



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Multa de tráfico/ falta de respuesta a recurso de reposición

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 **406/2026**, 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 que por D. XXX se dirigió, con fecha XXX, un “*recurso de la multa impuesta el XXX*” (expediente nº XXX) en el que se aportaban pruebas fotográficas de que el vehículo estaba estacionado en una “*zona de carga y descarga, nunca en zona de peatones*”, como se hacía figurar en la denuncia; también se adjuntaba “*una tarjeta de estacionamiento por discapacidad*”. En el indicado recurso se venía a solicitar la corrección del error, y por tanto la anulación de la denuncia.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta la fecha no se había recibido contestación al escrito presentado.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a ese Ayuntamiento en relación con las cuestiones planteadas.

En atención a dicha petición, se remitió una copia del expediente tramitado, en el que constaba un informe del Agente denunciante en el que, por lo que ahora interesa, se hacía constar lo siguiente:

«(...) Tras revisar el expediente y la señalización existente en el lugar de los hechos, se confirma que, aunque la denuncia se produjo a las XXX horas, fuera del horario destinado a las operaciones de carga y descarga, la señal vertical instalada en dicho punto establece de forma expresa que, fuera del horario autorizado, la zona queda señalizada como “resto prohibido”, lo que implica la prohibición de estacionar o detenerse en ese espacio, al configurarse este como zona peatonal/acera según la normativa municipal vigente. Asimismo, es necesario señalar que la posesión y uso de una tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida no habilita para estacionar en lugares donde el estacionamiento está expresamente prohibido, como ocurre en este caso».



A la vista de dicho informe se formuló, con fecha posterior, propuesta de resolución en la que se concluía que las alegaciones del interesado no desvirtuaban los hechos denunciados, se denegaba la apertura de un nuevo periodo de prueba *“por considerar suficientes los medios de prueba contenidos en el expediente para la resolución del procedimiento”*, y se proponía mantener la sanción impuesta.

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

Primero.- Con fecha XXX, a las XXX horas, se formuló denuncia contra el vehículo matrícula XXX, propiedad de D. XXX, por estacionar *“sobre la acera, paseo y demás zonas destinadas al paso de peatones”*, consignándose en el correspondiente boletín la clave CIR y una referencia genérica al artículo 94 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (en adelante, RGC), con una propuesta de sanción de 200 euros, sin especificar el apartado ni la letra del precepto que se consideraba infringido. Posteriormente, mediante Decreto de XXX, por el que se acordó la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, se concretó la tipificación de la conducta imputada mediante su encuadre en el artículo 94.2.e) del RGC.

De este modo, la concreta identificación del precepto reglamentario que se consideraba infringido no quedó determinada en el boletín de denuncia, sino que fue precisada posteriormente en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador. Esta circunstancia debe ser valorada, en particular, desde la perspectiva de las garantías que han de observarse en el procedimiento sancionador y del derecho del interesado a conocer con suficiente precisión los hechos que se le imputan y su correspondiente calificación jurídica, a fin de poder ejercer adecuadamente su derecho de defensa, sin que ello permita prejuzgar, por sí solo, la posible existencia de una eventual indefensión material, porque no es la denuncia quien califica y gradúa sino el instructor del procedimiento, que es quien debe verificar lo consignado por el agente denunciante, conforme al art. 9.1 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.

Segundo.- Con fecha XXX, el interesado presentó alegaciones frente a dicha denuncia, indicando que el vehículo se encontraba en realidad estacionado en una zona señalizada de carga y descarga, y no sobre la acera, y aportando al efecto fotografías del lugar y copia de una tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida.

Tercero.- El expediente fue objeto de informe del agente denunciante, quien mantuvo la procedencia de la sanción, si bien sobre la base de un fundamento distinto del recogido en la denuncia inicial: consideró que, fuera del horario autorizado para la carga y



descarga, la señal instalada en el lugar incorporaba la indicación “*resto prohibido*”, lo que a su juicio equiparaba el espacio a una zona peatonal, y que la tarjeta de movilidad reducida no amparaba el estacionamiento en un lugar donde este se encontraba expresamente prohibido.

Cuarto.- Sobre la base de dicho informe se dictó propuesta de resolución en la que se mantenía la sanción, se consideraban las alegaciones del interesado insuficientes para desvirtuar los hechos denunciados, y se denegaba la apertura de un nuevo periodo de prueba.

Quinto.- Frente a dicha propuesta, el interesado presentó un nuevo escrito de alegaciones, fechado el XXX, en el que reiteró su disconformidad con la sanción.

La primera cuestión que suscita el expediente es la relativa a la calificación jurídica de los hechos. El artículo 94.2.e) del RGC, concretado ya en el Decreto de incoación de 16 de octubre de 2025 y reflejado en la clave CIR.94.2-E, sanciona el estacionamiento “*sobre las aceras, paseos y demás zonas destinadas al paso de peatones*”, supuesto de hecho que el propio artículo 94.2 distingue, dentro de sus distintos apartados, de las zonas señalizadas para carga y descarga [artículo 94.2.c)], como categorías de espacio diferenciadas. El informe del agente denunciante no cuestionó, en ningún momento, que el vehículo se encontrara en un espacio físicamente señalizado y delimitado como zona de carga y descarga, sino que sostuvo que dicho espacio debía considerarse equiparado a una acera fuera del horario autorizado para las operaciones de carga y descarga, “*según la normativa municipal vigente*”, sin citar la disposición concreta de la que resultara tal equiparación.

Esta forma de razonar suscita cuatro problemas conectados entre sí, que conviene no obstante distinguir. El primero es de motivación: el artículo 35.1, apartados a) y h), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, exige motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, tanto los actos que limitan derechos subjetivos o intereses legítimos como las resoluciones dictadas en procedimientos de carácter sancionador. Una remisión genérica a que la equiparación resulta “*de la normativa municipal vigente*”, sin identificar la ordenanza o la disposición concreta de la que derivaría, no satisface esa exigencia, pues no permite al interesado ni a esta Institución conocer el fundamento jurídico real de la sanción ni contrastar su corrección. El segundo es de tipicidad: extender la aplicación del artículo 94.2.e), que tipifica el estacionamiento sobre aceras, paseos y demás zonas de paso peatonal, a un espacio señalizado como zona de carga y descarga, por la sola circunstancia de existir en él una restricción horaria de estacionamiento, supone aplicar dicho precepto, por equiparación, a un supuesto de hecho distinto del que contempla, lo que resulta difícilmente compatible con la prohibición de aplicación analógica de las normas definidoras de infracciones y sanciones que establece el artículo 27.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público,



corolario del principio de tipicidad consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución. El tercero es, simplemente, de fondo: de no poder acreditarse esa equiparación mediante una disposición municipal expresa, la calificación de los hechos conforme al artículo 94.2.e) del RGC resultaría incorrecta, por referirse dicho precepto a un espacio de naturaleza distinta del efectivamente ocupado por el vehículo. Y el cuarto es de defensa, y no meramente eventual, sino ya producido. Desde la STC 18/1981, de 8 de junio, el Tribunal Constitucional viene declarando aplicables al procedimiento administrativo sancionador, con las modulaciones propias de este, las garantías del artículo 24.2 de la Constitución, entre ellas el derecho a ser informado de la acusación desde el inicio del procedimiento, de manera que el interesado pueda conocer, ya desde la denuncia, los hechos y la calificación jurídica que se le oponen. En el presente caso, ni el boletín de denuncia, ni el informe del agente, ni la propuesta de resolución han identificado en ningún momento la disposición municipal en que se apoyaría la equiparación de la zona de carga y descarga a una acera, paseo o zona destinada al paso de peatones. No se trata, por tanto, de un riesgo que debiera evitarse de cara a la resolución que en definitiva se dicte, sino de una vulneración ya producida a lo largo de toda la tramitación del expediente, que a la fecha no ha sido subsanada. Debe subrayarse, además, que la concreción de los hechos en el artículo 94.2.e) no proviene de la denuncia inicial, que citaba el artículo 94 de forma genérica, sino de un acto formal posterior, el propio Decreto de incoación de 16 de octubre de 2025, que fijó deliberadamente esa calificación. Cuando la instrucción posterior, a través de las fotografías del interesado y del propio informe del agente, que ya no sostiene que el vehículo estuviera sobre la acera, puso en cuestión la premisa fáctica de esa calificación, lo procedente habría sido modificar formalmente el Decreto de incoación y conferir un nuevo trámite de alegaciones sobre la nueva calificación, y no mantener la ya fijada mediante una equiparación introducida, sin cobertura expresa perfectamente delimitada, como ya hemos señalado.

La secuencia descrita, denuncia inicial que cita el artículo 94 sin concretar apartado; Decreto de incoación que fija la calificación en el artículo 94.2.e) sobre la premisa de que el vehículo estaba sobre la acera; informe del agente que, ya en fase de instrucción, abandona esa premisa fáctica pero mantiene la misma calificación mediante una equiparación no acreditada; y propuesta de resolución que rechaza las alegaciones del interesado sin abordar esa contradicción ni identificar en ningún momento la disposición municipal en que se apoyaría, no constituye una sucesión de incidencias aisladas, sino un conjunto de actuaciones que, valoradas en su conjunto, resulta suficiente para acreditar que el interesado no ha podido conocer, en ninguna fase del procedimiento, el fundamento normativo real y verificable de la sanción que se le impone. La vulneración del derecho de defensa del artículo 24.2 de la Constitución no descansa aquí, por tanto, en un defecto puntual y aislado, sino en la reiteración de la misma carencia esencial a lo largo de las sucesivas fases del expediente, lo que refuerza la procedencia de las consecuencias, retroacción de actuaciones o, en su caso, archivo o revocación que se recomiendan en la parte dispositiva.



En segundo lugar, procede examinar el alcance del derecho invocado por el interesado en su condición de titular de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida. El artículo 7.1.d) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, reconoce a los titulares de dicha tarjeta el derecho a la parada o estacionamiento *“en las zonas reservadas para carga y descarga, en los términos establecidos por la administración local, siempre que no se ocasionen perjuicios a los peatones o al tráfico”*. Se trata, por tanto, de un derecho cuyo alcance concreto queda remitido a lo que disponga la ordenanza o el bando municipal correspondiente, y no de un derecho absoluto e incondicionado a estacionar en cualquier momento en dichas zonas. En el expediente remitido a esta Institución no se identifica la disposición municipal que concretamente regule dicho alcance en el punto de los hechos, ni si esta contempla, y en qué términos, la limitación horaria y la prohibición señalizada como *“resto prohibido”* frente a los titulares de tarjeta de movilidad reducida. Dicha identificación resulta necesaria para poder valorar si la denegación del derecho invocado por el interesado se ajustó a la normativa municipal aplicable.

En cuanto a la denegación de la apertura de un nuevo periodo de prueba, se observa que la propuesta de resolución ofreció una motivación, si bien sucinta, remitiéndose a los medios de prueba ya incorporados al expediente. No obstante, dado que la determinación de si el espacio ocupado por el vehículo se correspondía con una acera o con una zona de carga y descarga resultaba relevante para valorar la equiparación sostenida en el informe del agente, según se ha expuesto, y hacía necesario que la resolución, que en definitiva se pudiera dictar, valorara de forma expresa y motivada el contenido de las fotografías aportadas por el interesado y de las que, en su caso, obraran en poder de ese Ayuntamiento.

Con independencia de todo lo anterior, procede advertir sobre el riesgo de caducidad del propio procedimiento. El artículo 112.3 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, dispone que, si no se hubiera producido la resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones, de oficio o a solicitud de cualquier interesado. En el presente caso, procede que el Ayuntamiento verifique si, a la fecha en que se disponga a resolver, ha transcurrido el plazo de un año desde la iniciación del procedimiento sin haberse dictado y notificado la resolución sancionadora, en cuyo caso debería declararse la caducidad y procederse al archivo del expediente, sin que resulte ya necesario ni procedente entrar a resolver sobre el fondo del asunto.

Esta cuestión condiciona, además, la viabilidad de la retroacción de actuaciones que más adelante se recomienda como remedio a la vulneración del derecho a conocer con precisión la acusación. Dicho remedio solo resulta practicable si, a la fecha de la



presente Resolución, resta margen temporal suficiente para completar un nuevo trámite de audiencia y dictar y notificar una nueva resolución sancionadora antes de que se cumpla el plazo de un año desde la iniciación del procedimiento, antes del 16 de octubre de 2026. Dado lo ajustado de ese margen, es previsible que, aun iniciándose la retroacción, el procedimiento termine caducando antes de poder dictarse válidamente la nueva resolución, en cuyo caso el resultado coincidiría, en la práctica, con el de la recomendación primera: el archivo del expediente por caducidad, sin que llegue a ser necesario ni útil completar la retroacción.

No consta en el expediente remitido a esta Institución si, a la fecha de la presente Resolución, se ha dictado ya la resolución sancionadora definitiva. Las recomendaciones que a continuación se formulan se entienden referidas a ambos supuestos: si dicha resolución no se hubiera dictado todavía, procede observarlas con carácter previo a dictarla; si, por el contrario, ya se hubiera dictado y notificado, procede que ese Ayuntamiento valore su revocación, o resuelva en tal sentido el recurso, que en su caso pudiera hallarse pendiente, frente a ella, a la luz de las mismas consideraciones.

Por último, además de lo señalado, también es pertinente considerar que los preceptos infringidos, según se hace figurar tanto en el boletín de denuncia como a lo largo del expediente sancionador, se refieran al RGC, lo que supone que se está omitiendo cualquier referencia a la norma sancionadora con rango de ley, en concreto 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, que debería constituir, en todo caso, el título legal de imputación más allá de la citada reglamentaria.

Sobre esta cuestión, cabe recordar, entre otras muchas del mismo órgano jurisdiccional, el fundamento de derecho segundo de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Palencia, de 13 de julio de 2023, cuando determina lo siguiente:

«Segundo.- 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, se cita como precepto infringido el artículo 50.1 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 no es posible imponer ninguna sanción sin el respaldo de una norma con rango de ley, por lo que el acuerdo definitivo ha de ser anulado al carecer de título de imputación, sin necesidad de entrar en ningún otro tipo de disquisición.» (La negrita es nuestra).

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 ese Ayuntamiento se compruebe si ha transcurrido el plazo de un año desde la iniciación del expediente sancionador nº XXX (XXX) sin haberse dictado y notificado resolución sancionadora. De ser así, se declare de oficio la caducidad del procedimiento y se archiven las actuaciones, conforme al artículo 112.3 del Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, sin entrar a resolver sobre el fondo.

SEGUNDA: Que, de no haber caducado el procedimiento, y si resta plazo suficiente antes de que se cumpla ese año, por esa Administración se valore retrotraer las actuaciones, confiriendo al interesado nuevo trámite de audiencia en el que se identifique expresamente la disposición municipal en que se apoyaría la equiparación de la zona de carga y descarga a una acera, paseo o zona destinada al paso de peatones. De no poder acreditarse dicha disposición, se revise la calificación jurídica de los hechos y, en su caso, se archive el expediente.

Que, también, se identifique la ordenanza o el bando municipal que concreta, en el punto de los hechos, el alcance del derecho reconocido por el artículo 7.1.d) del Real Decreto 1056/2014 a los titulares de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida, valorando si la denegación de ese derecho al interesado se ajustó a ella.

De no restar plazo suficiente, procederá directamente el archivo por caducidad conforme a la recomendación primera.

TERCERA: Que, si la resolución sancionadora ya se hubiera dictado y notificado dentro de plazo, por esa Entidad local se valore su revocación, al amparo del artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se archive igualmente el expediente, con fundamento en las consideraciones expuestas en el cuerpo de esta Resolución y, en especial: la falta de identificación, en ninguna fase del procedimiento, de la disposición municipal en que se apoyaría la equiparación de la zona de carga y descarga a una acera, paseo o zona destinada al paso de peatones; el consiguiente déficit de motivación del artículo 35.1, apartados a) y h), de la



Ley 39/2015; el riesgo de una aplicación analógica del artículo 94.2.e) del Reglamento General de Circulación contraria al artículo 27.4 de la Ley 40/2015; la vulneración del derecho del interesado a conocer con precisión la acusación, garantizado por el artículo 24.2 de la Constitución; la falta de valoración, tanto del alcance del derecho reconocido por el artículo 7.1.d) del Real Decreto 1056/2014, como de las fotografías aportadas por el interesado; y la carencia de título de imputación valido para sancionar, puesto que se ha aplicado una norma reglamentaria.

CUARTA: Que en lo sucesivo se haga constar en los boletines de denuncia que se emitan por la Policía Local en materia de tráfico la referencia expresa al artículo que se considere vulnerado 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.

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