



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS**  
**EXCMA. SRA. ALCALDESA**

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

Excma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.E., una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1034/2025**, 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 con la tramitación del expediente sancionador en materia de tráfico nº XXX, que derivó, posteriormente, en el procedimiento de apremio XXX, dirigido contra D. XXX.

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

En atención a dicha petición se remitieron sendos informes, uno en relación con el procedimiento sancionador, y otro relativo al procedimiento de apremio que finalizó con el embargo de salarios del Sr. XXX. Se adjuntaba, también, una copia de los respectivos expedientes tramitados.

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.

Tanto en el boletín de denuncia originario como en los actos que integran el procedimiento sancionador en materia de tráfico, se identifica el precepto infringido mediante la exclusiva referencia al “*artículo 131.2.2.bb de la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Burgos*”. Esta indicación permanece invariable a lo largo de todo el iter procedimental, sin que en momento alguno se incorpore mención expresa al artículo 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, que debería constituir el verdadero y necesario título de imputación legal, más allá de la citada reglamentaria.



Sobre esta cuestión, conviene traer a colación, entre otras del mismo órgano jurisdiccional, el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Palencia, de 5 de junio de 2023, cuando determina 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.»*

En parecidos términos, pero con un razonamiento más exhaustivo, aportando una argumentación especialmente relevante, se pronuncia la Sentencia del Juzgado de lo



Contencioso-administrativo nº 3 de Toledo, de 2 de diciembre de 2020, cuando, en su fundamento de derecho tercero, establece:

«2.- *Vulneración del principio de legalidad sancionadora, Artículo 25 de la Constitución (EDL 1978/3879).*

*Alega el recurrente vulneración del citado principio al no referir la Administración el fundamento con rango de ley donde se tipifica la conducta constitutiva de infracción administrativa y la sanción a imponer.*

*Al respecto de la cuestión suscitada, la tipicidad y legalidad en el ámbito del derecho sancionador, la STC n.º 193/2003 de 27 de Octubre Jurisprudencia citada STC, Sala Primera, 27-10-2003 ( STC 193/2003), expone: "(...) es de recordar, como señalábamos en la citada STC 161/2003 Jurisprudencia citada STC, Sala Primera, 15-09-2003 ( STC 161/2003) (F.3), que “desde la perspectiva del reparto de poderes entre la Administración y los órganos judiciales en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa debe destacarse que, conforme a la regulación vigente de la misma, es a la Administración a la que está atribuida la competencia sancionadora y que a los órganos judiciales corresponde controlar la legalidad del ejercicio de esas competencias por la Administración. No es función de los jueces y tribunales reconstruir la sanción impuesta por la Administración sin fundamento legal expreso o razonablemente deducible mediante la búsqueda de oficio de preceptos legales bajo los que puedan subsumirse los hechos declarados probados por la Administración. En el ámbito administrativo sancionador corresponde a la Administración, según el Derecho vigente, la completa realización del primer proceso de aplicación de la norma (que debe ser reconducible a una con rango de Ley que cumpla con las exigencias materiales del art. 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1, lo que implica la completa realización del denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica: constatación de los hechos, interpretación del supuesto de hecho de la norma, subsunción de los hechos en el supuesto de hecho normativo y determinación de la consecuencia jurídica. El órgano judicial puede controlar posteriormente la corrección de ese proceso realizado por la Administración, pero no puede llevar a cabo por sí mismo la subsunción bajo preceptos legales encontrados por él, y que la Administración no había identificado expresa o tácitamente, con el objeto de mantener la sanción impuesta tras su declaración de conformidad a Derecho. De esta forma, el juez no revisaría la legalidad del ejercicio de la potestad sancionadora sino que, más bien, lo completaría”.*

*Como indica el Tribunal Constitucional en Sentencia de 11 de Julio de 2013, con referencia a su anterior Sentencia n.º 297/2005 Jurisprudencia citada STC, Sala Segunda, 21-11-2005 ( STC 297/2005), desde una perspectiva material, el principio de tipicidad, vinculado “indisolublemente con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE Legislación citada CE art. 9.3)”, se traduce, en particular, en “ la necesidad de que la*



*Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria ".*

*Más recientemente en el Auto del Tribunal Constitucional de 19 de Diciembre de 2017 el propio Tribunal viene a insistir en el hecho de que “el mandato de taxatividad o de certeza que forma parte del principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1 se manifiesta, como se afirma, entre otras muchas, en la STC 220/2016, de 19 de diciembre Jurisprudencia citada STC, Sala Segunda, 19-12-2016 (STC 220/2016) (RTC 2016, 220) , «en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones (lex certa ) en virtud del cual el legislador debe promulgar normas concretas, precisas, claras e inteligibles, para que los ciudadanos deban conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones»”*

*En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5.ª 5ª, de 7 de Marzo de 2011 establece “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por todas Sentencia - STC- 218/2005, de 12 de septiembre de 2005 Jurisprudencia citada STC, Sala Primera, 12-09-2005 (STC 218/2005), FJ 2, declara que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1 extiende la regla nullum crimen, nulla poena sine lege al ámbito del ordenamiento administrativo sancionador, y comprende una doble garantía:*

*a) La primera, de alcance material y absoluto, se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (lex certa) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la ajena responsabilidad y a la eventual sanción; la otra, de alcance formal, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (“lex scripta”). En el bien entendido que esta garantía tiene una eficacia relativa o limitada, en el sentido de permitir un margen de actuación al poder reglamentario en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativas, por razones que atañen en lo esencial al modelo constitucional de distribución de potestades públicas y al carácter, en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria en ciertas materias.*

*b) Pero, y ya en lo que atañe directamente a este proceso, el art. 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1 contiene también un mandato para los aplicadores del Derecho. En efecto, la garantía de predeterminación normativa de los ilícitos y de las sanciones correspondientes incluye - como precipitado y complemento- la garantía de tipicidad, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora (SSTC 120/1996, de 8*



*de julio , FJ 8 Jurisprudencia citada STC, Sala Segunda, 08-07-1996 (STC 120/1996) , y 151/1997, de 29 de septiembre Jurisprudencia citada STC, Sala Segunda, 29-09-1997 (STC 151/1997),FJ 4.*

*Ya con esta perspectiva, la necesidad de que la Administración identifique, en el ejercicio de su potestad sancionadora, el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria resulta elemento esencial del principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE Legislación citada CE art. 9.3).*

*En otros términos, el principio de tipicidad exige no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone también la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma. Esta última obligación encuentra como excepción aquellos casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida.*

*En ese orden de ideas es esencial la doctrina de la STC 161/2003, de 15 de septiembre Jurisprudencia citada STC, Sala Primera, 15-09-2003 (STC 161/2003), que declara (FJ 3) que “el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE Legislación citada CE art. 9.3), 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 (la impuesta por el art. 54 1 a Legislación citada LRJAP art. 54.1.a) y 138.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Legislación citada LRJAP art. 138.1 y del procedimiento administrativo común), identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Sólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona”. Desde la perspectiva del reparto de poderes entre la Administración y los órganos judiciales en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa debe destacarse que, conforme a la regulación vigente de la misma, es a la Administración a la que está atribuida la competencia sancionadora y que a los órganos judiciales corresponde controlar la legalidad del ejercicio de esas competencias por la Administración. No es función de los jueces y tribunales reconstruir la sanción impuesta por la Administración sin fundamento legal expreso o razonablemente deducible mediante la búsqueda de oficio de preceptos legales bajo los que puedan subsumirse los hechos declarados probados por la Administración”.*

*Y es que -prosigue la STC 161/2003 – “en el ámbito administrativo sancionador corresponde a la Administración, según el Derecho vigente, la completa realización del*



*primer proceso de aplicación de la norma (que debe ser reconducible a una con rango de ley que cumpla con las exigencias materiales del art. 25.1 CE Legislación citada CE art. 25.1), lo que implica la completa realización del denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica: constatación de los hechos, interpretación del supuesto de hecho de la norma, subsunción de los hechos en el supuesto de hecho normativo y determinación de la consecuencia jurídica. El órgano judicial puede controlar posteriormente la corrección de ese proceso realizado por la Administración, pero no puede llevar a cabo por sí mismo la subsunción bajo preceptos legales encontrados por él, y que la Administración no había identificado expresa o tácitamente, con el objeto de mantener la sanción impuesta tras su declaración de conformidad a Derecho. De esta forma, el juez no revisaría la legalidad del ejercicio de la potestad sancionadora sino que, más bien, lo completaría”.*

*Esta doctrina ha sido confirmada en infinidad de Sentencias posteriores del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 5 Jurisprudencia citada STC, Sala Segunda, 21-11-2005 (STC 297/2005); 113/2008, de 29 de septiembre, FJ 4 Jurisprudencia citada STC, Sala Primera, 29 -09-2008 (STC 113/2008) ó 35/2010 de 19 de julio Jurisprudencia citada STC, Sala Segunda, 19-07-2010 (STC 35/2010) , FJ 3) y es decisiva para la resolución de este proceso.*

*La propia garantía de motivación y del principio de legalidad requiere que la expresión no lo sea como mera formalidad, sino que se comuniqué al denunciado para que instrumente su actuación, la Resolución Administrativa sancionadora no ha de citar la norma de naturaleza reglamentaria supuestamente infringida, sino que debe hacer expresión de la norma de rango legal que contenga la tipificación de los hechos probados.*

(...)

*Atendiendo a la Jurisprudencia señalada, y a los hechos consignados en los apartados que preceden al presente, se considera que las Resoluciones Administrativas recurridas vulneran el principio de legalidad sancionadora consagrado en el Artículo 25 de la Constitución Española.*

*Lo anterior supone la estimación del recurso administrativo formulado, declarando la vulneración de los Derechos Fundamentales analizados, acordando en consecuencia la anulación de la Resolución de 22 de Abril de 2020 de la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara, (...), condenando a la Administración demandada a la devolución al recurrente de la cantidad abonada por la multa impuesta en caso de que el pago se hubiera hecho efectivo.»*

En el expediente sancionador en materia de tráfico tramitado por ese Ayuntamiento de Burgos, como ya se indicó, el precepto infringido que consta, tanto en el boletín de



denuncia como a lo largo de todo el procedimiento, es el artículo 131.2.2.bb de la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por esa Entidad local.

La resolución sancionadora adolece de un defecto de motivación constitucionalmente relevante, en tanto que omite cualquier referencia a la norma sancionadora con rango de ley que debería constituir el verdadero título de imputación, más allá de la mera cita del precepto reglamentario.

En efecto, conforme a la doctrina jurisprudencial, *ut supra* referida, el principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE exige que sea la propia resolución administrativa la que identifique, expresa o implícitamente, el fundamento legal de la sanción. Esta identificación no puede quedar satisfecha con la mera remisión a una Ordenanza municipal, pues el ciudadano tiene derecho a conocer en virtud de qué norma con rango de ley se le sanciona, siendo ésta, y no aquélla, la que ha de contener la tipificación de las infracciones y sanciones.

La Ordenanza municipal, por su propia naturaleza, carece de rango normativo suficiente para crear tipos de infracción autónomos en materia de tráfico y seguridad vial, limitándose su función a desarrollar, concretar o complementar las previsiones ya establecidas en 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. Por consiguiente, los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora requieren ineludiblemente la cita del precepto de la norma con rango legal que tipifica la conducta objeto de sanción como infracción administrativa.

La ausencia de tal referencia legal impide al recurrente conocer con exactitud el fundamento jurídico de la sanción, dificulta gravemente el ejercicio de su derecho de defensa y vulnera, entre otros, también el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al no poder verificarse si la conducta sancionada está efectivamente tipificada en una norma con rango de ley, ni si la sanción impuesta se ajusta a los criterios de proporcionalidad y graduación establecidos legalmente.

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: Se ha de reconocer el derecho de D. XXX a que se cumpla la legalidad en materia sancionadora (artículo 25.1 CE), incluyendo los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, así como el de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), por lo que se ha de declarar que la resolución emitida en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, objeto de la queja,**



vulnera dichos principios al no identificar y, con ello, basarse, en un precepto con rango de Ley (Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) que tipifique la infracción.

**SEGUNDA:** Que por esa Administración, previos los trámites legales que resulten preceptivos, se proceda a revocar, por las razones expuestas en el cuerpo de este escrito, la sanción impuesta a D. XXX, derivada del expediente sancionador en materia de tráfico nº XXX, procediendo, en su caso, a la devolución de la cantidad abonada con todo lo demás que en derecho proceda.

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

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

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López

**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).