

TEMA 57

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL (I). ASPECTOS GENERALES. DENUNCIA: CLASES. MEDIDAS PROVISIONALES: INMOVILIZACIÓN DEL VEHÍCULO ORDENADA POR LOS AGENTES Y RETIRADA DEL VEHÍCULO. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES: INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. EL REGISTRO CENTRAL DE CONDUCTORES E INFRACTORES.

ÍNDICE:

I. ASPECTOS GENERALES.

1. Garantía del procedimiento.
2. Fases del procedimiento.
3. Actuaciones previas.
4. Referencia a las medidas cautelares.

II. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: DENUNCIAS Y NOTIFICACIONES.

DENUNCIAS: CLASES.

NOTIFICACIÓN DE LA DENUNCIA:

1. Obligación de notificación en el acto: norma general y supuestos de no notificación en el acto.
2. Práctica de la notificación.

III. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS:

1. Procedimiento abreviado.
2. Supuestos del artículo 81.5.

IV. PROCEDIMIENTO ORDINARIO: INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN.

INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

1. Órganos instructores.
2. El interesado.
3. Actos de instrucción:
 - a) Alegaciones.
 - b) Prueba.Referencia al informe del Agente denunciante.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.

TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: RESOLUCIÓN
SANCIONADORA.
Competencia sancionadora.

OTRAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

V. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD.

A. PRESCRIPCIÓN:

1. Prescripción inicial para notificar la iniciación de expediente.
2. Prescripción en la tramitación del expediente.
3. Prescripción en vía de recurso.
4. Prescripción de la sanción.

B. CADUCIDAD.

VI. EL REGISTRO CENTRAL DE CONDUCTORES E INFRACTORES.

Anotación y cancelación de antecedentes.

I. ASPECTOS GENERALES.-

El fenómeno de la circulación de vehículos a motor en las vías públicas se ha incrementado considerablemente en los últimos treinta años, lo que ha proporcionado, a la vez que innumerables ventajas, una serie de comportamientos que, en muchas ocasiones, ponen en peligro la seguridad de los usuarios de la vía. La concurrencia entre los bienes jurídicos de la libertad y la seguridad ha originado un entramado normativo para la protección y conciliación entre ambos, protección que supone articular una serie de garantías procedimentales para garantizar, también, el orden público.

Dentro de los mecanismos de garantía del orden público, se encuentra la articulación de un **procedimiento sancionador específico**, destinado a la averiguación de los hechos constitutivos de infracciones a la normativa de tráfico y, en su caso, a la imposición de la correspondiente sanción.

Se puede definir el procedimiento sancionador como *aquél que tiene por objeto verificar si se ha cometido una transgresión del ordenamiento jurídico-administrativo, para la que se haya previsto una sanción y, en consecuencia, su imposición o no.*

1. Garantía del procedimiento:

El procedimiento administrativo sancionador de tráfico como tal, sirve a la producción de actos administrativos en el ámbito del tráfico, la circulación de vehículos a motor y la seguridad vial y se enmarca dentro del título competencial del artículo 149.1.18 CE, que atribuye al legislador estatal el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las AA.PP. y del procedimiento administrativo común. Al igual que en el procedimiento sancionador general, el fin de este procedimiento específico en materia de tráfico es el de garantizar los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la doctrina reconoce un doble sentido a esta actividad procedimental:

- Por un lado, es una institución que tiene por objeto *garantizar los derechos e intereses de los administrados.*
- Por otro, *sirve de garantía de orden de la Administración*, así como de justicia y acierto en sus resoluciones.

Para el ámbito que nos ocupa, la normativa que ampara el derecho sancionador en materia de tráfico está compuesta por:

- El **Real Decreto Legislativo 6/2015, 30 de octubre**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (texto consolidado tras Ley 18/2021 de 20 de diciembre, que modifica el TR LSV).
- El **Real Decreto 320/1994**, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Contando así con un régimen y procedimiento específico, se excluye la aplicación directa del procedimiento administrativo sancionador general, lo que implica que la normativa básica (constituido por la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) sólo será de aplicación en aquello que la normativa de tráfico no haya dispuesto.

Ya quedó todo ello articulado hace 10 años, con la reforma de la LSV de 1990 por la Ley 18/2009, un *procedimiento especial* que huya de actuaciones excesivamente formalistas y contribuya a una justicia administrativa rápida y eficaz, con las siguientes premisas:

1. Se trata, como se ha dicho antes, de un *procedimiento de carácter masivo*, afectado por la existencia de más de 30 millones de vehículos, con más de 24 millones de titulares de autorizaciones administrativas para conducir.
2. La *veracidad y posibilidad de constatación de las pruebas* existentes sobre los hechos que originan este tipo de expediente.
3. La *concurrencia competencial entre diversas Administraciones públicas* que tienen atribuidas competencias ejecutivas en materia de tráfico.
4. La concepción de la *sanción de tráfico como elemento de seguridad activa* encaminado a la prevención de accidentes y de conductas infractoras.

2. Fases del procedimiento:

El Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, prevé lo siguiente:

- La existencia de **actuaciones previas**,
- La **incoación** del expediente.
- Una **fase de instrucción**: una serie de actuaciones dirigidas a la averiguación de la existencia o no de hechos constitutivos de infracción a la legislación sobre tráfico.
- Una **fase de resolución**: por el que se pone fin a la tramitación del procedimiento con la declaración de la existencia o no de infracción y la imposición de la correspondiente sanción.

3. Actuaciones previas:

Pueden realizarse actuaciones previas a la iniciación del procedimiento para concretar los hechos, identificar a las personas responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros. Hay que señalar que estas actuaciones previas no son parte del procedimiento sancionador, sino que son actuaciones preliminares que la Ley faculta a la Administración para llevar a cabo y acordar, a la vista de lo actuado, lo que proceda.

No tienen, pues, carácter obligatorio y su omisión no constituye un vicio del procedimiento; dado que tienen carácter reservado, no interrumpen los

plazos de prescripción, como señala la STS 22-2-1985 en base a la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre y el ya derogado también Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

En los expedientes sancionadores por motivo del tráfico no suelen realizarse actuaciones previas, salvo las que estén encaminadas a la averiguación del presunto infractor responsable de los hechos, mecanismo configurado en la nueva reforma de la LSV, que introduce, en su artículo 9 bis 1, la obligación de identificar verazmente al conductor responsable; obligación que es exigible tanto al titular del vehículo como al arrendatario o, en su caso, al conductor habitual. Las actuaciones previas adoptan la forma de requerimiento para la averiguación de la identidad del infractor.

4. Referencia a las medidas cautelares:

Dichas medidas se justifican en el derecho de todo ciudadano a la tutela efectiva consagrada en el artículo 24 CE.

La medida cautelar deberá ser oportuna y necesaria y habrá de encaminarse a evitar la existencia de peligros irreversibles, siendo provisional y sin que prejuzgue el alcance final del procedimiento. Al no haber un catálogo exhaustivo de medidas, es posible aplicar alguna no solicitada a instancia de parte.

En sí mismas, las medidas cautelares no tienen sustancia y se refieren a un procedimiento en tramitación, aunque, excepcionalmente, pueden estar relacionadas con un procedimiento pendiente de incoación. Las más importantes en materia de tráfico y seguridad vial se encuentran en los artículos 104 de la LSV, y se refieren a la **inmovilización** del vehículo objeto de denuncia, así como la retirada del mismo de la vía pública. Sin olvidar las relativas a la intervención del permiso o licencia de conducción.

La inmovilización del vehículo por los Agentes encargados de la vigilancia y regulación del tráfico se llevará a cabo en caso de incumplimiento de los preceptos de la LSV que conlleven grave riesgo para las personas, bienes o la circulación, y sólo por el tiempo en que se mantengan las causas que la motivaron. También se contempla otro supuesto de inmovilización derivada de la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia, así como la realizada cuando un vehículo no esté provisto del título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización en tanto no se identifique al conductor.

Artículo 104 Inmovilización del vehículo :

1. Los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas podrán proceder a la inmovilización del vehículo, como consecuencia de presuntas infracciones a lo dispuesto en esta ley, cuando:

- a) El vehículo carezca de autorización administrativa para circular, bien por no haberla obtenido, porque haya sido objeto de anulación o declarada su pérdida de vigencia, o se incumplan las condiciones de la autorización que habilita su circulación.
- b) El vehículo presente deficiencias que constituyan un riesgo especialmente grave para la seguridad vial.
- c) El conductor o el pasajero no hagan uso del casco de protección o de los dispositivos de retención infantil, en los casos en que fuera obligatorio. Esta medida no se aplicará a los ciclistas.
- d) Se produzca la negativa a efectuar las pruebas a que se refiere el artículo 14.2 y 3, o cuando éstas arrojen un resultado positivo.
- e) El vehículo carezca de seguro obligatorio.
- f) Se observe un exceso en los tiempos de conducción o una minoración en los tiempos de descanso que sean superiores al 50 por ciento de los tiempos establecidos reglamentariamente, salvo que el conductor sea sustituido por otro.
- g) Se produzca una ocupación excesiva del vehículo que suponga aumentar en un 50 por ciento el número de plazas autorizadas, excluida la del conductor.
- h) El vehículo supere los niveles de gases, humos y ruido permitidos reglamentariamente según el tipo de vehículo.
- i) Existan indicios racionales que pongan de manifiesto la posible manipulación en los instrumentos de control.
- j) El vehículo está dotado de mecanismos o sistemas encaminados a eludir la vigilancia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y de los medios de control a través de captación de imágenes.
- k) Se conduzca un vehículo para el que se exige permiso de la clase C o D, careciendo de la autorización administrativa correspondiente.
- l) En el supuesto previsto en el artículo 39.4.

2. La inmovilización se levantará en el momento en que cese la causa que la motivó.

En lo relativo a la *retirada del vehículo de la vía* y su posterior depósito en lugar apropiado, se llevará a cabo cuando se produzca un peligro o grave perturbación a la circulación o al funcionamiento de algún servicio público; en los casos en que se deteriore el patrimonio público o se presuma el abandono del vehículo. También en caso de accidente que impida continuar la marcha, en los casos en que se hubiese inmovilizado por causa de sus deficiencias, así como en los supuestos en que, siendo extranjero sin residencia acreditada en España, no depositase la cantidad exigida o garantizase su pago Artículo 105 Retirada y depósito del vehículo

1. La autoridad encargada de la gestión del tráfico podrá proceder, si es obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que se designe en los siguientes casos:

- a) Siempre que constituya peligro, cause graves perturbaciones a la circulación de vehículos o peatones o deteriore algún servicio o patrimonio público.
- b) En caso de accidente que impida continuar su marcha.
- c) Cuando, procediendo legalmente la inmovilización del vehículo, no hubiere lugar adecuado para practicarla sin obstaculizar la circulación de vehículos o personas.
- d) Cuando, inmovilizado un vehículo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104, no cesasen las causas que motivaron la inmovilización.
- e) Cuando un vehículo permanezca estacionado en lugares habilitados por la autoridad municipal como zonas de aparcamiento reservado para el uso de personas con discapacidad sin colocar el distintivo que lo autoriza.
- f) Cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios y en las zonas reservadas a la carga y descarga.
- g) Cuando un vehículo permanezca estacionado en lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria sin colocar el distintivo que lo autoriza, o cuando se rebase el triple del tiempo abonado conforme a lo establecido en la ordenanza municipal.
- h) Cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación

II. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: DENUNCIAS Y NOTIFICACIONES.

El artículo 86 de la LSV recoge los aspectos relativos a la incoación del expediente, cuando señala que el procedimiento sancionador se incoará **de oficio** por la Autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta Ley; estableciendo distintas formas de dicha incoación, que ya se venían recogiendo en el artículo 11 del RD 1398/1993, y que son:

- Por *iniciativa propia*, por la propia Autoridad competente que haya tenido conocimiento de estos hechos.
- De oficio *mediante denuncia formulada por Agentes de la Autoridad* encargados de la vigilancia y control de la seguridad vial
- De oficio por la Autoridad competente *a consecuencia de denuncia de cualquier persona* que tenga noticia de la presunta infracción.

Las denuncias formuladas por los Agentes encargados del servicio de vigilancia y control del tráfico deberán ser **notificadas en el acto** al denunciado si ello es posible, el carácter de **acto de iniciación** del procedimiento sancionador a todos los efectos y, en su caso, de **acto resolutorio** y finalizador del mismo, en los supuestos en los que, notificada ésta, el interesado no realice pago reducido ni presente alegaciones en el plazo legalmente previsto, implicando que la sanción pueda ejecutarse transcurrido, como veremos, el plazo de 30 días naturales.

DENUNCIAS: CLASES.

Se puede definir la denuncia como el *acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho constitutivo de infracción administrativa.*

En este sentido, cabe destacar lo preceptuado en la LSV (artículo 86):

- 1. El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta ley, por iniciativa propia o mediante denuncia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas o de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos.*
- 2. No obstante, la denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos.*

La formulación del artículo 86 se enmarca dentro del panorama competencial que la propia LSV ha reflejado, al establecer las competencias que corresponden a la Administración General del Estado (en concreto, al Ministerio del Interior) y las que corresponden a las CC.AA. que tengan atribuidas competencias en materia de tráfico, así como las atribuidas a los Municipios. Así, las competencias se distribuyen de la siguiente forma según artículo 84:

- **Ministerio del Interior:** el apartado j) del artículo 5 atribuye a éste la vigilancia y disciplina del tráfico en las *vías interurbanas* y en *travesías cuando no exista policía local*, así como la *denuncia y sanción* de las infracciones a las normas de circulación en dichas vías.
- **Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de tráfico:** es el caso de Cataluña (que cuenta con agentes propios: los Mossos d'è Esquadra); País Vasco (a través de las unidades de la Ertzaintza) y Navarra (denuncias formuladas por agentes de la Policía Foral Navarra). En los dos primeros casos, ambas comunidades tienen competencia para instrucción del expediente en las vías de su titularidad (dentro de la CC.AA.).
- **Municipios:** es el artículo 7, en su apartado a), quien les atribuye la competencia para ordenación y control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones cometidas en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté atribuida expresamente a otra Administración.

Por tanto, y sin perjuicio del *carácter voluntario* de las denuncias formuladas por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos, las formuladas por los Agentes de la Autoridad que ejerzan funciones de vigilancia y control del tráfico en su respectivo ámbito competencial tendrán el carácter de **obligatorias**, no teniendo dicho carácter cuando se ejerzan fuera de dicho ámbito.

En relación con los agentes de la ORA (estacionamiento regulado), y a tenor de lo que ha manifestado el Tribunal Supremo en dos sentencias (26-12-1998 y 20-12-2002), éstos no tienen la condición de Agentes de la Autoridad, siendo necesaria (para otorgar la presunción de veracidad de las denuncias formuladas por ellos) la ratificación por el Agente de Policía Local.

La LSV, configura la denuncia, no sólo como simple medio de puesta en conocimiento de un hecho susceptible de constituir una infracción a la legislación sobre tráfico, sino como mecanismo que pone en marcha el procedimiento sancionador, al atribuirle este carácter de acto de iniciación.

No obstante, este carácter ha de reunir una serie de requisitos para poder ser considerado iniciador del mecanismo procedimental. Estos requisitos vienen recogidos en el artículo 87, apartado 2, cuando se refiere a los elementos mínimos que han de constar en el boletín de denuncia y que son:

- a) **Identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la infracción.**
- b) **La identidad del denunciado, si fuese conocida.**
- c) **Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.**
- d) **El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad o un empleado que sin tener esa condición realiza tareas de control de zonas de estacionamiento regulado, su número de identificación profesional aportado por la administración competente.**

En el caso de que se trate de denuncias notificadas en el acto al denunciado, deberá constar, además (a efectos de constituir acuerdo de iniciación del expediente sancionador):

a) La infracción presuntamente cometida, la sanción que pueda corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción. La cuestión se refuerza con la **STS 25/2006**, que viene a señalar que "(...) la pérdida de puntos es una medida que tiene carácter materialmente sancionador. El que el descuento de los puntos no se haga efectivo sino cuando la sanción es firme no viene sino a confirmar la naturaleza sancionadora de la pérdida de puntos, pues es también después de la firmeza cuando se produce la anotación de sanción en el Registro de Conductores en infractores". Viene a hacer hincapié en la necesidad de notificar los puntos al señalar que "(...) aunque la norma reglamentaria no lo establece de forma expresa, es exigible que, durante la tramitación del procedimiento sancionador, el interesado quede cumplidamente informado de los puntos que podrá perder en caso de resultar sancionado; y, asimismo, es exigible que, al notificarse al interesado la resolución sancionadora, se le indique de forma clara la pérdida de puntos que llevará aparejada la sanción una vez que sea firme".

b) El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le atribuye tal competencia.

c) Si el denunciado procede al abono de la sanción en el acto deberá señalarse, además, la cantidad abonada y las consecuencias derivadas del pago de la sanción previstas en el artículo 94.

d) En el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el artículo 94, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes. En este caso, se indicarán los lugares, oficinas o dependencias donde puede presentarlas.

e) Si en el plazo señalado en el párrafo anterior no se han formulado alegaciones o no se ha abonado la multa, se indicará que el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo, conforme se establece en el artículo 95.4.

Las referencias que menciona este apartado 87.2.d) son las relativas a las consecuencias inherentes a la elección, por parte del interesado, de acogerse al **procedimiento abreviado** (terminación del procedimiento desde el día del pago, sin necesidad de resolución expresa; reducción del 50% del importe de la sanción; renuncia a formular alegaciones; o la firmeza de la misma, entre otras). Mientras que la referencia al artículo 84.2 e) significa que, en caso de que el interesado no haya abonado la sanción o alegado en el plazo de 20 días naturales, **la sanción se podrá ejecutar pasados 30 días naturales** desde que se notificó la incoación de expediente.

f) El domicilio que, en su caso, indique el interesado a efectos de notificaciones. Este domicilio no se tendrá en cuenta si el denunciado tiene asignada una Dirección Electrónica Vial (DEV), ello sin perjuicio de lo previsto en la normativa sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Componente esencial del iter procedimental es el **valor probatorio** que la LSV atribuye a las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico. En este sentido, el artículo 88 introduce: “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”. La configuración de la denuncia como acto de iniciación del procedimiento sancionador extiende este valor probatorio a la identidad del infractor y a la notificación de la denuncia, manteniéndose sin embargo la obligación de aportar los elementos probatorios que sean necesarios para enervar el principio de presunción de inocencia.

El fundamento de esta presunción se halla en la independencia, imparcialidad y objetividad, así como en la experiencia de los Agentes actuantes en cumplimiento de sus funciones; no operando la misma cuando la denuncia se haya formulado por quien directamente ha intervenido en los hechos. Esta presunción, como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1981, es *iuris tantum*; es decir, desvirtuable por prueba en contrario, con lo que no se impide la discusión, por parte del interesado, del hecho denunciado.

Veremos más aspectos competenciales cuando tratemos de la competencia sancionadora.

NOTIFICACIÓN DE LA DENUNCIA:

Como sostiene el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de julio de 2002, la notificación es un acto administrativo procedimental que se da en función de otro y se encamina a lograr que su contenido llegue al destinatario.

1.- Obligación de notificación en el acto: norma general y supuestos de no notificación en el acto.-

Es el artículo 89 de la LSV el que establece la norma general:

Artículo 89 Notificación de la denuncia

1. Las denuncias se notificarán en el acto al denunciado.
2. No obstante, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la denuncia se formule en circunstancias en que la detención del vehículo pueda originar un riesgo para la circulación. En este caso, el agente deberá indicar los motivos concretos que la impiden.

b) Que la denuncia se formule estando el vehículo estacionado, cuando el conductor no esté presente.

c) Que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

d) Que el agente denunciante se encuentre realizando labores de vigilancia, control, regulación o disciplina del tráfico y carezca de medios para proceder al seguimiento del vehículo.

Esta necesidad de notificación en el acto ya venía consagrada en el articulado de la ley por su carácter iniciador del procedimiento, y ha de cumplir los requisitos que el mismo recoge y que ya se han expuesto más arriba. Ya la STS de 15 de diciembre de 1981 recogía la necesidad de notificar la denuncia en el acto, debiéndose hacer constar las causas por las que no se pudo detener el vehículo. Lo habitual, en el procedimiento sancionador, es que la denuncia se notifique en el acto por los Agentes denunciadores, aunque esa actuación pueda dilatarse en el tiempo cuando los hechos no sean imputables a la persona inicialmente identificada, o cuando ésta no pueda ser identificada desde el principio, o no pueda procederse a la notificación en el acto. El acto de notificación es una garantía del respeto a la tutela judicial efectiva contemplada en la Constitución de 1978, siendo un derecho del denunciado el de ser informado de la acusación, de modo que pueda ejercer su derecho de defensa.

2.- Práctica de la notificación:

Determina el artículo 90:

1. Las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás

notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la Dirección Electrónica Vial (DEV).

En el caso de que el denunciado no la tuviese, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento, y en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

2. La notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV) permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales.

Si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV), transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquélla ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento.

3. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se dejará constancia de esta circunstancia en el procedimiento sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, procediéndose a la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Si estando el interesado en el domicilio rechazase la notificación, se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento.

Artículo 91 Notificaciones en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE)

Las notificaciones que no puedan efectuarse en la Dirección Electrónica Vial (DEV) y, en caso de no disponer de la misma, en el domicilio expresamente indicado para el procedimiento o, de no haber indicado ninguno, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, se practicarán en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE). Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el BOE se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite.

Artículo 92 Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA)

1. Con carácter previo y facultativo, las notificaciones a que se refiere el artículo anterior podrán practicarse también en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), que será gestionado por el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

2. El funcionamiento, la gestión y la publicación en el TESTRA se hará conforme a lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal y en la de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

EL texto refundido de la LSV detalla la notificación en el TESTRA y BOE como novedad . De ambos tipos de medios de notificación se hablará más detalladamente en el Tema 28.

Pueden darse varios resultados de notificación:

- Notificación recibida en la DEV.

- Notificación rechazada en la DEV: transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquella ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento.

- Notificación recibida en domicilio: Cuando la notificación se haya practicado en el domicilio del interesado, y éste no estuviese presente en la entrega de la misma, podrá hacerse cargo de ella cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

- Notificación devuelta por ausente: En el caso de que, practicada la notificación en el domicilio del interesado, nadie se hiciese cargo de la misma, dicho extremo se hará constar en el expediente sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se volverá a intentar dentro de los 3 días siguientes. Si tampoco fuese posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, enviándose a su publicación en BOE y potestativamente en el TESTRA. El Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha señalado, para el caso de que el interesado no se encuentre en su domicilio, la necesidad de reiterar la notificación *dentro de los tres días siguientes y en hora distinta* (en la STS 10 de noviembre de 2004, en el caso de los intentos de notificación devueltos por ausente, no admitía la validez de dichos intentos en las que el primero fuese a las 10.30h y el segundo, a las 9.30h, en cuanto que, de las actuaciones practicadas, se deduce que este último intento no se había efectuado en franja distinta).

- Notificación rehusada: En el supuesto de que, estando el interesado en el domicilio, rechazase éste la notificación, se hará constar en el expediente sancionador, debiendo especificarse las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento. La STS de 4 de mayo de 1998 viene a decir que la negativa del

destinatario a firmar hace desvirtuar toda pretensión de alegación de una supuesta indefensión, con la consecuencia de que, cumplidos los requisitos que, actualmente, se tendrá por efectuada dicha notificación.

- **Notificación en el BOE:** configurada como un medio subsidiario, operativo sólo cuando han fracasado los intentos de notificación ordinarios previstos en la normativa, se practica en medios oficiales.

Hasta la última reforma de la LSV de 1990, las notificaciones se fueron realizando en el tablón de anuncios del Ayuntamiento del último domicilio del interesado, en el B.O.E. o en el Boletín de la CC.AA, además del Boletín Oficial de la Provincia. Con la **Orden INT 3022/2010**, de 23 de noviembre, se implantó, como sistema novedoso, el **Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA)**, que opera como único tablón de publicación de actos y comunicaciones relativas al procedimiento sancionador de tráfico que no hayan podido ser comunicadas en el domicilio o en la DEV. Dicho Tablón será gestionado por la Dirección General de Tráfico. Esta Orden establece que, transcurrido 20 días naturales desde que la notificación se haya publicado en TESTRA, se entenderá practicada.

A día de hoy y tras lo recogido en el TR.LSV será obligatoria la notificación en BOE, y potestativo y previo, en TESTRA.

III. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS:

La Exposición de Motivos de la Ley 18/2009 al modificar la Ley de SV de 1990 detallaba el iter procedimental como uno de los ejes de la reforma, tratando de configurar un *procedimiento específico*, alejado de la rigidez de unas normas comunes, que se adapte a las especiales características que subyacen en el ámbito del tráfico.

Con anterioridad a la reforma, la actividad procedimental se articulaba de forma única, existiendo un procedimiento con fase de instrucción y resolución, en el que se englobaban los supuestos de pago reducido del 30% como una forma de terminación del procedimiento, sin necesidad de resolución expresa, con la posibilidad de interposición del recurso correspondiente.

Pues bien, el nuevo entramado procedimental que introduce la reforma desgaja del procedimiento ordinario los supuestos de pago reducido (elevado al 50% del importe de la sanción pecuniaria), separándolo de él y configurándolo como un procedimiento propio y abreviado, con los efectos que estudiaremos. Así continua en el TR LSV de 2015. Asimismo, se prevé un procedimiento más rápido o “sumarísimo”, estableciendo la posibilidad de ejecución de la sanción transcurrido el plazo previsto desde que se recibe la notificación de la denuncia y atribuyéndose a ésta la condición de acto resolutorio.

Notificada la denuncia, el interesado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para optar por:

1. Formular alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas: acogiéndose al procedimiento ordinario.
2. Realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa del 50%: procedimiento abreviado.

3. No realizar actuación alguna desde la notificación de la denuncia, cuyos efectos se verán más adelante.

Veamos el panorama procedimental:

1. Procedimiento abreviado:

Se trata de los supuestos en los que el interesado decide abonar el importe de la sanción, en su cuantía reducida del 50%, como uno de los efectos beneficiosos que contempla este iter procedimental.

El procedimiento abreviado diseñado aquí es similar a los conocidos en el ámbito penal como “juicios rápidos”. Aquí se trata de ofrecer al infractor la posibilidad de suscribir un pacto con la Administración sancionadora que le permita cumplir rápidamente el pago impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en éste. La Exposición de Motivos de la Ley 18/2009 sostiene que “de las ventajas evidentes que para Administración e infractor se derivan del acuerdo, hay que añadir el refuerzo del principio de la sanción como elemento de seguridad activa, en cuanto que se afianza en los conductores la configuración de una justicia administrativa vial que actúa con inmediatez y se aleja de sensaciones de impunidad”.

Veamos lo que recoge el artículo 94 LSV:

Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción.
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas.
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.
- d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.
- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.
- g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.

Con esta forma de finalización del procedimiento, la Ley 18/2009 quiso hacer operativo el principio de celeridad y eficacia en la tramitación administrativa, permitiendo que las garantías del ciudadano queden salvaguardadas al elegir éste una forma de terminación del procedimiento, manteniéndose la reducción.

- Hay que señalar que el artículo 93.2 viene a establecer supuestos en los que no cabrá la tramitación por el procedimiento abreviado: "«2. El procedimiento sancionador abreviado no será de aplicación a las infracciones previstas en el artículo 77.h), j), n), ñ), o), p), q), r), s) y t).»"

2. Supuestos del artículo 95.4 LSV:

Se trata del supuesto en que el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia. En suma, frente a la formulación e imputación de hechos constitutivos de infracción administrativa, el interesado no ha realizado actuación alguna en ejercicio de su derecho de defensa o de reconocimiento alguno de responsabilidad.

Reza así dicho artículo:

«4. Si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador en los siguientes casos:

a) Infracciones leves en todos los casos.

b) Infracciones graves que no supongan la detracción de puntos cuya notificación no se haya podido efectuar en el acto de la denuncia.

c) Infracciones graves y muy graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia, supongan o no la detracción de puntos.

En estos supuestos, la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia.»

De lo expuesto en el precepto, se infieren los efectos que produce la no actuación del interesado:

- El efecto de acto resolutorio, que le confiere el carácter de acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento.
- El agotamiento de la vía administrativa, quedando, por tanto, abierta, la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa.

- La posibilidad de ejecución de la sanción transcurridos 30 días naturales desde la recepción de la notificación de la denuncia.

No obstante lo expuesto, la articulación de esta modalidad y sus efectos no operan en todo tipo de infracciones, delimitando el propio artículo 95.4 LSV los casos en que procederá operar:

“(...) Lo dispuesto anteriormente será de aplicación únicamente cuando se trate de:

a) Infracciones leves en todos los casos.

b) Infracciones graves que no supongan la detracción de puntos cuya notificación no se haya podido efectuar en el acto de la denuncia.

c) Infracciones graves y muy graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia, supongan o no la detracción de puntos.

Por exclusión, en los demás casos habrá de acudirse al procedimiento ordinario, con la consiguiente obligación de resolución expresa.

IV. PROCEDIMIENTO ORDINARIO: INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN.-

INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO:

El artículo 95 de la LSV, en su apartado 1, prevé que el interesado dispondrá, una vez recibida la notificación de la denuncia, del plazo de 20 días naturales previsto para presentar las alegaciones que tenga por convenientes y proponer las pruebas que estime oportunas. Esta necesidad de instrucción ya venía siendo recogida en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 19 de abril de 2006), que define la instrucción del procedimiento como *aquella fase que comprende todos aquellos actos instrumentales que se dirigen a obtener los elementos precisos para dictar la resolución que proceda, teniendo como fin lograr determinar, conocer y comprobar los datos en virtud de los cuales se ha de dictar resolución.*

Es en esta fase donde se revela la intervención del órgano instructor, en cuanto a la averiguación de los hechos y la determinación de la responsabilidad del infractor.

1. Órganos instructores:

La determinación de quiénes son los órganos instructores nos la da el artículo 2.1 del RD 320/1994, cuando dice que serán las Unidades de Sanciones de las Jefaturas Provinciales de Tráfico (o las CC.AA. que tengan atribuida competencias en la materia) o, en materia local, el órgano competente de los Ayuntamientos.

2. El interesado:

Es la persona (física o jurídica) contra la cual se dirigen las actuaciones, en cuanto que es presunto responsable de unos hechos constitutivos de infracción a la legislación sobre tráfico.

A este respecto hay que tener presente lo dispuesto en la LSV en cuanto a los responsables de las infracciones, en el que no nos detendremos aquí, al ser estudiado con detalle en el tema 27.

3. Actos de instrucción:

a) Alegaciones y prueba: El artículo 95. 2 determina; *Si las alegaciones formuladas aportan datos nuevos o distintos de los constatados por el agente denunciante, y siempre que se estime necesario por el instructor, se dará traslado de aquéllas al agente para que informe en el plazo de quince días naturales.*

En todo caso, el instructor podrá acordar que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades. La denegación de la práctica de las pruebas deberá ser motivada, dejando constancia en el procedimiento sancionador.”

En cuanto a las alegaciones que puede formular el interesado, pueden ser de *introducción* (manifestadas por vez primera en el procedimiento por parte del interesado); de *fijación* (aquéllas que pretenden consolidar datos sobre los que hay duda); o *conclusivas* (examinadas las anteriores, serían resultado de una última audiencia, y se enmarcarían, más propiamente, dentro del trámite concedido al interesado, una vez formulada la propuesta de resolución).

Como norma general, las alegaciones se presentarán por escrito, siendo excepcionales las de carácter oral. Su contenido puede referirse tanto a datos fácticos (invocando hechos) como a datos jurídicos (invocando normas).

En el procedimiento sancionador de tráfico, se refuerza la declaración de los agentes a través de la presunción de veracidad que se les reconoce, en virtud del artículo 88 LSV:

Artículo 88 Valor probatorio de las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas

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.

El órgano instructor, teniendo discrecionalidad para acordar la práctica o denegación de la prueba, *ha de motivar su inadmisión*, puesto que el no hacerlo provocaría indefensión en el interesado. Es un extremo que también se ha reiterado en varias sentencias: TSJ País Vasco (sentencia de 5 de octubre de 2000), TJS Aragón (sentencia de 10 de mayo de 2000) o el TSJ La Rioja (sentencia de 23 de febrero de 2000), que son unánimes en la necesidad de motivar la denegación de la prueba. Con la reforma de la LSV, se recoge la obligación, por parte del instructor, de dejar constancia de dicha denegación en el expediente sancionador.

Referencia al informe del Agente denunciante: No es una pura formalidad, sino una garantía de acierto de las decisiones administrativas y podrán solicitarse *“si las alegaciones formuladas aportasen datos nuevos o distintos de los constatados por el Agente denunciante, y siempre que se estime necesario por el instructor (...)”*

Estando incardinados en la averiguación o comprobación de los hechos, el informe del Agente supone una declaración de juicio, siendo un instrumento de aportación de datos y un acto de instrucción encargado a órgano distinto del que instruye o resuelve, así como una manifestación del denominado auxilio administrativo.

Respecto al valor de los informes, tienen el valor de una presunción “iuris tantum” y pueden ser preceptivos o inexcusables y facultativos o discrecionales. El Tribunal Supremo (sentencia de 21 de mayo de 1997) ha resaltado el valor de presunción “iuris tantum” de los informes; no tienen presunción de certeza, aunque sí son elemento de prueba cuando no hay otros elementos probatorios, siempre que no hayan sido desvirtuados por otras pruebas en contrario aportadas por el denunciado.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN:

Una vez realizada la instrucción del procedimiento y practicado el trámite de audiencia al interesado, salvo en los casos en que no figuren en el

procedimiento ni se tengan en cuenta en la resolución otros hechos, así como otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, la LSV, en su artículo 95.3, prevé que el instructor *eleve propuesta de resolución* al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora, con el objeto de que éste dicte la resolución que proceda.

Con ello, se separan la propuesta de resolución misma y el trámite de audiencia, contemplándose la posibilidad de omitir este último si el interesado tuvo conocimiento del alcance final del expediente y a la documentación obrante.

- La *propuesta de resolución* es un trámite fundamental en el procedimiento sancionador, encaminado a “preparar” la documentación necesaria (impresos, pruebas, informes, acuses de recibo,...) para ser elevada o facilitada al órgano resolutor del procedimiento, el cual, a la vista del expediente, dictará la resolución que proceda.
- El *trámite de audiencia*, contemplado con carácter general la Ley 39/2015. Dicho trámite constituye una actividad de aportación de datos al procedimiento administrativo, en el que se trata de dar oportunidad al interesado de valorar críticamente la documentación obrante en el expediente y el resultado de las pruebas practicadas.

La exigencia de audiencia al interesado ha sido consagrada en el artículo 105 de la Constitución de 1978, cuando recoge en su apartado c) que “la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.” No obstante, prevé la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia, en la medida en que su omisión no cause indefensión al interesado. Ya la sentencia del Tribunal Supremo 569/2000 señala una serie de supuestos en los que no será necesaria la notificación de la propuesta de resolución, así como la apertura del trámite de audiencia, siempre y cuando el interesado haya podido disponer de posibilidad de defenderse.

TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: RESOLUCIÓN SANCIONADORA.-

El artículo 95.4.de la LSV en su texto consolidado, determina:

“ Si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador en los siguientes casos:

- a) Infracciones leves en todos los casos.
- b) Infracciones graves que no supongan la detracción de puntos cuya notificación no se haya podido efectuar en el acto de la denuncia.

c) Infracciones graves y muy graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia, supongan o no la detracción de puntos.

En estos supuestos, la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia.»

Aun conociendo este artículo, hay que decir que en el ámbito del procedimiento ordinario, la terminación del mismo es la resolución sancionadora: el acto final que decidirá todas las cuestiones planteadas en el expediente. Esta resolución puede ser declarativa de existencia de infracción e imposición de la sanción correspondiente o de inexistencia de la misma.

El artículo 15 del RD 320/94, por el que se aprueba el RPST, señala que la resolución deberá ser motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. Añade que la misma no podrá tener en cuenta hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento.

La resolución que ponga fin al procedimiento deberá notificarse en el plazo de 1 año desde que se inició el procedimiento y deberá contener: el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es definitivo o no en vía administrativa, los recursos procedentes, el órgano competente para interponerlo y el plazo.

En el caso de nuestro procedimiento sancionador, el artículo 95 LSV define las resoluciones sancionadoras como actos que ponen fin a la vía administrativa, siendo únicamente recurribles en vía de recurso de reposición potestativo.

Competencia sancionadora:

Determina el artículo 84:

Artículo 84 Competencia

1. La competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas y travesías corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia en que se haya cometido el hecho. Si se trata de infracciones cometidas en el territorio de más de una provincia, la competencia para su sanción corresponde, en su caso, al Jefe de Tráfico de la provincia en que la infracción hubiera sido primeramente denunciada.

2. Los Jefes Provinciales podrán delegar esta competencia en la medida y extensión que estimen conveniente. En particular podrán delegar en el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas la de las infracciones que hayan sido detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de sus competencias sancionadoras mediante convenios o encomiendas de gestión, o a través de cualesquiera otros instrumentos de colaboración previstos en la normativa de procedimiento administrativo común.

3. En las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán competentes para sancionar los órganos previstos en la normativa autonómica.

4. La sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta competencia de acuerdo con la normativa aplicable.

Quedan excluidas de la competencia sancionadora municipal las infracciones a los preceptos del título IV, incluyendo las relativas a las condiciones técnicas de los vehículos y al seguro obligatorio.

Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos.

5. La competencia para sancionar las infracciones a que se refiere el artículo 52 corresponderá, en todo caso, al Director General de Tráfico o al órgano que tenga atribuida la competencia en las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, limitada al ámbito territorial de la comunidad autónoma.

6. En las ciudades de Ceuta y Melilla las competencias que en los apartados anteriores se atribuyen a los Jefes Provinciales de Tráfico, corresponderán a los Jefes Locales de Tráfico.

Con todo ello, el marco competencial queda configurado en la manera en que aparece en el siguiente cuadro:

AUTORIDAD SANCIONADORA	ÁMBITO	COMPETENCIA
Jefe Provincial de Tráfico	Provincia donde se comete el hecho	
Jefe Provincial de Tráfico	Provincia donde se haya denunciado primero la infracción	En caso de infracciones cometidas en el territorio de más de una provincia
Jefes Locales de Tráfico	Ceuta y Melilla	
Director del CTDA (por delegación del Jefe Provincial)	Por delegación de los Jefes Provinciales de Tráfico	Determinadas infracciones detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo (ver tema 27).
Director General de Tráfico	Nacional	Infracciones a lo dispuesto en el art. 52 LSV

C.C.A.A. con competencias en materia de tráfico (Cataluña, País Vasco, Navarra)	Vías de su titularidad.	Salvo suspensión del permiso o licencia de conducción.
Municipios	Vías urbanas de su titularidad y travesías que tengan características de vía urbana	<ul style="list-style-type: none">• Infracciones Título IV y cometidas en travesías que no sean vías urbanas: <i>Jefe Provincial de Tráfico</i>.• Insuficiencia medios municipales: <i>Jefe Provincial de Tráfico</i>

OTRAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

La Ley 39/2015, prevé otras modalidades de terminación del procedimiento, tales como:

- El desistimiento y la renuncia (siempre que no esté prohibido por el ordenamiento).
- La imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas.
- La extinción y subrogación de los interesados.
- La terminación convencional (aunque, en principio, se limita a ciertos contratos o conciertos entre Administración y particulares, puede también entenderse aplicada “de facto” en algunas manifestaciones del derecho administrativo sancionador, tales como el pago reducido).

Existen, además, otros supuestos:

- El fallecimiento del presunto responsable: la acreditación del fallecimiento del denunciado es la carga documental que deberán aportar los herederos ante la Administración. La muerte del infractor extingue la responsabilidad, dada la personalidad de la infracción.
- La caducidad del procedimiento, que estudiaremos más adelante.
- El pago reducido del 50%. Actualmente la LSV indica que, realizado el pago voluntario de la sanción, ya sea en el acto de entrega de la denuncia, ya sea en el plazo de 20 días naturales desde el siguiente a su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador, con las consecuencias que se han expuesto anteriormente al tratar el procedimiento abreviado.
- Los supuestos de “notificación-sanción” de la LSV: la reforma de 2009 del procedimiento sancionador de tráfico ya introdujo y así manifiesta el TR LSV otra vía, consistente en que el acto de notificación de denuncia, constituye una verdadera incoación del procedimiento sancionador. Pero, además, siempre que contenga los datos fundamentales que han de obrar en todo expediente y dado que se le atribuye una presunción de puesta en conocimiento al denunciado, puede ser **acto resolutorio**, mediante el cual la

sanción podrá ejecutarse a los treinta días naturales desde la notificación de la denuncia, en los supuestos en los que el interesado ni paga ni presenta alegaciones en el plazo de 20 días naturales.

V. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

A. PRESCRIPCIÓN.-

La LSV hace una regulación expresa de esta materia al señalar que el plazo de prescripción de las infracciones será de TRES MESES para las infracciones leves y SEIS MESES para las infracciones graves y muy graves.

A la hora de la tramitación de un expediente sancionador, conviene diferenciar la prescripción inicial para la notificación de la iniciación del expediente al denunciado de la prescripción que pueda surgir durante la instrucción.

1.- Prescripción inicial para notificar la iniciación del expediente.-

La notificación puede realizarse en carretera mediante la entrega del boletín correctamente cumplimentado, en cuyo caso no puede existir prescripción. Si no se notificó por boletín o éste era incorrecto, hay que notificar al denunciado mediante el modelo 716, antes de que se produzca la prescripción.

- ***Dies a quo***: El plazo de prescripción se cuenta a partir del día en que los hechos se hubieren cometido y no desde su conocimiento por la Administración.

Ahora bien (STS 25.02.92), cuando existen dificultades para apreciar el presupuesto de hecho para el inicio del cómputo del plazo de prescripción derivadas de una situación de clandestinidad en la realización de las actuaciones constitutivas de la infracción, no es la Administración, con base en el principio general de buena fe la que debe soportar la carga de la prueba a efecto de la determinación del *dies a quo*, pues es evidente que quien crea una situación de ilegalidad, tratando además de ocultar el hecho punible, no puede beneficiarse de las dificultades probatorias originadas por esa actuación antijurídica.

Respecto de aquellas infracciones “continuadas” o “permanentes” en que la conducta constitutiva del ilícito se mantiene durante un espacio prolongado de tiempo, el plazo de prescripción no se inicia hasta que no cesan los hechos determinantes del ilícito. En estos supuestos, si una vez abierto un procedimiento sancionador la infracción permanece, lo que procedería sería la incoación de un nuevo expediente y no la acumulación del hecho nuevo contrastado al procedimiento en curso, sin que esto incurra en la prohibición del *non bis in ídem*, ya que la segunda sanción obedece a una infracción diferente cometida en un momento temporal distinto.

- **Interrupción de la prescripción y *dies a quem*:** En materia sancionadora de tráfico, la LSV hace una regulación específica de la interrupción de la prescripción, la cual se produce de la siguiente manera:
 - Por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado, o
 - esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con otras Administraciones, Instituciones u Organismos.
 - También se interrumpe por la notificación efectuada de acuerdo con lo establecido en la LSV (domicilio, Dirección Electrónica Vial DEV, BOE, Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico TESTRA)

Por lo tanto, la fecha del *dies a quem* es la de la notificación del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, invocando que la eficacia interruptiva no la produce el acto en sí, sino su puesta en conocimiento del interesado.

La notificación debe realizarse en la forma debida, ya que las notificaciones defectuosas no tienen virtualidad interruptiva, siempre que no exista constancia de que el interesado ha accedido al conocimiento del acto objeto de notificación.

2.- Prescripción durante la tramitación del expediente.-

Una vez producida la interrupción inicial de la prescripción por la notificación de la iniciación del procedimiento, se inicia un nuevo período de prescripción que debe empezar a contarse de nuevo por entero y que ofrece la particularidad de que para su reanudación exige que esté paralizado el procedimiento más de un mes por causa no imputable al interesado

Es preciso, por lo tanto diferenciar:

- El mes de paralización.
- El plazo propio de prescripción (tres meses o seis meses).

Tanto la paralización de más de un mes como la prescripción admiten un número ilimitado de interrupciones y reanudaciones que obligan a reiniciar el cómputo desde el principio.

Más de un mes de paralización: Plazo que puede ser interrumpido y por lo tanto no llegar a producirse. Se interrumpe por cualquier actuación necesaria de la Administración instructora que conste en el expediente y de la que tenga conocimiento el denunciado. Por el contrario, las actuaciones o personaciones del denunciado no pueden perjudicarle y, en consecuencia, no interrumpen el mes de paralización. El plazo se reanudará cuando el procedimiento se encuentre paralizado durante más de un mes por causa no imputable al denunciado.

Computo de la prescripción: Después de un mes y un día de paralización se inicia el cómputo de la prescripción, que se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado y se practique con proyección externa a la dependencia en que se origine. Es decir, el *días a quem* estaría determinado por la notificación del siguiente trámite del procedimiento.

En concreto se entenderá que interrumpen el cómputo de la prescripción, por ejemplo, las siguientes:

- Envío de pruebas al interesado, siendo éstas recibidas en domicilio.
- Informe remitido al interesado y recibido.
- Prueba fotográfica remitida y recibida, en expedientes por infracciones consistentes en exceso de velocidad.

Y en el supuesto de que el plazo de prescripción quedara válidamente interrumpido, deberá producirse un nuevo mes y un día de paralización para empezar a computar un nuevo plazo de prescripción desde el principio.

3.- Prescripción en vía de recurso.-

La jurisprudencia señala que el ejercicio de la potestad sancionadora y, en consecuencia, la prescripción de la infracción deriva de la inacción o paralización administrativa, y solamente se produce en el ámbito del procedimiento, materializado en un expediente sancionador y que concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación y por ello el concepto de la prescripción no resulta trasladable a la posterior vía de recurso en la que la Administración ejercita una potestad diferente (STS 15-12-04, aunque hay doctrina discrepante).

La LSV dispone que transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reposición sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, quedando expedita la vía contencioso-administrativa.

4.- Prescripción de la sanción.-

El art. 112.4 de la LSV detalla: **4. El plazo de prescripción de las sanciones consistentes en multa será de cuatro años y el de la suspensión prevista en el artículo 80 será de un año, computados desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la sanción en vía administrativa.**

El cómputo y la interrupción del plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de las sanciones consistentes en multa pecuniaria se regirán por lo dispuesto en la Ley General Tributaria. En este caso, el plazo de prescripción de las sanciones será de **un año**, computado desde el día siguiente a aquél en el que adquiriera firmeza la resolución por la que se imponga la correspondiente sanción.

Regirá en cuanto a su cómputo e interrupción lo dispuesto en los artículos 67 y ss. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En relación con este tema, la sanción económica no suele plantear problemas. Sin embargo, plantea más problema la retirada de los puntos en infracciones municipales, ya que no debería pasar más de un año desde que se notifica la resolución hasta que se notifica la anotación de puntos a la DGT.

B. LA CADUCIDAD.

Por la caducidad se produce un efecto formal de carácter procedimental como es el archivo de actuaciones, mientras que la prescripción alude al tiempo máximo para promover el ejercicio de la acción administrativa dirigida a depurar la comisión de una infracción y la posible responsabilidad.

La Ley 39/2015 dispone que en los procedimientos iniciados de oficio, en que la Administración ejerza potestades sancionadoras, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se producirá la caducidad. En la línea de lo dispuesto en dicho precepto, el art. 112.3 de la LSV dispone que si no se hubiera producido resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones. El art. 16 del RPSMT recoge esta misma redacción, pero en su párrafo 2 sobre interrupción de la caducidad hace referencia al momento de la notificación.

De los artículos anteriores parece deducirse como más correcto que el plazo máximo sea el de la notificación de la resolución y el día inicial el de iniciación del procedimiento (que generalmente coincidirá con la fecha reflejada como fecha de iniciación, pero que no tiene que ser necesariamente la fecha de la comisión de la infracción). En el supuesto de que sea necesario identificar al infractor se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la incoación por el organismo competente una vez conocida la identidad del infractor.

La Ley 39/2015 dispone que la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. Cuando la paralización del procedimiento se hubiera producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal, el plazo de caducidad se suspenderá y, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial, se reanudará el cómputo del plazo de caducidad por el tiempo que restaba en el momento de acordar la suspensión; debiéndose tener en cuenta que, a diferencia del cómputo de la prescripción, cuando se reanuda el cómputo de la caducidad no se empieza a contar el plazo de nuevo, sino que se sigue contando el tiempo que reste hasta un año.

En el ámbito de la caducidad, la Ley 39/2015, establece que, a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente el *intento de notificación debidamente acreditado*. La cuestión se plantea en qué se ha de entender por

dicho intento:

Hasta 2014 el Tribunal Supremo mantenía que el momento en el que puede entenderse cumplida la obligación de notificación dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos (en el caso de correo certificado con acuse de recibo) había de ser el de la recepción por la Administración actuante de la devolución del envío por parte de Correos, siendo en este momento en el que se entendía concluso el procedimiento, aunque la Administración hubiera de acudir a la notificación edictal (TESTRA/BOP).

Sin embargo, mediante sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2013 (publicada en el BOE de 10 de enero de 2014), el propio Tribunal rectifica dicha doctrina legal, al sustituir la frase “el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado la notificación” por esta otra: “el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en la fecha en que se llevó a cabo”, en relación a la redacción dada por la ya derogada Ley 30/1992.

VI. EL REGISTRO CENTRAL DE CONDUCTORES E INFRACTORES.-

La LSV, en su artículo 5.h), atribuye al Ministerio del Interior la competencia para la creación y mantenimiento del Registro de Conductores e Infractores. Este Registro, expresamente regulado en el artículo 76 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, tiene como misión recoger y gestionar, de un modo automatizado, los datos de carácter personal de los solicitantes y titulares de autorizaciones administrativas para conducir, así como su comportamiento y sanciones por hechos relacionados con el tráfico y la seguridad vial, con la finalidad de controlar el cumplimiento de las exigencias previstas en la normativa por parte de los titulares de permisos o licencias de conducción.

La creación de este Registro se enmarca en las exigencias previstas en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Personales y Garantía de los derechos digitales.

A tenor de lo establecido en el artículo 77 del Reglamento General de Conductores, en dicho Registro han de constar, entre los que enumera el propio precepto:

“Artículo 77. Datos que han de figurar en el Registro.

En el Registro de conductores e infractores figurarán los siguientes datos:

- a) Nombre, apellidos, nacionalidad y domicilio del titular de la autorización, el Número de su Documento Nacional de Identidad si es español o, en su caso, el Número de Identidad de Extranjero.*
- b) Fecha, lugar de nacimiento y sexo del titular de la autorización.*
- c) Clases de permiso o licencia de conducción y otras autorizaciones administrativas o documentos necesarios para conducir o relacionados con la conducción.*

- d) *Condición de profesional de la enseñanza de la conducción, de formador o de psicólogo - formador en cursos de sensibilización y reeducación vial.*
- e) *Historial y resultados de las distintas pruebas de aptitud realizadas para obtener autorizaciones administrativas para conducir.*
- f) *Historial, menciones y períodos de vigencia de las distintas autorizaciones o documentos que autoricen a conducir.*
- g) *Menciones, incidencias, restricciones y limitaciones relacionadas con la propia autorización, la persona titular de ésta, el vehículo o la circulación.*
- h) *Identificación del servicio sanitario o centro de reconocimiento que realizó la exploración del conductor y emitió el correspondiente informe de aptitud psicofísica, así como el resultado final de dicho informe.*
- i) *Condenas judiciales que afecten a la autorización administrativa para conducir y las sanciones administrativas que sean firmes impuestas por infracciones graves y muy graves.*
- j) *Nulidad o lesividad, pérdida de vigencia, procesos y sentencias de anulación, medidas cautelares adoptadas y, en su caso, la intervención de las autorizaciones administrativas para conducir.*
- k) *Crédito de puntos de que se dispone.*
- l) *Resultado del curso de sensibilización y reeducación vial y fecha de realización del mismo.*
- m) *Fecha de la resolución denegando el canje solicitado, con indicación del Estado que haya expedido el permiso.*
- n) *Otras incidencias relacionadas con las autorizaciones administrativas para conducir”.*

Hay que tener en cuenta las previsiones del artículo 78 del Reglamento de Conductores, cuando señala que el régimen de tratamiento de datos y la cesión de los mismos se someterán a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos.

Por otro lado, siendo la DGT la responsable de la creación y mantenimiento de los ficheros de datos de carácter personal que integran el Registro de Conductores e Infractores, viene obligada a:

- ▲ Garantizar la seguridad de dichos datos.
- ▲ Adoptar medidas técnicas y organizativas para evitar su alteración, pérdida o acceso no autorizado.

Estos datos del Registro que, *en ningún caso tienen carácter público*, sólo podrán cederse cuando lo autorice una norma con rango de Ley. En particular, dicha cesión a otras AA.PP. sólo podrá tener lugar cuando se ejerzan competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial o cuando la cesión se realice en el marco de la normativa estatal o autonómica reguladora de la función estadística pública.

En este marco, en el que la intervención del ámbito de la protección de datos es evidente, el artículo 79 atribuye a los interesados el derecho de ejercitar ante el Registro los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición previstos en la normativa de la LOPD; y, en este sentido, la Dirección General de Tráfico podrá facilitar al interesado la consulta de todo o parte del contenido del Registro y, en particular, de su saldo de puntos, a través de medios telemáticos. En este supuesto, habrá que adoptar las medidas que garanticen la identidad del afectado, estableciendo, en concreto, la remisión de

una clave de acceso.

Anotación y cancelación de antecedentes en el Registro.-

Es importante lo que la LSV dispone a este respecto:

“1. Las sanciones graves y muy graves deberán ser comunicadas al Registro de Conductores e Infractores por la Autoridad que la hubiera impuesto en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa.

2. Las autoridades judiciales comunicarán al Registro de Conductores e Infractores, en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza, las penas de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores que impongan por sentencias por la comisión de delitos o faltas contra la seguridad vial.

3. En el Registro de Vehículos quedarán reflejadas las sanciones firmes graves y muy graves en las que un vehículo tanto matriculado en España como en el extranjero estuviere implicado y el impago de las mismas, en su caso. Estas anotaciones formarán parte del historial del vehículo.

4. Las anotaciones se cancelarán de oficio, a efectos de antecedentes, una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción.”

Por excepción a lo anterior, cuando se trate de sanciones tramitadas por el procedimiento abreviado, el artículo 80 g) LSV dispone que la sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.



ANEXO

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: ITER PROCEDIMENTAL



