



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS
EXCMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Disconformidad con sanción de tráfico

Excma. Sra.:

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 **1872/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a la disconformidad de D.^a XXX con la sanción impuesta por ese Ayuntamiento dimanante del expediente XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“El día XXX, se ejecuta una sanción por velocidad a las XXX de la mañana, a esa hora el vehículo no había sido puesto en marcha aún, permaneciendo estacionado hasta las XXX”*. Indica, además, que se han cometido otras irregularidades durante la tramitación del procedimiento sancionador en materia de tráfico, de las que esa Entidad local ya tenía conocimiento a través de los distintos escritos que le habían sido dirigidos.

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

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

“PRIMERO.- Se remite el expediente y toda la documentación solicitada. La aplicación genera un índice cronológico de las actuaciones.

SEGUNDO.- Revisado el expediente, no se aprecia ningún vicio procedimental ni de fondo que pueda llevar a la anulación de la sanción.

Lo cierto es que la interesada fue debidamente identificada por el titular del vehículo, sin que desde esta oficina administrativa se pueda prejuzgar la falsedad de dicha identificación, extremo que deberá resolverse, en su caso, en otras instancias, mediante la presentación de la correspondiente denuncia por falsedad documental por parte de la interesada”. (La negrita es nuestra)



Del estudio del contenido del expediente sancionador remitido por esa Administración se desprende la concurrencia de las siguientes circunstancias relevantes:

1º.- No consta en el expediente que en el momento de la denuncia se procediera a la identificación del conductor. Cabe inferir, de lo que figura en el procedimiento sancionador, que nos encontramos en el supuesto establecido en el artículo 10.3, segundo párrafo, 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 (en adelante, RPSMT), en el que se determina que:

“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”.

Lo que 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 efecto, 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.

2º.- En consonancia con lo expuesto, por esa Entidad local se procedió, con posterioridad, a la notificación del indicado Decreto a quien aparecía como titular del vehículo (artículo 11 del TRLTSV), en el que figuraba el requerimiento siguiente:

“En caso de disconformidad, puede presentar alegaciones en el plazo de 20 días naturales contados a partir del día siguiente a la presente notificación. Dentro de este mismo plazo y en caso de no ser el/la conductor/a responsable de la infracción, tiene la obligación de identificar plenamente al mismo, ASIMISMO DEBERA REMITIR COPIA DE LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE LE HABILITE A ÉSTE A CONDUCIR EN ESPAÑA, tal y como dispone el artículo 9 bis de la LTCVSV.

El incumplimiento de esta obligación está tipificado como infracción muy grave, art. 65.5 j). En caso de que se identifique conductor, se iniciara procedimiento sancionador con el mismo, siendo este responsable a todos los efectos INCLUIDO EL PAGO DE LA DENUNCIA”.



3º.- Del examen del expediente remitido por esa Administración se desprende que, pese a la afirmación contenida en el informe anteriormente citado, en el sentido de que *“lo cierto es que la interesada fue debidamente identificada por el titular del vehículo”*, no consta en el mismo documento alguno que acredite que dicha identificación se hubiera efectuado. Conviene recordar que en nuestra petición de información se solicitaba expresamente que *“Se remita copia completa del expediente”*.

4º.- Así pues, el expediente que, en un primer momento, se dirigió contra D. XXX, por ser quien figuraba como titular del vehículo en la información que obraba en la Dirección General de Tráfico, en un momento posterior, paso a ser redirigido contra D.^a XXX.

5º.- No consta en el expediente sancionador la designación del instructor del mismo pues, a pesar de lo que se indica en la notificación acerca de que *“Puede presentar recusación contra el instructor que figura en el anverso”*, esta designación no figura.

6º.- Tampoco consta reflejado en las actuaciones administrativas la Propuesta de Resolución que, sin duda, debería haber realizado el instructor del procedimiento, puesto que se formularon alegaciones por la denunciada.

7º.- Por Decreto de la Alcaldía nº XXX, emitido por la Alcaldía, en fecha XXX, que pone fin al procedimiento sancionador, en base a los argumentos que en el mismo se recogen en relación con los antecedentes,

XXX

Se resolvió:

“Dar por concluso el expediente y estimar que la acción realizada supone una infracción de la norma y precepto que se indica, e imponerle la multa que se expresa, que deberá hacerla efectiva dentro de los QUINCE DIAS NATURALES siguientes a la firmeza de esta resolución, firmeza que se producirá al no interponer recurso de reposición dentro de plazo de un mes transcurridos los cuales sin haber satisfecho la deuda en el periodo voluntario, se exigirá en vía ejecutiva, incrementada en el recargo de apremio del 20% de su importe y, en su caso, los correspondientes intereses de demora”.

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”.

Conviene ahora recordar que 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. Cuando se produce una infracción y no pueda detenerse al 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 lo 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 al 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 como ya hemos indicado formalmente no consta que sucediera.

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 quien no consta identificado como autor de la infracción (insistimos en que así se deduce del contenido del expediente enviado por esa Administración), lo que viene a suponer la vulneración de los principios de responsabilidad personal y de presunción de inocencia (art. 24 CE).

Más allá de lo expuesto, pese a que ya sea suficiente para invalidar todo el procedimiento tramitado, este además adolece de otras notables carencias, en concreto, según hemos expuesto:

Primero.- En la notificación no se indican las causas concretas por las que no se detuvo al vehículo (artículo 10 RPSMT)

Segundo.- Tampoco se indica quien actúa como instructor del expediente sancionador.

La Ley de Procedimiento Administrativo, de 1 de octubre de 2015, en su artículo 64.2.c) prescribe la misma exigencia de identificación del instructor, y además explica el motivo que funda tal requisito, es decir, que el sujeto al que se refiera el procedimiento pueda conocer la persona que lo ha de instruir a efectos de una posible recusación de aquél si concurren las causas legales para ello. Reza así dicho precepto: *“El acuerdo de iniciación deberá contener al menos: c) Identificación del instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos”*.

Esta previsión debe necesariamente ponerse en íntima relación con los derechos de los interesados en cuanto el artículo 53 LPAC, prevé que (en este caso un denunciado) tienen el derecho a: *“identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos”*.

Así pues, el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo sancionador debería de recoger la identificación del instructor, expresando al menos el nombre y apellidos del empleado público.



Repárese que sin ello se condicionaría en muchos casos la posibilidad de formular la recusación por parte del interesado, prevista en el artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

De hecho, a efectos prácticos, y salvo supuestos singulares (como por ejemplo que el instructor sea un agente del cuerpo de Policía Local donde la identificación tiene cobertura mediante carné profesional), la genérica mención al puesto de trabajo que asume la instrucción supondría que los interesados, en aras de ejercitar su derecho con garantía plena, tuvieran que presentar una solicitud instando la concreta identificación del instructor.

Es, pues, preciso insistir en las garantías que incorpora la tramitación del expediente administrativo, en particular evitando que se impida o dificulte la posibilidad de recusación, pues ello puede afectar negativamente a la objetividad e imparcialidad en la tramitación del procedimiento, con vulneración de las garantías del presunto infractor, con indefensión de éste, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 24 de la Carta Magna.

Si bien la cuestión no es pacífica en la jurisprudencia, lo cierto es que también se viene manteniendo que la falta de designación o de comunicación del instructor supone la infracción de una garantía procedimental esencial, cuya omisión conlleva, sin ambages, una infracción que determina que se deba anular lo actuado. Así, el TSJ Valencia, en Sentencia 1337/1997, de 3 de diciembre, tuvo ocasión de manifestar que tal infracción es una causa de nulidad de pleno derecho, ya que se omite de manera absoluta el procedimiento administrativo, cuya razón de ser es la de asegurar que la imposición de las sanciones no se producirá de manera arbitraria. Reza el FJ 4º de dicha sentencia:

“En cuanto al procedimiento seguido en las presentes actuaciones, el art. 31 se remite a la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el art. 35 permite a la Autoridad iniciadora del expediente, nombrar instructor o secretario o encargar la tarea a la unidad administrativa correspondiente; la Administración no siguió ninguna de las dos vías, ni tampoco la disposición transitoria única del Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto (RCL 19932402), por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (vigente en la fecha de incoación, 30 de septiembre de 1993), en consecuencia, al haberse vulnerado las normas de procedimiento, procede la anulación de las resoluciones administrativas”.

Doctrina jurisprudencial que ya fue expresada por el Tribunal Supremo en su antigua sentencia de 8 de julio de 1985, en cuyo fundamento jurídico cuarto se declaró que la ausencia de designación formal de instructor y secretario en la incoación del expediente disciplinario constituye un vicio esencial del procedimiento, que da lugar a la



nulidad radical del acto sancionador. Ello por cuanto el mismo fue dictado al margen, total y absolutamente, del cauce procedimental legalmente establecido, configurándose así como un supuesto de nulidad de pleno derecho conforme al entonces vigente artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Incluso si no se estimara tal defecto como causa de nulidad radical, el propio Tribunal Supremo advertía que constituiría, en todo caso, una infracción procedimental sustancial del ordenamiento jurídico, suficientemente grave como para desvirtuar la validez formal y material del acto sancionador impugnado.

Transcribimos el mencionado considerando cuarto, pues su contenido es muy elocuente:

“Que en cuanto a los actos emitidos en los expedientes números 1.339 y 1.340, ambos de 1980, en los que, dadas las fechas de las presuntas infracciones y las de iniciación del expediente, no juega el instituto de la prescripción, apreciable de oficio, ha de concluirse, también, que los actos recurridos no se ajustan a Derecho, por las siguientes razones: 1.ª, afirmada anteriormente la potestad sancionadora de la Administración en supuestos como el que nos ocupa, es obvio que dicha potestad no puede ejercerse más que a través del cauce oportuno preestablecido, como garantía del particular y veto a toda posible indefensión, según se infiere del artículo 24 de la vigente Constitución; principio éste aplicable, obviamente, a todos los expedientes antes analizados, pero cuya operatividad no es posible examinar, en los dos primeros, por vedarlo la inadmisibilidad del recurso, y en los otros cuatro, por ser ello innecesario, pues estando extinguida, en cualquier caso la responsabilidad por prescripción, carece de sentido dilucidar si se han seguido o no las formalidades legales, pues el resultado sería el mismo; 2.ª, dicho cauce apto para llegar a una decisión sancionadora, no puede ser otro que el establecido en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues no consta disposición especial aplicable al supuesto enjuiciado, y, por ende, es de ver, que el artículo 133 dicho señala «que no podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente Capítulo» (que es el II del Título VI de la citada Ley), luego ante tan tajante precepto, es necesario averiguar, a la vista de lo actuado en los dos expedientes que nos ocupan, si en los mismos se ha seguido o no el referido procedimiento sancionador, a los pertinentes efectos; 3.ª, en ambos expedientes su iniciación se plasma en un comunicado al que se adjuntan las anomalías observadas, con la propuesta de aplicación de las sanciones que ya se indican en la relación de las faltas, sin que en ningún caso se nombren Instructor y Secretario, ni, por ende, se notifique su nombramiento, aunque, eso sí, se da traslado al interesado a los efectos del artículo 91.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se evacúa el trámite, se informa que las sanciones «propuestas en su día» (precisamente con la comunicación que abre el expediente), son las adecuadas y, seguidamente, se imponen las sanciones debatidas; 4.ª, por tanto, salvo el trámite de audiencia dicho, no se han observado las prescripciones establecidas en los artículos 133 a 137 antes mencionados,



por lo que bien puede decirse que en realidad no se ha seguido el procedimiento sancionador necesario para llegar a pronunciar una condena administrativa, con la falta de sustanciales garantías para el administrado, y sin que quepa aducir que el trámite de audiencia dicho o la falta de recusación puedan subsanar tales defectos, pues aquel trámite es insuficiente ante la parquedad del expediente y defectuosa formulación, por su vaguedad, de las infracciones impuestas, y de otro lado, mal puede formularse recusación del Instructor y Secretario que no han sido nombrados; 5.ª, por lo expuesto ha de concluirse que los actos recurridos son nulos de pleno derecho, según se infiere del artículo 47.1.c. de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues han sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello; lo que debe interpretarse, no como una ausencia de todo procedimiento, sino por el hecho de no haberse seguido el concreto procedimiento previsto por la Ley para el supuesto de que se trata, o haberse omitido los trámites esenciales que lo integran, entre los que destacan, en el caso que nos ocupa, la falta de nombramiento de Instructor y Secretario; pero aunque se entendiera que el trámite de audiencia obviada tan radical nulidad, igualmente el acto sería atacable por la vía del artículo 48, dada la evidente indefensión producida al recurrente; y 6.ª, por todo lo cual ha de concluirse que los actos recurridos no son conformes a Derecho, y ha de prevalecer la demanda en este punto”.

En conclusión, la obligación de identificar al instructor del procedimiento sancionador tiene por objeto asegurar el respeto al principio de imparcialidad administrativa y al derecho a un procedimiento justo. La posibilidad de recusar a quien ejerce funciones instructoras es una manifestación concreta del derecho de defensa, y su omisión no puede considerarse un defecto menor, sino una quiebra de la confianza legítima en la objetividad del procedimiento sancionador.

Tercero.- Tampoco se encuentra reflejado en el procedimiento la necesaria Propuesta de Resolución que, sin duda, debería haber realizado el instructor del procedimiento, puesto que se habían formulado alegaciones por la denunciada.

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:**

PRIMERA: Que, a la vista de los fundamentos expuestos en el cuerpo del presente escrito, se proceda a revocar la resolución sancionadora impugnada por no ajustarse a Derecho, así como a ordenar la devolución de las cantidades que, en su caso, hayan sido indebidamente recaudadas como consecuencia de dicha sanción.

SEGUNDA: Que, en lo sucesivo, y a efectos de ulteriores tramitaciones sancionadoras, se adopten las medidas necesarias para garantizar que la utilización de modelos normalizados de procedimiento no supongan el menoscabo de las garantías legales esenciales que asisten a los presuntos infractores, en particular



aquellas relacionadas con el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el principio de legalidad sancionadora.

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).