductor la establece el artículo 80.2.b), y será del doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave.

El procedimiento sancionador que debe seguirse por la no identificación del conductor es el ordinario, conforme establece el artículo 93.1 TRLTSV.

Resulta que en el caso que nos ocupa ese Ayuntamiento, a fin de obtener la identidad del conductor para ejercer contra éste la potestad sancionadora, notificó la iniciación del procedimiento sancionador al titular del vehículo y a la vez le requirió, en el mismo acto, para que identificara al conductor, algo que no sucedió.

El incumplimiento de este deber de identificación sin causa justificada determinaría, tras el oportuno expediente, que se pudiera imponer una sanción pecuniaria al autor de la falta prevista en el citado artículo 77.j) del TRLTSV.

En efecto, este precepto tipifica una infracción autónoma consistente en incumplir el titular del vehículo el deber de identificar y comunicar a las autoridades de tráfico la identidad del conductor que supuestamente ha infringido las normas de circulación, pero no ampara a la Administración, en ningún caso, a tramitar el procedimiento sancionador por la infracción de tráfico denunciada contra el propietario, que es lo que llevó a efecto esa Administración.



Pues bien, al no haberse identificado al conductor, el propietario del vehículo no puede ser sancionado, así la sentencia de 17 de mayo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, nº 6 de Madrid, argumenta que:

*“En consecuencia, hemos de concluir que **no hay prueba de que el recurrente fuera el conductor del vehículo** (...), **por lo que la Administración ha presumido que el conductor era su propietario. Ello infringe los principios de responsabilidad personal y de presunción de inocencia (art. 24 CE)**, por lo que debe estimarse la demanda siendo innecesario el estudio del resto de los motivos de impugnación”.*

Más allá de lo expuesto, pese a que ya sea suficiente para invalidar todo el procedimiento tramitado, este adolece de otras carencias, tales como la ausencia de boletín de denuncia, la notificación no indica las causas concretas por las que no se detuvo al vehículo, la indeterminación de la infracción cometida (no se indica la velocidad a la que exactamente circulaba el vehículo denunciado, limitándose a señalar que iba entre 91 Km/h y 100 Km/h y la omisión de la calificación de la infracción (leve, grave o muy grave). Indeterminaciones, todas ellas, que provocan la indefensión del denunciado (artículo 24 CE), por cuanto esto afecta a su derecho de defensa.

También es pertinente señalar que el precepto infringido que se hace figurar a lo largo del expediente administrativo sancionador es el artículo 50 1 del Reglamento General de Circulación, habiéndose omitido cualquier referencia a la norma sancionadora con rango de ley, referencia que debería haber sido el título de imputación válido, título que por sí solo no alcanza a tener la citada reglamentaria, la cual sí fue citada.

Sobre esta cuestión, debemos recordar el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Palencia, de 5 de junio de 2023, reiterado por este órgano, que señala lo siguiente:

«CUARTO.- Ahora bien, abstracción hecha de la ineludible observancia del criterio jurisprudencial, resulta que en el caso sometido a enjuiciamiento hay un argumento adicional y que la motivación de la resolución sancionadora brilla por su ausencia en la "notificación de denuncia".

El Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, a propósito del REGIMEN SANCIONADOR, en su Artículo 74.1 deja claro que las acciones u omisiones contrarias a esta ley tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los términos previstos en la misma, a lo que cabe añadir que según el ARTÍCULO 25.1 de la Constitución Española: Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no



constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

Pues bien, llegados a este punto en el caso sometido a enjuiciamiento, por último, en el boletín normalizado de denuncia se cita como " precepto infringido: 50-01-10-CIR"; pues bien, aparte de que no se haga referencia a la norma sancionadora con rango de ley, lo cierto es que el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, cuando en su ARTÍCULO 50, establece los LÍMITES DE VELOCIDAD EN VÍAS URBANAS Y TRAVESÍAS, no contiene ningún número 10 en su apartado 1, es decir que se cita un artículo del Reglamento General de Circulación y, por consiguiente, ese título de imputación es inválido para sancionar, puesto que se trata de una norma reglamentaria, de modo que la sanción, en definitiva, debe ser anulada, ya que como viene a aducir la postulación actora no es posible imponer ninguna sanción sin el respaldo de una norma con rango de ley, sin necesidad de entrar en ningún otro tipo de disquisición, ya que no le compete al letrado que defiende los intereses municipales suplir las carencias que por falta de diligencia sean cometidas por parte de los órganos gubernativos competentes para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores que en materia de tráfico legalmente les vienen encomendados, y menos aun cuando se cita un precepto reglamentario inexistente.» (La negrita es nuestra)

A mayor abundamiento, y conforme reconoce expresamente la propia Administración al manifestar que *"lamentamos no haber contestado su reclamación en ese momento"*, debe señalarse que esa Entidad local incumplió su deber de dictar una resolución expresa, motivada y por escrito respecto de la reclamación formulada contra la notificación; reclamación que, por su naturaleza y contenido, debió ser calificada como recurso de reposición. No obstante ello, el Ayuntamiento continuó indebidamente con el procedimiento recaudatorio, dictando providencia de apremio sin haber resuelto previamente dicho recurso. Esta actuación vulnera la doctrina jurisprudencial establecida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020, que establece que la Administración no puede iniciar la vía ejecutiva sin resolver de forma expresa el recurso de reposición interpuesto, con independencia de que se hubiera o no solicitado la suspensión de la ejecución de la deuda.

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 el Ayuntamiento de Zamora, conforme a los argumentos expuestos en el cuerpo de este escrito, se proceda a revocar la sanción impuesta a D.^a XXX, derivada del procedimiento sancionador en materia de tráfico nº XXX, así como a la devolución de la cantidad que proceda en concepto de devolución de ingresos indebidos, incrementada con los intereses legales que correspondan.

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).