



RECOMENDACIÓN 33/2003, DE 28 DE NOVIEMBRE, AL DEPARTAMENTO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE DEJE SIN EFECTOS LA SANCIÓN IMPUESTA A UNA PERSONA EN UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE TRÁFICO.

Antecedentes

1. El 19 de febrero de 2001, el afectado formuló una queja sobre la sanción que le habían impuesto los órganos competentes de la Dirección de Tráfico en el expediente sancionador nº (...).

Según refería, el 14 de marzo de 2000, una patrulla de la Ertzaintza le había denunciado, por conducir a 124 Km/h en un lugar en el que la velocidad estaba limitada por señal a 80 Km/h. La denuncia le fue notificada en el acto.

El Sr. (...) presentó alegaciones y solicitó la realización de determinadas pruebas; entre otras, la comprobación in situ de la visibilidad de la señal de tráfico, al parecer, oculta por los árboles. La Administración le facilitó el certificado de verificación periódica del cinemómetro, y puso a su disposición el examen de la fotografía tomada. No se pronunció al respecto de la prueba relativa a la señal.

El responsable territorial de Tráfico de Álava, por resolución de 29 de mayo, le impuso una sanción de 30.000 pesetas, como autor de una infracción al artículo 52.1 del Reglamento General de Circulación. Su fundamentación declaraba probados los hechos denunciados, por no haberse formulado alegaciones en plazo.

El 1 de junio el interesado interpuso un recurso de alzada interesando que se anulara la sanción, debido a su inexactitud y al hecho de que la Administración no se había manifestado sobre un aspecto principal: la alegación y solicitud de prueba referente a la mala visibilidad de la señal limitadora de velocidad.

Con fecha 2 de junio, el responsable territorial de Tráfico de Álava dictó una nueva resolución sancionadora, en la que no se recoge ninguna referencia a la anterior, a efectos de una posible revocación. Según afirma, las alegaciones del interesado habían sido comprobadas y desestimadas, aunque no especifica cuáles eran o en qué consistían, ni los motivos que justifican su rechazo, y tampoco hace mención alguna de la prueba propuesta.



El Sr. (...) no recurrió este nuevo acto, porque entendió que continuaba pendiente de contestación el recurso ya presentado.

Sin embargo, la Dirección de Tráfico concluyó que la segunda resolución era firme por falta de recurso, e inició la vía de apremio.

2. En nuestra opinión, la actuación del Servicio Territorial de Tráfico de Álava había podido generar confusión en el interesado, por no transmitir información suficiente sobre la situación real de la sanción impuesta. Por eso, consideramos que el recurso contra la resolución de 29 de mayo debía entenderse interpuesto contra la de 2 de junio, por ser las dos materialmente iguales, así como que debía paralizarse el expediente de apremio.
3. El director de Tráfico remitió un informe en el que, en síntesis, calificaba como adecuada la actuación administrativa, porque se había informado al interesado de la posibilidad de interponer los correspondientes recursos.
4. Nos dirigimos de nuevo a la Administración para realizar determinadas observaciones sobre la tramitación de la proposición de prueba en relación con el derecho fundamental a la defensa, y sobre la necesidad de resolver de manera expresa el recurso de alzada y paralizar la vía ejecutiva.
5. La Resolución de 16 de mayo de 2003, del Director de Tráfico, desestimó el recurso, argumentando que la prueba de la visibilidad de la señal era irrelevante y se había rechazado de forma implícita, por lo que no se había generado indefensión alguna.

Consideraciones

1. En sus relaciones con la administración sancionadora, la ciudadanía dispone de un sistema de garantías, que, como aspecto fundamental, y en cuanto derivado del propio artículo 24 de la Constitución, recoge el derecho de defensa en el marco del expediente administrativo.

Entre tales garantías se encuentra el derecho a proponer y practicar las pruebas convenientes para salvaguardar las posibilidades reales de defensa en ese ámbito, en relación con la prohibición de indefensión que se configura como cláusula de cierre del sistema.

Tales previsiones han tenido reflejo en la normativa: así, los apartados 3 y 4 del artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Ley de Régimen Jurídico



de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), los artículos 16 y 17 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, o, por lo que respecta al sector de tráfico, el artículo 13 del Reglamento de Procedimiento sancionador en esta materia.

Estas normas exigen que el instructor permita la práctica de los medios de prueba que el presunto responsable crea conveniente, siempre, claro está, que no sean ilícitos y sí adecuados -término de la Ley 30/1992- o pertinentes -término empleado en el artículo 24 de la Constitución-. No son pertinentes únicamente en aquellos casos en que no guardan relación con los hechos o no son significativos para alterar, modificar o influir la resolución final del expediente sancionador.

Por lo tanto, resulta imprescindible que el instructor valore la procedencia de las pruebas propuestas, así como que se pronuncie de forma expresa, bien para admitirlas, bien para desestimarlas; en este último caso es preciso que las califique de improcedentes mediante una resolución motivada y conocida por el presunto responsable.

Existe un reiterado pronunciamiento jurisprudencial al respecto de que la vulneración de este derecho fundamental a la defensa determina la nulidad radical del procedimiento sancionador, en aplicación del artículo 62.1, a) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre.

Así, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 20 de mayo de 2002 (RTC 2002\117), recoge las siguientes observaciones:

"Una adecuada respuesta a la queja expuesta por la recurrente en este proceso de amparo ha de partir de la premisa, establecida tempranamente por este Tribunal, de que 'los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución' (STC 18/1981, de 8 de junio, F. 2). Y es que, como ya entonces advertíamos, 'tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto



se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculcado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga' (STC 18/1981, F. 3; en el mismo sentido, STC 194/2000, de 19 de julio, F. 10). Junto con esa garantía de procedimiento, este Tribunal ha ido depurando la traslación de las garantías procesales constitucionalizadas en el apartado segundo del art. 24 CE al ámbito del procedimiento administrativo sancionador sobre la premisa de su compatibilidad con la naturaleza de éste (al respecto, SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, F. 7, y 7/1998, de 13 de enero, F. 5). Así, con carácter general y sin ánimo de exhaustividad, hemos entendido aplicables el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas matizaciones; el derecho a ser informado de la acusación, que conlleva la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción pesa sobre la Administración, con la prohibición absoluta de utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se infiere que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba [entre otras muchas, SSTC 7/1998, de 13 de enero, F. 5; 3/1999, de 25 de enero, F. 4, y 14/1999, de 22 de febrero, F. 3 A)]."

También los tribunales superiores de justicia han efectuado manifestaciones semejantes. A modo de ejemplo, pueden citarse las siguientes:

- Sentencia de 18 febrero de 1997, del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (RJCA 1997\248):

"...si la prueba propuesta por la actora podía, en principio, introducir un esclarecimiento en los hechos o en su valoración jurídica que repercutiese de algún modo en su favor, fuese para eximirle de toda responsabilidad o fuese para atribuírselo en grado menor, el instructor estaba obligado a admitir y practicar dicha prueba. Incluso aunque se considerase que se estuviese en el caso contrario, lo que nunca debía dejar de hacer el Instructor era dar respuesta expresa y razonada de la denegación.

(...) para salvaguardar el derecho de defensa de la actora en el marco



del expediente sancionador, cuando menos era precisa resolución del Instructor sobre la improcedencia en cuanto que se considerase que, cualquiera que fuese el resultado, no se alteraría la resolución final a favor de la recurrente. Al no ser resuelta por el Instructor la solicitud de la expedientada en cuanto a la práctica de medios de prueba, se vulneró su derecho constitucional de defensa en el marco del expediente administrativo sancionador, tal como se ha expuesto en el anterior fundamento, quedando así lesionado el derecho fundamental--artículo 24-. La Ley 30/1992 contempla que dicha vulneración es causa de nulidad radical..."

- Sentencia de 10 mayo de 2000, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (RJCA 2000\2452):

"El art. 13 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (...) no impone -ciertamente- a la autoridad administrativa la obligación de practicar las pruebas propuestas, pero sí la de razonar, en su caso, la denegación, lo que evidentemente no ha acaecido en el caso de autos. Y ello ha producido indefensión, pues frente a la presunción interina de veracidad de la denuncia el denunciado articuló una proposición de prueba tendente a mostrar la posible falibilidad del cinemómetro utilizado, o la inadecuada colocación del coche patrulla para detectar el posible exceso de velocidad, y tales pruebas no han sido admitidas ni practicadas, sin que tampoco se haya razonado sobre su impertinencia. Como expresa la STS de 1 de diciembre de 1988 (RJ 1988\9753) (Sala 3ª, Sección 3ª), recogiendo doctrina consagrada, el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, partiendo de su esencial paralelismo entre los principios que por su naturaleza informan el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, permite que los de aquél sean de sustancial aplicación a éste; así, en ambos campos del derecho y, por consiguiente, en la actividad sancionadora de la Administración, el procedimiento legal a seguir en la imposición de sanciones ha de ser considerado como una 'garantía de los derechos fundamentales de la persona', de cuya 'garantía' no puede ser privado al hoy recurrente, sin vulnerar con ello el art. 24 CE de 1978, al producirse así una manifiesta indefensión... lo que de suyo conlleva un implícito ataque al principio constitucional de 'presunción de inocencia', mientras en el expediente no se pruebe y declare su culpabilidad. (...) La constatación de la nulidad del expediente determina la prosperabilidad de la demanda, y la declaración de nulidad de las



resoluciones impugnadas, conforme a lo establecido en el art. 62.1.a) de la Ley 30/1992. Ahora bien, al tratarse de un defecto formal, procede retrotraer las actuaciones al momento de tramitación del expediente, a fin de que se continúe aquél con arreglo a derecho y reconociendo y tutelando el derecho de defensa que corresponde al denunciado."

- Sentencia de 23 de abril de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (RJCA 2001\843):

"...la solicitud de prueba no mereció la mínima respuesta de admisión o denegación por parte de la Administración. Es más, en la propuesta de resolución que siguió a la fase de alegaciones, se llega a decir que 'tampoco se aporta al procedimiento documento o prueba inveterada que desvirtúen los hechos constatados por esta Administración', dictándose a continuación la resolución sancionadora que puso fin al expediente. Es evidente, por tanto, que esa falta de respuesta a la petición de prueba e incluso esas genéricas referencias a que no fueron desvirtuados los hechos, sin descender en momento alguno al caso concreto, suponen una clara vulneración de los derechos de audiencia y defensa de la (interesada), que vio cómo era sancionada sin haber obtenido una respuesta razonada a su petición de prueba de descargo y, lo que es más importante, sin que se hubiera practicado dicha prueba, lo que conlleva a entender que se produjeron irregularidades invalidantes en el curso del procedimiento que llevan a su nulidad radical al lesionarse el contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, como es el derecho a la defensa, que, como es sabido, constituye norma de aplicación directa."

El Tribunal Constitucional, en sentencias como la de 27 de marzo de 2000 (RTC 2000\81), o 20 de enero de 2003 (RTC 2003\9), a los efectos de otorgar su amparo, ha relacionado la infracción procesal consistente en el rechazo irregular de la prueba con la indefensión que tal infracción genera. Así,

"De otra parte, en relación con el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa que se recoge en el art. 24.2 CE, es reiterada doctrina constitucional que tal derecho, soporte esencial del derecho de defensa, exige que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas, sin desconocimiento ni obstáculos, resultando vulnerado el mencionado derecho fundamental en aquellos supuestos en los que el rechazo de la prueba propuesta carezca de toda motivación o la motivación que se ofrezca pueda tacharse de manifiestamente arbitraria



o irrazonable. No obstante, no toda irregularidad u omisión procesal en materia de prueba conlleva una lesión del citado derecho fundamental, pues para que se produzca esa lesión constitucional es necesario que la irregularidad u omisión procesal en materia de prueba haya causado indefensión, en sentido real y efectivo, al recurrente en amparo. De modo que la garantía constitucional contenida en el art. 24.2 CE cubre únicamente aquellos supuestos en los que la prueba es decisiva en términos de defensa y, por ende, constitucionalmente trascendente."

En el caso del Sr. (...), la Administración indica que la prueba propuesta resultaba improcedente por ineficaz, ya que en ningún caso su realización hubiera podido alterar la resolución final a su favor.

No coincidimos en dicha apreciación. En efecto, esta persona fue denunciada y posteriormente sancionada por infringir el artículo 52.1 del Reglamento General de Circulación, es decir, por superar la velocidad máxima establecida por una señal.

Resulta indiscutible que para que una señal disponga de fuerza obligatoria -y, por tanto, para poder quebrantar lo que ordena- debe reunir las condiciones necesarias para ser percibida por las personas a quienes dirige su mandato: las usuarias de la vía.

Desde el primer momento, el reclamante había elaborado una línea de defensa que pretendía poner en cuestión la responsabilidad atribuida, en función de las deficiencias que había observado en uno de los elementos definitorios de la infracción: la escasa visibilidad de la señal de limitación de velocidad.

Esta argumentación se mantuvo durante todo el procedimiento sancionador, como propuesta contradictoria que, en un sentido u otro, debió haber sido considerada en la resolución del expediente, puesto que se oponía materialmente a las razones que justificaban la sanción.

La base de la defensa consistía en la realización de una prueba que acreditara la deficiencia alegada: el hecho de que las ramas de los árboles impedían ver la señal por cuya infracción se había formulado la denuncia.

La Administración no valoró esta alegación, y tampoco hizo referencia alguna a la petición de prueba, ni para admitirla ni para desestimarla, dejando así al Sr. (...) en la más absoluta indefensión al respecto.



De este modo, se le impidió el ejercicio de su derecho a que en el expediente fueran considerados los argumentos que aportaba para dar una explicación razonada y diferente de los hechos denunciados, quebrantando así uno de los preceptos básicos del procedimiento sancionador: el principio de contradicción.

Se le impidió igualmente utilizar un medio de prueba relacionado con los hechos litigiosos y suficientemente relevante como para que su realización hubiera podido afectar a su responsabilidad y modificar el resultado final del procedimiento en sentido favorable a sus pretensiones.

En efecto, debemos aceptar, al menos como posibilidad, que de haberse llevado a cabo, se hubieran podido poner de manifiesto las dificultades de percepción de la señal y, con ello, la falta de fundamento de la sanción.

Sin embargo, el interesado no tuvo opción de demostrar que no concurrían los elementos determinantes del tipo de la infracción.

Por todo ello, aun sin prejuzgar el éxito que para su propósito hubiera tenido esta prueba, lo cierto es que el silencio del instructor, al impedir realizarla, cercena un derecho fundamental, cual es el de la utilización de los medios probatorios pertinentes para la defensa, situando así al Sr. (...) en estado de indefensión.

2. No podemos admitir el argumento de que la falta de mención de la prueba propuesta por el interesado supone su rechazo implícito.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exige una actuación de carácter garantista por parte de las administraciones públicas, de forma que en la tramitación de los procedimientos, cobren toda su virtualidad los derechos de la ciudadanía.

De este modo, si en general, impone la obligación de resolver de forma expresa todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, por lo que se refiere al periodo de prueba, señala que *"El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados (...) mediante resolución motivada."*

Por su parte, el artículo 137.4 del mismo texto exige que la improcedencia de las pruebas sea declarada, y el 13.1 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico recoge una redacción semejante a la de los anteriormente citados.



El hecho de que la administración actuante no valore y conteste de forma expresa todas las pretensiones expuestas por los particulares supone privar a éstos de conocer las razones que respaldan el proceder de aquella, por lo que la defensa de tales pretensiones se dificulta de tal modo que, en la práctica, queda imposibilitada.

Estas consideraciones deben extremarse cuando se trata de procedimientos sancionadores, por la especial relevancia de los derechos que se ponen en cuestión.

En consecuencia, por más que se aleguen argumentos que pretendan justificar la falta de contestación de la Administración -o, por lo que se refiere a este caso, su actuación implícita-, en nuestra opinión, tal forma de proceder no encuentra acomodo normativo.

De este modo, el silencio mantenido por los servicios de Tráfico respecto de las alegaciones y petición de prueba del Sr. (...) contribuyó a su indefensión.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 33/2003, de 28 de noviembre, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco

Que deje sin efectos la sanción impuesta a (...) en el procedimiento sancionador nº (...), instruido como consecuencia de la denuncia formulada el día 14 de marzo de 2000.