

3. LA TRAMITACIÓN CONFORME A MODELOS PREESTABLECIDOS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL: ALGUNOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL DERECHO DE DEFENSA.

La institución del Ararteko viene observando con preocupación que la práctica, cada vez más generalizada, de realizar la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial conforme a modelos predeterminados -mecanizados o no- está generando una importante merma de garantías y derechos a las personas afectadas por tales actuaciones. Esta disminución de garantías obedece, principalmente, a la utilización, en los diversos trámites procedimentales, de fórmulas genéricas y desconectadas del caso concreto, que, por su carácter estereotipado y común a cualquier procedimiento, sólo sirven, por regla general, para dar una respuesta estrictamente formal a las cuestiones que plantean las personas interesadas, pero no satisfacen las exigencias materiales que impone el derecho de defensa constitucionalmente reconocido (art. 24 CE). Son fórmulas estandarizadas y genéricas, del tipo “las alegaciones formuladas (o las pruebas propuestas) no desvirtúan los hechos”, “inexistencia de alegaciones válidas contra los hechos señalados en la denuncia”, o similares, que no expresan las razones específicas que fundamentan la correspondiente decisión administrativa, y sirven, además, para contestar formalmente a cualquier cuestión que se suscite en el curso del procedimiento, sea ésta de la índole que sea.

La utilización de técnicas encaminadas a racionalizar y simplificar los trámites administrativos en estos procedimientos es, sin duda, comprensible y admisible, si tenemos presente el elevado número de los que cada año se ven obligadas a tramitar las distintas administraciones con competencia en la materia¹. Pero ello, desde luego, no puede llegar hasta el extremo de desnaturalizar esos trámites, privándolos de su verdadera razón de ser². Y esto acaece, a nuestro entender, cuando se utilizan fórmulas

¹ En la Comunidad Autónoma, esta problemática afecta particularmente a la Administración General y a los ayuntamientos de las tres capitales.

² Como ha expresado el Tribunal Constitucional, con relación a la utilización de modelos en el ámbito jurisdiccional, “la utilización de modelos predefinidos o formatos de resolución por parte de los órganos jurisdiccionales, no supone en sí misma, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, aunque se trata de una práctica que suscita evidente riesgo (...) cuando no se trata de una serie de casos idénticos. Por ello mismo, es constitucionalmente admisible siempre que la resolución jurisdiccional esté suficientemente motivada y que atienda congruentemente al núcleo de las pretensiones de las partes (STC 97/1996, de 10 de junio, FJ 4º). En palabras del Tribunal, “lo relevante es que sea posible conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos esenciales de la decisión, esto es ‘la ratio decidendi’” (STC 9/2003, de 20 de enero, FJ 5º).

El Tribunal Supremo, refiriéndose al procedimiento administrativo sancionador, ha declarado, por su parte, que “el hecho de utilizarse impresos normalizados (standard) en los acuerdos resolutorios no implica por sí mismo clase alguna de indefensión siempre que, como ocurre en el caso presente, consten con claridad y suficiente detalle los datos fácticos y jurídicos que posibiliten la necesaria contradicción y permitan a los sancionados la aportación al expediente de los elementos de prueba que sirvan para desvirtuar la apreciación de la Administración” (STS de 21 de mayo de 1997, F.J. 5º, RJ 4375).

genéricas como las que hemos transcrito, o análogas, para rechazar las alegaciones de las personas inculpadas y las pruebas que han propuesto, y cuando se justifica, también con una expresión genérica y común a cualquier procedimiento, la sanción impuesta, o, se desestima, en fin, el correspondiente recurso administrativo interpuesto contra ella, con fundamento, igualmente, en consideraciones genéricas, que no resuelven las concretas cuestiones suscitadas en el expediente.

En ocasiones, sucede, además, que la respuesta estandarizada que se ofrece es completamente ajena a las cuestiones que la persona interesada ha planteado. En estos casos, lo que esta práctica revela con nitidez es una verdadera falta de análisis y valoración de las alegaciones que se han formulado en el curso del procedimiento.

La queja que nos ha presentado este año una persona que, tras conocer que se había iniciado un procedimiento sancionador contra ella, realizó una única alegación, en el trámite correspondiente (solicitó al instructor del expediente que éste reflejase las dos modificaciones que sus apellidos habían sufrido) es un ejemplo significativo de dicha práctica, ya que la única respuesta que obtuvo esta petición, y las demás que el promotor de la queja tuvo que reiterar, a este propósito, en el curso del procedimiento, fue la siguiente: *“una vez concluida la fase de instrucción y a la vista de las alegaciones (...), se considera que no justifican la infracción cometida ni le eximen de la responsabilidad derivada de la misma, quedando probados los hechos denunciados de conformidad con el artículo 14 del R.D. 320/94”*. El procedimiento siguió implacable su curso, sin que en ningún momento se tomase en consideración la legítima petición del reclamante.

En el informe ordinario correspondiente al pasado año 2002, ya pusimos de relieve que buena parte de las quejas que habíamos recibido durante ese año con relación a los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial las habían generado, precisamente, problemas relacionados con la tramitación estandarizada de estos procedimientos.

Las quejas de este tipo se han sucedido durante el presente año. Por esta razón, y teniendo en cuenta la relevancia que el tema posee desde la perspectiva del derecho de defensa, hemos considerado oportuno abordar la cuestión en una recomendación de carácter general.

Nuestro análisis tiene que partir ineludiblemente de la doctrina sobre la extensión al procedimiento administrativo sancionador de las garantías contenidas en el artículo 24 de la CE, que el Tribunal Constitucional ha ido consolidando³. Una de tales garantías es, según ha declarado el Tribunal, *“la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de*

³ La reciente STC 54/2003, de 24 de marzo, recoge, en su FJ 3º, la doctrina del Tribunal al respecto, con cita de algunos de sus pronunciamientos más importantes desde la sentencia 18/1981, de 8 de junio, que inicia esta doctrina.

aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga" (STC 3/1999, de 25 de enero, FJ 4º) ⁴.

La importancia del procedimiento como conjunto de garantías encaminadas a hacer efectivo el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador ha sido también puesta de relieve por el Tribunal Supremo con reiteración⁵. La sentencia de 1 de junio de 2000 (RJ 7378) lo expresa de este modo: *"la resolución administrativa debe dictarse respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración"* (FJ 1º).

Pero, como el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar, *"de nada serviría que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias"* (STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 6º). De ahí que la motivación constituya también, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, un derecho instrumental para la realización de las garantías del artículo 24 de la CE aplicables en este campo, y posea, por esta razón, una dimensión constitucional, que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente⁶.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha recogido la doctrina constitucional. En este sentido, incluye entre los principios esenciales del procedimiento sancionador la exigencia de procedimiento (arts. 134 y 127), e incorpora también el derecho del presunto responsable a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes (art. 135), así como el derecho a obtener una resolución motivada (art. 138), y a que la denegación de las pruebas propuestas se realice, igualmente, de una manera motivada (art. 80.3).

La normativa específica que regula el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial también recoge esas garantías (arts. 73 y 79 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y 1, 10, 13 y 15 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador en este ámbito).

El cumplimiento de estas previsiones legales, establecidas, como decimos, en garantía del derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de la CE, no puede ser, sin embargo, entendido de una manera estrictamente formal, porque, si así se hiciera, se estaría desconociendo el cometido que constitucionalmente tienen asignado el procedimiento y la propia motivación, como instrumentos al servicio de la realización de las demás garantías y derechos que el precepto constitucional citado proyecta sobre los procedimientos administrativos sancionadores. Desde esta perspectiva finalista, es, por tanto, esencial que la respuesta que la Administración otorgue a las cuestiones que le

⁴ En el mismo sentido, la STC 54/2003, de 24 de marzo, citada (FJ 3º).

⁵ Además de ésta, entre otras, STS de 12 de febrero de 1990, FJ4º (RJ 774).

⁶ En la STC 7/1998, de 13 de enero, citada, el Tribunal afirma que la *"exigencia de motivación de las sanciones administrativas (...) constituye (...) una medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del artículo 24 CE y las propias garantías que este precepto proyecta sobre los procedimientos administrativos sancionadores"* (FJ 7º).

plantea la persona inculpada en un procedimiento sancionador aporte información suficiente sobre los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión que ha adoptado, pues es precisamente tal información la que va a posibilitar que esa persona pueda criticar las bases de dicha decisión, oponerse a ellas con eficacia, y articular, en definitiva, una defensa adecuada a sus intereses.

La tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial que se realiza conforme a modelos preconcebidos, que ofrecen una motivación tipo y genérica, y no reflejan las circunstancias específicas del caso, no se aviene, sin embargo, a primera vista, con la configuración constitucional del procedimiento como cauce o instrumento mediante el que se hace efectivo el derecho de defensa. Por el contrario, esta clase de tramitación tiene que ver más con un entendimiento del procedimiento como una mera sucesión formal de trámites, que hay que realizar obligatoriamente hasta llegar a su resolución.

Ciertamente, no todas las deficiencias procedimentales afectan de igual manera al derecho de defensa de la persona inculpada. Vamos a centrar nuestro análisis en aquellas que, consideramos, tienen mayor relevancia desde esta perspectiva, y que, según hemos constatado en nuestro quehacer diario, se producen con frecuencia cuando la tramitación se realiza siguiendo modelos preestablecidos. Nos referimos, en concreto, a diversos defectos que conciernen a la prueba y a la propia resolución sancionadora, sobre los que nos detendremos a continuación.

Hemos comprobado, en efecto, que en estos procedimientos las pruebas son rechazadas, habitualmente, utilizando una respuesta tipo del estilo “las pruebas propuestas no pueden desvirtuar los hechos denunciados”. Pero también es frecuente que el rechazo se realice de una manera tácita.

Pues bien, tanto una como otra forma de rechazo plantean problemas relacionados con el derecho de defensa, de acuerdo con el entendimiento que el Tribunal Constitucional ha realizado de este derecho. Según la doctrina del Tribunal⁷, la obligación de motivar la denegación de las pruebas que se solicitan en un procedimiento sancionador forma parte del derecho a utilizar los medios adecuados para la defensa, recogido en el artículo 24 de la CE. Y, por esta razón, este derecho resulta vulnerado, en su opinión, si la prueba propuesta se rechaza sin ninguna motivación, o si la motivación que se ofrece es manifiestamente arbitraria o irrazonable.

Como hemos señalado con anterioridad, esta doctrina ha encontrado reflejo positivo tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 80.3)⁸ como en la normativa que regula el procedimiento sancionador en materia de tráfico, que ahora nos ocupa (art. 13 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero).

El Tribunal Supremo ha tenido también ocasión de pronunciarse al respecto, y ha considerado que el rechazo inmotivado de las pruebas es causa de nulidad de pleno derecho

⁷ La STC 9/2003, de 20 de enero, resume la doctrina del Tribunal al respecto, con cita de sus sentencias más relevantes.

⁸ El art. 17.2 del Real Decreto 1.398/1993, de 26 de noviembre, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, reitera esta exigencia.

de la sanción recaída en el procedimiento en el que se ha cometido este vicio. En este sentido se ha manifestado, por ejemplo, la sentencia de 1 de junio de 2000 (RJ 7378).

Son, igualmente, abundantes los pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia declarando la nulidad de una sanción impuesta con incumplimiento del deber de motivar la denegación de las pruebas. A este respecto, la sentencia de 23 de abril de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (RJCA 843), en un supuesto de respuesta genérica, señala 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, 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”* (FJ 4º).

En esta misma línea, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la sentencia de 5 de octubre de 2001 (RJCA 195), con relación a un procedimiento sancionador, por exceso de velocidad, en el que no hubo ningún pronunciamiento sobre las pruebas propuestas, ni se practicaron, declara que *“la falta de la práctica de las pruebas propuestas por el recurrente y a mayor abundamiento la falta de resolución expresa sobre las mismas, aun en sentido denegatorio, constituye una infracción del procedimiento administrativo, causante de indefensión al recurrente”* (FJ 3º).

Pueden citarse, igualmente, las sentencias de 18 de febrero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (RJCA 248), y de 10 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (RJCA 2452) –dictada esta última, también, en un procedimiento sancionador de tráfico–.

Por tanto, en conformidad con las normas citadas y con la doctrina constitucional y jurisprudencial a que hemos hecho referencia, la persona instructora del procedimiento sancionador debe valorar, en todo caso, la procedencia de las pruebas, y pronunciarse expresamente sobre ellas, bien sea para admitirlas o para rechazarlas. Si las rechaza, debe hacerlo, además, mediante una resolución motivada, que exprese las razones concretas que se encuentran en la base de esa decisión, sin que puedan servir a estos efectos motivaciones tipo, que no hacen sino trasladar una conclusión valorativa de carácter genérico –útil, por su generalidad, para contestar a cualquier proposición de prueba–, pero que no sirven para dar a conocer los motivos específicos –fácticos y jurídicos– de la decisión denegatoria. De no actuar de este modo, se quebraría, además, uno de los principios básicos del procedimiento sancionador, el principio de contradicción, ya que si se impide a la persona interesada probar su versión de los hechos, y no se razona motivadamente sobre la improcedencia de las pruebas que propone para acreditar esta versión, lo que se produce, en última instancia, es una fijación unilateral de los hechos por la Administración.

Con frecuencia, la resolución sancionadora suele ajustarse también en este tipo de procedimientos a fórmulas predeterminadas, tales como “inexistencia de alegaciones

válidas contra los hechos señalados en la denuncia” o “una vez concluida la fase de instrucción y a la vista de las alegaciones del denunciado, se considera que no justifican la infracción cometida ni le eximen de la responsabilidad derivada de la misma, quedando probados los hechos denunciados en conformidad con el artículo 14 del Real Decreto 320/1994”⁹, que ya hemos citado.

Cuando se emplean este tipo de fórmulas para resolver el procedimiento sancionador, la resolución se limita -al igual que sucedía con la denegación de la prueba mediante respuestas genéricas- a expresar la conclusión valorativa general alcanzada con relación a las alegaciones presentadas por la persona interesada, pero no da a conocer las razones concretas y específicas que sustentan tal conclusión.

Las resoluciones tipo tampoco suelen incluir una ponderación de conjunto sobre la prueba, ya que se limitan a valorar -cuando no a enunciar- las mismas pruebas que determinaron la iniciación del procedimiento, como, por ejemplo, la denuncia obligatoria de la autoridad encargada de la vigilancia del tráfico¹⁰, la medición de velocidad realizada por el cinemómetro, u otras. Nada expresan, sin embargo, sobre las pruebas que la persona denunciada ha propuesto, sobre su práctica, ni sobre su valoración.

Por otro lado, esta clase de resoluciones no acostumbra a contener ningún pronunciamiento sobre la graduación de la sanción, cuando ésta se impone en cuantía superior a la mínima.

Y, en fin, las fórmulas preelaboradas que analizamos omiten también cualquier pronunciamiento sobre cuestiones que, habiendo sido planteadas por las personas afectadas en el curso del procedimiento, no guardan una relación directa con los hechos que lo han motivado, como pueden ser la abstención y la recusación¹¹, las referentes a la modificación de algún dato sobre su identidad -que antes hemos mencionado-, o cualesquiera otras alegaciones ajenas a los propios hechos.

Ya hemos indicado precedentemente que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, la resolución sancionadora, para ser respetuosa con el derecho de defensa, debe contener una motivación suficiente¹², ser congruente con el núcleo de las cuestiones planteadas por la persona inculpada, y valorar la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias. También nos hemos referido al modo en que estas actuaciones deben realizarse para hacer efectivo dicho derecho.

Por ello, sólo nos resta recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto -de aplicación supletoria en materia de

⁹ Este precepto otorga presunción de veracidad a las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

¹⁰ La presunción de veracidad de los hechos consignados en la denuncia suele invocarse, además, de una manera indiscriminada. La cita es tan mecánica y retórica que incluso se utiliza como fundamento de la sanción en procedimientos no iniciados por denuncia obligatoria, única que -como es sabido- goza de esa presunción.

¹¹ Una de las quejas que hemos recibido este año planteaba, precisamente, esta cuestión.

¹² El deber de motivar la graduación de la sanción constituye un aspecto particular de la motivación de la sanción, y deriva de la traslación al derecho administrativo sancionador de las técnicas de individualización de las penas. La sentencia de 14 de febrero de 2003, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (JUR 116382) aborda la cuestión (F.J. 6º).

tráfico¹³ -, recogen expresamente estas exigencias (arts. 138 de la Ley, y 20.2 y 4 del Reglamento). Y que también lo hace, con relación a la motivación y a la congruencia, el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico (art. 15).

Para finalizar, queremos destacar que, según hemos constatado, esta práctica administrativa de utilizar motivaciones genéricas, que no dan respuesta a las concretas cuestiones planteadas por las personas interesadas, se reproduce también, frecuentemente, en la resolución de los correspondientes recursos administrativos contra las sanciones, que, por regla general, se ajustan igualmente a modelos preestablecidos. De este modo, la resolución de los recursos no sólo no corrige los defectos causados por la tramitación tipo del procedimiento sancionador, sino que suele incurrir en los mismos vicios.

En atención a cuanto antecede, consideramos que tanto la Administración General como las administraciones locales tienen que asegurar que los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que tramitan, respeten las garantías constitucionales y legales establecidas para salvaguardar el derecho de defensa de la persona inculpada. Para ello, deben, de manera particular:

- 1º Valorar las alegaciones que las personas inculpadas realicen y motivar suficientemente su rechazo.
- 2º Valorar la procedencia de las pruebas propuestas por la persona interesada, y pronunciarse de forma expresa tanto para admitirlas como para rechazarlas. En este último caso, tienen que declararlas improcedentes mediante una resolución motivada.
- 3º Decidir los procedimientos mediante una resolución suficientemente motivada. La resolución sancionadora debe, además, pronunciarse expresamente sobre todas las cuestiones planteadas en el procedimiento, contener una valoración de conjunto de la prueba, y motivar la graduación de la sanción.
- 4º Resolver los recursos contra las sanciones de forma motivada, y en congruencia con lo planteado por la persona interesada.
- 5º Expresar en la motivación de cada acto las razones específicas y concretas que fundamentan la decisión adoptada.

¹³ Art. 1 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.