



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

**Asunto: Actuación de la policía local / denuncia de tráfico / Ayuntamiento de Ponferrada**

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 **228/2024**, 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 incoación, por ese Ayuntamiento, de un expediente sancionador en materia de tráfico contra D. XXX, con DNI nº XXX, a raíz de una denuncia de tráfico (boletín XXX).

Durante su desarrollo se formularon por el denunciado alegaciones, hasta en dos ocasiones, que no fueron tenidas en cuenta y, posteriormente, un recurso de reposición que no había sido resuelto.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“el vehículo sancionado (XXX) se estacionó en el lugar en el que se le denuncia el domingo XXX, en torno a las 7 de la tarde, sin que en ese momento existiese prohibición alguna de aparcar en ese lugar.*

*El vehículo estuvo estacionado en el mismo sitio, sin moverse para nada, desde el día XXX hasta el día XXX, día en el que, tras ser sancionado, se avisó para retirarlo porque iban a hacer unas obras en la calle”.*

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, así como una copia del expediente sancionador tramitado, en el cual se hacía constar lo siguiente:

*« (...) sobre los protocolos de actuación sobre la colocación de señalizaciones circunstanciales de tráfico en el término municipal de Ponferrada, informa lo siguiente:*

*- Que esta Policía Municipal tiene un procedimiento exclusivo cuyo objetivo es la utilización del espacio público para garantizar la seguridad y fluidez en la vía pública, a través del acotamiento de tramos para la realización de eventos públicos, así como la*



*reserva de espacios para una determinada actividad de duración cierta y determinada, o eventos imprevistos sobrevenidos.*

*- Que dicho protocolo se identifica a nivel interno con el código XXX, y recoge las siguientes actividades:*

*1º. Una vez que la solicitud por escrito de la ocupación de la vía pública esté debidamente aprobada, el Mando de Planificación ordenará a los Operarios indicados la acotación del espacio que ha de reservarse para el evento, empleando la señalización circunstancial (vallas, señales de tráfico, conos...) y leyenda con los días y el horario de la prohibición de estacionamiento.*

*2º. La señalización deberá estar colocada con una antelación mínima de 24 horas.*

*3º. Seguidamente por un Agente/s de esta Policía Municipal, deberá supervisarse que dicha señalización cumple con requisitos establecidos con la normativa de tráfico.*

*4º. A continuación tomará relación de los vehículos que se encontraban estacionados en el acotamiento de la reserva. Dicha relación que deberá cumplimentarse en la Hoja "ACTUACIONES DE SEÑALIZACIÓN CIRCUNSTANCIALES" la cual podrá consultarse por XXX.*

*5º. Si fuera necesaria la retirada de algún vehículo para dejar el espacio libre para que se pueda realizar el evento, el Agente/s, consultarán si dicho vehículo se encuentra en la relación a efectos de poder confeccionar denuncia y/o cobrar las tasas establecidas.*

*6º. Si el volumen de vehículos que hay que retirar y por el tiempo disponible, materialmente no se pueda gestionar, se estacionarán en lugar próximo. Se generará un documento "Cambios de ubicación de vehículos en vía pública" que se entregará a los operarios de la grúa, los cuales ejecutarán los movimientos.*

*7º. Si los vehículos se encuentran en zona ORA, en días laborables, no se tomará relación, al estar prohibido el estacionamiento continuado por la Ordenanza reguladora ORA, pero se generará igualmente registro digital de la colocación y retirada de las señales.*

*8º. Finalizado el tiempo de la concesión de la reserva temporal, los Operarios encargados de recogida de la señalización la retirarán en el menor tiempo posible, recibiendo siempre Orden del Jefe de Turno, quedando constancia en el Parte diario de la fecha de la orden dada y si ha sido cumplida.*

*9º. La empresa concesionaria del servicio de retirada de vehículos (grúa) realizará una tablilla semanal donde consten las vallas y resto de señalización saliente y entrante de los Almacenes y Depósitos; dicha Documento "LIBRO REGISTRO DE*



*SEÑALIZACIONES DEL EQUIPO DE SEÑALIZACIÓN” se reenviará por correo electrónico a la Secretaria de la Policía municipal, poniendo en conocimiento éstos, del material que pudiera haberse extraviado.*

*10º. En casos de obras particulares, una vez empezadas, se retirarán las vallas, sustituyéndolas por los medios de se disponga por los responsables de dicha obra.»*

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.

La cuestión fundamental suscitada parte de la discrepancia existente, entre el recurrente y el Ayuntamiento de Ponferrada, sobre la señalización de la zona de estacionamiento con señales circunstanciales de prohibido aparcar, instaladas a la altura del XXX, que llevó a denuncia en materia de tráfico, contra D. XXX, por no obedecer la misma.

El artículo 131 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (en adelante, RGC), dispone que *“La señalización es el conjunto de señales y órdenes de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, **señales circunstanciales que modifican el régimen normal de utilización de la vía** y elementos de balizamiento, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a estos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación”*, estableciendo su artículo 132 que deben obedecerse las prescripciones indicadas por las señales, salvo circunstancias especiales que lo justifiquen. (La negrita es nuestra)

Las señales circunstanciales y provisionales sirven para regular la circulación adaptándola a las circunstancias cambiantes del tráfico.

Desde un punto de vista competencial, debemos recordar que la ordenación del tráfico en las vías urbanas se atribuye a los municipios, tanto a tenor de lo establecido por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local, (*“el Municipio ejercerá en todo caso, competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad”*.); como por el artículo 7 a) y b) 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) , al establecer:

*“Corresponde a los municipios:*



a) *La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.*

b) *La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social”.*

Además, el artículo 57.1 del mismo texto legal establece **“Mantenimiento 1. Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.**

Del mismo modo, el artículo 139.1 del RGC establece que **“Corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.**

El Tribunal Supremo (STS de 19 de julio de 2000), puntualiza que **“...el ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces para conseguir esa misma finalidad, criterios que dependen de multitud de complejas circunstancias y cuya elección y acogimiento en el caso concreto han de referirse al juicio ponderado de la Administración encargada de velar por su correcta regulación”.**

La discrecionalidad en las decisiones del Ayuntamiento en esta materia debe siempre respetar la normativa general y municipal, si la hubiere.

Conforme a estos preceptos, el Ayuntamiento será competente, por tanto, para acordar **“la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración”.**

Según consta en la información facilitada por esa Entidad local, ese Ayuntamiento **“no dispone de Ordenanza reguladora de tráfico, tramitándose los oportunos expedientes de conformidad con la vigente legislación en materia de tráfico”.**



Como se ha dicho, la normativa sustantiva queda articulada mediante 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, y por 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.

Una vez identificada la normativa aplicable, corresponde retomar el análisis del objeto de la queja, siendo preciso determinar si la colocación de la señal circunstancial, previamente mencionada, se ajusta a dicha normativa.

A estos efectos, debemos considerar lo que establece el protocolo de actuación sobre la colocación de señalizaciones circunstanciales de tráfico en el término municipal de Ponferrada, *ut supra* referido:

- La señalización deberá estar colocada con una antelación mínima de 24 horas.

- Se tomará *«relación de los vehículos que se encontraban estacionados en el acotamiento de la reserva Dicha relación que deberá cumplimentarse en la Hoja “ACTUACIONES DE SEÑALIZACIÓN CIRCUNSTANCIALES” la cual podrá consultarse por XXX»*.

- *“Si fuera necesaria la retirada de algún vehículo para dejar el espacio libre para que se pueda realizar el evento, el Agente/s, consultarán si dicho vehículo se encuentra en la relación a efectos de poder confeccionar denuncia y/o cobrar las tasas establecidas”*.

La señalización, pues, mediante señales circunstanciales debe realizarse, **“con al menos 24 horas antes de su ocupación por la actividad de la que se trate”**.

Tras el análisis efectuado, se han hallado elementos fácticos o jurídicos que permiten rebatir el procedimiento sancionador tramitado.

**Primero.-** Recapitulando y volviendo de nuevo a la exposición que esa Entidad local realiza en el informe remitido, no tenemos constancia de si en la relación de vehículos estacionados figuraba el del sancionado, en cuyo caso no procedería la denuncia.

La colocación de señalización temporal que modifica el régimen de estacionamiento requiere, según el protocolo aprobado por esa Entidad local, el levantamiento de un acta que documente los vehículos que se encontraban estacionados en el momento de la instalación de la señal. Esta práctica no solo constituye una garantía para los administrados, sino que resulta esencial para determinar la legalidad de las posteriores actuaciones sancionadoras, distinguiendo entre vehículos estacionados antes y después de la entrada en vigor de la prohibición.



La omisión de este trámite esencial genera indefensión al denunciado, quien queda privado de la posibilidad de acreditar que su estacionamiento fue anterior a la colocación de la señalización temporal, vulnerando así su derecho de defensa reconocido en el artículo 24 de la Constitución Española.

**Segundo.-** Tampoco existe constancia de cuando se procedió a la instalación de la señal circunstancial, ni de que la actuación se haya realizado conforme al protocolo fijado por esa Administración.

Esta omisión documental impide verificar el cumplimiento del plazo de antelación legalmente exigido, generando inseguridad jurídica sobre la validez de la prohibición temporal impuesta. La carga de la prueba sobre el cumplimiento de los requisitos procedimentales corresponde a la Administración sancionadora, quien debe acreditar que la señalización se instaló con la antelación reglamentaria.

**Tercero.-** No se indica quien actúa como instructor del expediente sancionador, limitándose a señalar en la incoación del expediente punitivo: *“correspondiendo la instrucción del mismo a la Unidad de Sanciones de la Policía Municipal de Ponferrada”*.

La Ley de Procedimiento Administrativo, de 1 de octubre de 2015 (en adelante LPAC), en su artículo 64.2.c) prescribe la misma exigencia de identificación del instructor, y además explica el motivo que funda tal requisito, y es que el sujeto pasivo del 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 (artículo 53 LPAC), cuando nos refiere que los interesados en un procedimiento (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, considerando que la misma se logra efectivamente mediante al menos el nombre y apellidos del empleado público.

Repárese que sin ello se condicionaría en muchos casos la posibilidad de formular causa de recusación por parte del interesado prevista en el artículo 23 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 preciso respetar las garantías en el expediente administrativo, evitando que se impida o dificulte la posibilidad de recusación, pues ello puede implicar una contaminación del procedimiento, con afección negativa a la objetividad e imparcialidad, pudiendo con ello condicionarse el derecho de presunción de inocencia establecido en el artículo 24 de la CE.

Otro efecto inmediato de lo anterior es que se irroque indefensión a los recurrentes, lesionando con ello el derecho previsto en el ya citado artículo 24 de la Carta Magna.

Si bien alguna jurisprudencia (menor) ha entendido que la omisión o el retraso en la identificación formal del instructor y del secretario del procedimiento disciplinario no determina necesariamente la nulidad del procedimiento, en tanto no se produzca una efectiva situación de indefensión para el interesado y el defecto sea subsanado en el curso de la tramitación, otro sector de la jurisprudencia ha sostenido 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”.*



Esta interpretación encuentra respaldo en una doctrina jurisprudencial, ya 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 no constituye un exceso de garantismo ni una formalidad innecesaria, sino que 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 cuando existan motivos legalmente tasados 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.

**Cuarto.-** A los efectos que ahora nos ocupan, también es relevante determinar el alcance de la presunción de veracidad que determina el artículo 88 del TRLTSV cuando establece lo siguiente:

*“Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”.*



En este mismo sentido, el artículo 14 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, dispone:

*“Las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados”.*

Conviene recordar que, en este procedimiento, la única prueba de cargo es la denuncia del Agente actuante, que describe los hechos que se consideran constitutivos de infracción. Tal denuncia goza de presunción de veracidad *iuris tantum*, siendo suficiente para sustentar la sanción, salvo que se aporte prueba en contrario. En este caso, el denunciado propuso prueba, respecto de la cual el Instructor no emitió pronunciamiento alguno sobre su admisión, rechazo o práctica, lo que, sin duda, afectó a su derecho de defensa.

La ratificación del Agente denunciante constituye un trámite esencial en el procedimiento sancionador de tráfico cuando se proponen pruebas que requieren su comparecencia o cuando existen dudas sobre los hechos denunciados. Sin embargo, en el presente caso, esta ratificación presenta irregularidades sustanciales que comprometen la validez del procedimiento.

Esta ratificación no constituye un mero formalismo, sino que debe aportar elementos de convicción que refuercen o aclaren los hechos objeto de denuncia, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- Confirmación de los hechos: El Agente debe ratificar que los hechos descritos en la denuncia son ciertos y que fueron observados personalmente por él.
- Precisión temporal y espacial: Debe confirmar las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que se produjo la infracción.
- Fundamentación técnica: Cuando proceda, debe explicar los criterios técnicos aplicados (señalización observada, normativa aplicable, etc.).
- Motivación de la actuación: Debe justificar las razones que determinaron la formulación de la denuncia.

La expresión utilizada por el Agente en el documento de ratificación: **“NO SE ENTIENDEN POR SUFICIENTEMENTE MOTIVADAS LAS RAZONES POR LAS QUE SE FORMULA LA DENUNCIA”** permite ser objeto de consideración en los términos siguientes:



a) Autocontradicción del denunciante

El Agente que formuló la denuncia se desdice posteriormente de su propia actuación, manifestando que no considera suficientemente motivadas las razones que le llevaron a denunciar. Esta autocontradicción genera una quiebra en la cadena probatoria del procedimiento sancionador, al desaparecer la convicción del propio denunciante sobre la procedencia de su actuación.

b) Vulneración del principio de motivación

En el ámbito sancionador, la exigencia de motivación se intensifica conforme al artículo 24.2 de la Constitución. La ratificación del Agente que cuestiona los fundamentos de su propia denuncia revela que la actuación administrativa careció desde su origen de la motivación exigible.

c) Incompatibilidad con la presunción de veracidad, cuando el propio Agente manifiesta que no considera suficientemente motivada su denuncia, esta presunción decae al desaparecer su fundamento objetivo.

d) Vulneración del derecho de defensa

La ratificación contradictoria del Agente genera indefensión al denunciado, que debe defenderse de una denuncia que el propio denunciante considera insuficientemente motivada. Esta situación compromete el principio de contradicción procesal y el derecho a un procedimiento con todas las garantías.

En los procedimientos sancionadores de tráfico, la denuncia del Agente constituye habitualmente el elemento probatorio principal y, en muchos casos, único. Cuando el propio denunciante cuestiona los fundamentos de su actuación, desaparece la base probatoria del procedimiento.

La ratificación contradictoria del Agente constituye un defecto en un elemento esencial del procedimiento que determina su nulidad. No se trata de un vicio subsanable mediante retroacción de actuaciones, sino de una contradicción que afecta al núcleo mismo de la imputación.

En conclusión, esta circunstancia, unida a las demás irregularidades procedimentales concurrentes, determina la nulidad de la sanción por vulneración de los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y compromete de manera irreversible la validez del procedimiento seguido.

A mayor abundamiento, en este caso la tramitación del procedimiento sancionador se ha llevado a cabo mediante la utilización de modelos normalizados que no recogen con la precisión debida los elementos fácticos y jurídicos relevantes para la decisión final, lo



que determina una motivación insuficiente o defectuosa que se proyecta necesariamente sobre la resolución sancionadora, reforzando la indefensión ya advertida en relación con la ausencia de pronunciamiento respecto de la prueba propuesta.

Sobre esto último, debemos recordar que la exigencia de motivación de las actuaciones administrativas está directamente relacionada con los principios de un Estado de derecho (art. 1.1 de la CE) y con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la ley, a cuyo imperio están sometidas en el ejercicio de sus potestades (arts. 103.1 de la CE, 3.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público –en adelante LRJSP-). Así pues, todas las decisiones administrativas están sujetas a la exigencia de motivación, más allá de las dictadas en ejercicio de la potestad sancionadora e, incluso, de las actuaciones limitativas de derechos en general.

Como señala la STS, rec. 451/2001, de 3 de diciembre, el deber de motivar *“Es un derecho subjetivo público del interesado no solo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional, cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.), cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables”*.

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

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

Como es conocido, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), no incorpora una definición que precise lo que ha de entenderse por motivación, aunque su artículo 35, bajo la rúbrica *“motivación”*, establece los supuestos en los que es preciso cumplir este requisito, señalando, por lo que ahora resulta de mayor interés, que:

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

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



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

(...)

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

(...)

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

En definitiva, la “*sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho*” ha de permitir exteriorizar las reflexiones que han conducido al fallo, de manera que sea posible lograr el convencimiento de la corrección de la decisión o, en otro caso, combatir la resolución si los argumentos en que se basa no resultan convincentes.

Si la motivación es, como se ha indicado, exigencia inherente a los actos administrativos, en los de carácter sancionador es aún más rigurosa puesto que se trata de actos que limitan especialmente derechos subjetivos de los administrados.

En concreto, en el ámbito sancionador en materia de tráfico son especialmente significativos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, entre otros, los recogidos en sus Sentencias 36/1982, 66/1995, 128/1997, 7/1998, al mantener 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”.**

Desde el punto de vista normativo, 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*”.

Y la jurisprudencia ordinaria viene insistiendo en ello, como acredita el Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4ª), en su sentencia de 15 de noviembre de 2000, al declarar:

*“La motivación de la imposición de una sanción no puede referirse únicamente a la inexistencia de alegaciones de descargo en el expediente, sino a la apreciación de la*



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

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

1.- El derecho a la tutela judicial efectiva y la proscripción de la indefensión, concretamente cuando esta supone una vulneración del derecho a efectuar alegaciones y al derecho a proponer pruebas. En este sentido la STC 140/2009, de 15 de junio, viene a establecer que:

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

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



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

2.- El derecho a la presunción de inocencia y la necesidad de una previa actividad probatoria suficiente, como viene a precisar la STS de 6 de junio de 2008 (rec. casac. unificac. doctrina 146/2004):

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

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

*“A fin de aplicar el canon descrito en este fundamento jurídico, dijimos en la STC 151/1997 citada, debe partirse, en principio, de la motivación explícita contenida en las resoluciones recurridas, de forma que cabrá apreciar una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora tanto cuando se constate una aplicación extensiva o analógica de*



*la norma a partir de la motivación de la correspondiente resolución, como cuando la ausencia de fundamentación revele que se ha producido dicha extensión”.*

*“Afirmábamos así en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación... identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Solo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona (FJ 3)”.*

Por otra parte, en todo procedimiento administrativo sancionador se debe motivar también la inadmisión de las pruebas propuestas por el interesado, justificando son *“manifiestamente improcedentes o innecesarias”* (artículo 77.2 LPACAP y 13.1 del RPST).

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

Tanto el TC como el TS mantienen una consolidada doctrina sobre la necesidad de motivar el rechazo de pruebas; así, por ejemplo, la SSTC 141/2009, de 15 de junio; 29/2008, de 20 de febrero; y 81/2009, de 23 de julio; por su parte, la STS de 2 de marzo de 2011, argumenta que: *“También se ha afirmado que no cabe denegar la práctica de prueba de los hechos en que se basaba la pretensión para luego reprochar que no se ha practicado aquella (Sentencia de 22 de mayo de 2003). Se constata, pues, que debe darse la oportunidad a las partes para acreditar las alegaciones en que funden sus pretensiones (Sentencias de 13 y 26 de mayo de 2003).*

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

*Cuando se alega conculcación del derecho de defensa por ausencia de práctica de la debidamente propuesta y admitida debe recordarse lo vertido en la sentencia de 17 de mayo de 2003 acerca de que el Tribunal de instancia debe evitar la indefensión de la parte que el art. 24.1. CE prohíbe, haciendo usos de las facultades que le otorgaba el art.*



*75 LJCA para practicar pruebas de oficio en determinados y concretos supuestos. Así para la realización de la ya declarada pertinente subsanando la dificultad que puede surgir de la brevedad del plazo improrrogable común para la proposición y la práctica de la prueba que establecía la LJCA 1956, en línea con lo que hoy dispone el art. 60.4 LJCA de 1998, según el cual se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de plazo por causas no imputables a la parte que las propuso.*

(...)

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

Sobre la base de todo lo anteriormente expuesto, cabe deducir siguientes conclusiones:

1.- La necesidad de motivar las actuaciones administrativas, en todo caso y, más aún, en el supuesto de los actos administrativos sancionadores al limitar derechos subjetivos de los administrados.

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

3.- La práctica 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; disminución de garantías que 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, sirven, por regla general, para dar una respuesta estrictamente formal a las cuestiones que plantean las personas interesadas, pero no satisfacen las exigencias materiales de motivación que impone el derecho de defensa constitucionalmente reconocido (art. 24 CE)

4º.- La motivación de los actos administrativos sancionadores ha de ser suficiente, de modo que cumpla una doble finalidad: de un lado, exteriorizar las reflexiones que han conducido a la parte resolutoria, de manera que aporte convicción al interesado respecto de la corrección de la decisión, a la vez que posibilita el control de la resolución por las



vías procedentes, en particular mediante el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa.

Sobre el particular, la STS 4620/2011, de 30 de junio, expresa lo siguiente: “(...) *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 n. 40/2008, de 10 de marzo afirma: ***“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).*

La presunción de inocencia, que el artículo 24 de la CE, en su párrafo 2, contempla como un derecho fundamental, como acabamos de observar, el Tribunal Constitucional ha entendido aplicable no sólo a la esfera penal, sino también a la administrativa. Así pues, la presunción de inocencia, tomada del derecho penal, donde reúne los caracteres que se indican a continuación, también resulta *mutatis mutandi* aplicable al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración:

- Toda condena debe ir siempre precedida de una actividad probatoria, impidiendo la condena sin pruebas.

- Las pruebas tenidas en cuenta para fundamentar la decisión de condena han de merecer tal concepto jurídico y ser constitucionalmente legítimas.

- La carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores, no existiendo nunca carga del acusado de probar su inocencia o no participación en los hechos.

La presunción de inocencia lleva aparejada, pues, la necesidad de que la Administración soporte la carga de la prueba, con la finalidad de acreditar todos y cada uno de los elementos (de hecho) necesarios para poder imponer una sanción. *A sensu contrario*, la presunción de inocencia determina la anulación de aquellos actos sancionadores en que falte en el expediente administrativo una prueba material de los hechos imputados, sin que quepa trasladar al imputado dicha carga. En definitiva 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 si el resultado de las pruebas practicadas resulta insuficiente para determinar un relato coherente del hecho sancionable, procede dictar un pronunciamiento absolutorio. Así, la STC nº 120/1994, argumenta: (...) *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)*

Por lo que se refiere al caso que nos ocupa, en la Resolución emitida por el Concejal Delegado en la materia se indica lo siguiente:

*“CONSIDERANDO - El valor probatorio otorgado por el art. 88 RDL 6/2015 de las denuncias formuladas por dichos Agentes en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas*

*CONSIDERANDO Suficientemente probada y acreditada la comisión de la infracción denunciada, una vez concluida la Instrucción del Procedimiento, quedando garantizada a la parte la defensa de sus derechos, sin que de los hechos alegados se deduzca alguna duda de que la infracción tuvo lugar como se expresa, más allá de la mera negación y/o disconformidad de los mismos*

*En uso de la facultad que me confiere lo dispuesto en el art. 84.4, RDL 6/2015 el Sr. Concejal -Delegado del Ayuntamiento de Ponferrada. ACUERDA dar por probados los hechos objeto de la denuncia y ajustadas a Derecho tanto su calificación Jurídica como la existencia de la Infracción que los mismos constituyen, Imponiendo al infractor SANCIÓN DE XXX €.”.*

A la vista de lo anterior, se aprecia la vulneración del principio constitucional de presunción de inocencia, ya que no se rechazó, acepto o practico ninguna de las pruebas propuestas por el denunciado, siendo por ello por lo que debe prevalecer el derecho a la presunción de inocencia.

**Quinto.-** No se encuentra reflejado en el procedimiento sancionador la necesaria Propuesta de Resolución que, sin duda, debería haber realizado el instructor del procedimiento, puesto que se formularon alegaciones por el denunciado.

La propuesta de resolución constituye un trámite esencial e irrenunciable en el procedimiento administrativo sancionador, cuya regulación se encuentra en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las



Administraciones Públicas, en coordinación con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta formalidad procedimental responde a la necesidad de garantizar el derecho de defensa y materializar el principio de contradicción. El procedimiento administrativo sancionador consta de dos fases diferenciadas: una primera de instrucción, que llevará a cabo un órgano distinto al que, posteriormente, resolverá en la segunda fase. La fase de instrucción se lleva a cabo por el órgano instructor y su finalidad es investigar los hechos acaecidos para poder formular y elevar la propuesta de resolución al órgano competente para resolver.

La propuesta de resolución es un trámite preceptivo y esencial en los procedimientos sancionadores, conforme al artículo 89 de la LPAC. Su función es doble, garantizar que la resolución final se ajuste a los hechos y calificación fijados en la instrucción, y salvaguardar el derecho de defensa del interesado, al permitirle alegar sobre la sanción que se propone antes de que sea impuesta.

Consecuentemente, la omisión de este trámite genera una clara vulneración del derecho de defensa (artículo 24 CE), pudiendo determinar la anulación de la sanción en vía administrativa o jurisdiccional.

Finalmente, esta Procuraduría estima oportuno pronunciarse sobre el plazo de 24 horas establecido para la colocación de la señalización circunstancial, plazo que se considera insuficiente para garantizar el más amplio conocimiento previo por parte de los usuarios de lo que constituye una alteración temporal del régimen establecido con carácter general, por lo que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, resultaría aconsejable la ampliación del plazo antes considerado, incluyendo, además, otras medidas de difusión en la zona que permitan su conocimiento de forma fácil y accesible por todos los conductores que pretendan estacionar en la misma.

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 por esa Administración, caso de no haberlo hecho, se proceda a resolver el recurso de reposición interpuesto por D. XXX, para lo que ha de valorar los argumentos expuestos ut supra y, consecuentemente con ellos, dictar la resolución estimatoria correspondiente, con las consecuencias económicas pertinentes.

**SEGUNDA:** En el supuesto de que ya se hubiera resuelto el recurso de reposición en sentido desestimatorio, por esa Entidad local se deberán valorar los argumentos expuestos en el cuerpo de la presente resolución y, consecuentemente



con ellos, revocar la resolución sancionadora dictada, procediendo a la devolución de los ingresos indebidos que se hayan podido producir, incrementados en los intereses legales que proceda.

**TERCERA:** Que por el Ayuntamiento de Ponferrada, por razones de seguridad jurídica, se valore proceder a la ampliación del plazo establecido de veinticuatro horas de antelación para que la colocación de las señales circunstanciales tengan efectividad, efectuando, además, una regulación de la publicidad que se ha de dar a la instalación de estas señales, para que los usuarios tengan conocimiento de la alteración del régimen ordinario que con ellas se realiza y puedan tomar las medidas oportunas para su cumplimiento, y con ello también poder evitar ser sancionados.

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).