

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL CODIGO DE LA CIRCULACION (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Un precepto necesitado de revisión. 2. Regla general: A) Formulación y problemas que plantea. B) Primer problema. C) Segundo problema. 3. Reglas especiales: A) Procedimientos especiales que continúan en vigor por virtud del Decreto de 10 de octubre de 1958. B) Silencio y recursos. C) Corporaciones locales. D) Organismos autónomos. E) Procedimientos especiales que no son los del Decreto de 10 de octubre de 1958 y que continúan vigentes.—III. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL CÓDIGO DE LA CIRCULACIÓN EN SU RELACIÓN CON LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Un problema previo: A) El procedimiento sancionador del título VI de la LPA. B) Solución que se acepta. 2. Elaboración del acto administrativo: A) Iniciación. B) Desarrollo. C) Terminación. 3. Revisión del acto administrativo. 4. Ejecución.—IV. CONCLUSIONES.

I.—INTRODUCCIÓN.

Los artículos 289 a 295, ambos inclusive, del Código de la circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, establecen un procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones a dicho Código. Publicada la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA) se plantea el problema —que va a ser objeto de consideración en este trabajo— de determinar si tales normas han sido o no derogadas por la nueva Ley.

En el presente trabajo, pues, no nos interesa tanto la exposición, más o menos sistemática, del procedimiento sancionador del Código de la Circulación, cuanto precisar el posible efecto derogatorio de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre dicho procedimiento. Y claro es que para ello hemos de empezar por plantearnos el tema del ámbito de aplicación de la LPA.

(*) En el presente trabajo recogemos las lecciones que hemos dictado en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios durante los Cursos para Técnicos de la Jefatura Central de Tráfico.

II.—ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Un precepto necesitado de revisión.*

La LPA, a casi seis años de su publicación, constituye, sin duda, un texto legal que ha encontrado una favorable acogida. Pero al parecer, al tiempo de su gestación despertó recelos (1), que fueron la causa de que el artículo 1.º, que contiene la norma relativa al ámbito de aplicación, aparezca redactado en forma harto complicada, que origina difíciles problemas de interpretación (2).

La actual redacción del citado artículo 1.º, y su relación con aquellas disposiciones finales de la misma que hacen referencia al tema de la vigencia de normas sobre procedimiento, es el desdichado resultado de una fórmula de compromiso a que los redactores de la LPA se vieron, sin duda, forzados a llegar ante la incompreensión de muchos Departamentos ministeriales defensores acérrimos de una especialidad

(1) «La repugnancia innata de los distintos Departamentos ministeriales a ser reglados por normas jurídicas uniformes y la incompreensión más absoluta hacia el nuevo texto que se estaba elaborando, determinaría tan importantes excepciones al mismo que han permitido dudar a la doctrina sobre la realidad de la unidad legislativa pretendida» (GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, DA, número 62-63, febrero-marzo 1963, pág. 16).

«... cuando nuestro legislador ha querido ordenar con criterios unitarios y generales materias como las de expropiación forzosa, el procedimiento administrativo, o el régimen de los entes autónomos, ha sido en verdad curioso sorprender un auténtico *movimiento de fuga* por parte de cuantos servicios podían, e incluso primariamente debían, ser afectados por tales regulaciones» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Prólogo al libro de Alejandro NIETO, *Ordenación de pastos, hierbas y restrojerías*, Valladolid, 1959).

(2) En un anteproyecto, sin fecha y mecanografiado, de la LPA, el artículo 1 aparece redactado así: «1. La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley. 2. Las normas sobre procedimiento administrativo de los títulos III y V serán aplicables en defecto de otras especiales que regulen particularmente determinadas materias administrativas y, en todo caso, como derecho supletorio. 3. El ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviese reconocido en disposiciones especiales, se ajustará, no obstante, a las normas del título IV de esta Ley. 4. Esta Ley será también supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales y de los organismos autónomos.» Como puede verse, sólo el párrafo 1 ha permanecido intocado en el texto definitivo. (En este anteproyecto a que estamos refiriéndonos, el título III lleva la rúbrica «Actuación administrativa», pero su contenido es más amplio que el correspondiente del texto definitivo, ya que comprende lo que hoy es capítulo II del título I, título III y título IV. Los títulos IV y V del mismo anteproyecto son hoy los títulos V y VI de la LPA.)

Sobre el tema del ámbito de aplicación, *vide* la Bibliografía que recogemos en nuestra *Nota bibliográfica sobre la Ley de Procedimiento administrativo*, DA, núm. 75, marzo 1964, págs. 131 y sigs. (Y valga esta cita como reconocimiento de filiación de este trabajo, dado que, por un error de imprenta, se omitió nuestro nombre en una parte de los ejemplares del número citado de esa Revista.)

no siempre justificada desde un punto de vista estrictamente jurídico, y con apoyo fundamentalmente en un cantonalismo tradicional de nuestra Administración, que hoy ya, afortunadamente, tiende a superarse.

Si algún precepto hay en la LPA necesitado de revisión es precisamente el artículo 1.º. Lo menos que se puede exigir a una Ley es claridad en cuanto a la determinación de su ámbito de aplicación. La LPA, que tantos elogios merece por muchos conceptos, ofrece un grave motivo de crítica por haber instalado a sus puertas esta esfinge misteriosa que responde en forma sibilina a la pregunta primera que a toda Ley se formula: extensión de su aplicabilidad. Y si bien el texto de 1958 admite, en cierto modo, disculpa por razón de las dificultades que tuvo que vencer, lo que resulta mucho menos justificable es que la Ley de Revisión de 2 de diciembre de 1963 haya ignorado el problema.

Emprendemos con este trabajo una labor de investigación de toda la temática del ámbito de aplicación de la LPA. Los horizontes a explorar son amplios. La meta, más que verla, la presentimos: la reducción a sus justos límites del número de procedimientos administrativos que deben subsistir al margen de la LPA.

2. *Regla general.*

A) *Formulación y problemas que plantea.*

En un intento de sistematización de los preceptos que regulan el ámbito de aplicación de la LPA, podemos distinguir una regla general y una serie de reglas especiales, las cuales, por cierto, establecen tantas correcciones y limitaciones a aquélla que casi llegan a desvirtuarla. Y en todo caso, los problemas interpretativos que surgen son tales que muchas veces convierten esta materia en puramente opinable.

La regla general se formula en el párrafo primero del artículo 1.º de la LPA: «La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley».

El párrafo transcrito plantea en su pura dicción literal, dos problemas: 1.º Alcance que haya de darse a la expresión «Administración del Estado». 2.º Contenido del término «actuación».

B) *Primer problema.*

En relación con la frase «Administración del Estado», cabe preguntarse si se refiere la LPA sólo a la Administración civil o también a la Administración militar, y en segundo lugar, si comprende sólo la Administración directa, o también la Administración indirecta.

A') *Administración civil y Administración militar.*— Cierto que la disposición final segunda faculta a la Presidencia del Gobierno para adaptar los preceptos de la LPA al peculiar carácter y estructura de los Ministerios castrenses, y recientemente se ha creado una Comisión interministerial con esta finalidad (3), pero no es menos cierto que «la

(3) Orden de la Presidencia del Gobierno de 24 de septiembre de 1963 (BOE del día 27).

mayor parte de la Ley es aplicable a la Administración militar. No se olvide que al hablar de procedimiento se hace referencia al que regula la actividad administrativa de los Ministerios, no, naturalmente, a la organización, disciplina ni acción de los Ejércitos, que, como es lógico, se rigen y han de regirse por sus propias leyes especiales, de acuerdo con la trascendental misión de los Ejércitos de España, que la más reciente de nuestras leyes fundamentales reconoce como garantía de su seguridad y expresión de las virtudes heroicas de nuestro pueblo. No se trata, pues, de aplicar una Ley de Procedimiento a los tres Ejércitos, sino a la actividad administrativa que desarrollan sus respectivos Departamentos ministeriales, en cuanto órganos de la Administración Central. De este modo viene a subrayarse el principio de unidad, característico del espíritu del Movimiento. La Administración civil y la Administración militar no constituyen géneros distintos» (4). Dada la finalidad del presente estudio, nos basta con esto para dejar planteado correctamente el tema de la aplicación de la LPA a la Administración militar, tema que ha sido tratado ya por la doctrina con cierta extensión (5).

B') *Administración directa e indirecta* (6).—No queremos, en cambio, dejar pasar la ocasión que se nos ofrece de tocar una cuestión que hasta el momento no hemos visto tratada ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Nos referimos a la incidencia de la LPA sobre aquellos supuestos de Administración indirecta no aludidos de un modo expreso en el artículo 1.º Porque si bien, en principio, es claro que la LPA se aplica supletoriamente a las Corporaciones locales y a los Organismos autónomos, surge la duda de si los restantes supuestos de Administración indirecta deben o no entenderse comprendidos en la frase «Administración del Estado».

A'') *Interpretación estricta*.—La frase Administración del Estado

(4) LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Discurso ante el Pleno de las Cortes españolas en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo*, en Colección Textos Legales, BOE, núm. 2.

(5) CRESPO MONTES, L. F.: *La Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación en la Administración militar*, DA, núm. 51, marzo 1962, págs. 13 y sigs., formula las siguientes conclusiones: 1.ª La LPA es de aplicación directa en la Administración militar, sin perjuicio de aquellos artículos en que se limita su obligatoriedad a la Administración civil, de aquellos en que se otorga prioridad a especialidades vigentes sobre la materia y de la adaptación que en su día promulgue la Presidencia del Gobierno. 2.ª La mayoría de los artículos no aplicables o de las especialidades admitidas lo son por razones de jerarquía y disciplina. 3.ª Es preciso deslindar, y ello es misión de la doctrina, los conceptos de acción militar y actuación administrativa de los Departamentos militares como base imprescindible para toda especialidad justificada. Cfr. la recensión de GARCÍA DE ENTERRÍA, en el núm. 28 de esta REVISTA, al libro de REINFRIED, *Die Grundlagen der Bundeswehrverwaltung*.

(6) GARRIDO FALLA, F.: *Administración directa del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, 198 págs.; GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1958, págs. 297 y sigs.

comprende sólo la llamada Administración directa. Y ello por lo siguiente:

a) No habiéndose publicado aún la Ley de 26 de diciembre de 1958, es lógico suponer que los redactores de la LPA quisieron aludir en el párrafo 4) a todos los supuestos de Administración indirecta.

b) La dicción literal y la propia estructura del artículo 1.º permiten afirmar que el legislador, al redactarlo, ha pensado sólo en la Administración central, si bien al final del precepto consideró conveniente remitirse supletoriamente a ciertos supuestos de Administración indirecta, estableciendo así las premisas de una futura unificación.

c) En nuestras modernas leyes administrativas la expresión «Administración del Estado» se emplea en un sentido estricto para referirse a una especie del género Administración pública. Así, por ejemplo, en el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en el artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

d) El propio preámbulo de la LPA, al subrayar el criterio de unidad, se refiere sólo a los Departamentos ministeriales (7).

e) El artículo 70 de la LPA, que al emplear una técnica de remisión para regular el llamado derecho de petición parece contraponer las Corporaciones (párrafo 3.º) a las Autoridades y Organismos de la Administración del Estado (párrafo 1.º).

B'') *Interpretación amplia.*—No puede desconocerse la fuerza de los argumentos precedentes. Y, sin embargo, también es cierto que la postura contraria encuentra posibilidades de defensa. Veamos:

a) El Decreto de 10 de octubre de 1958 exceptúa del ámbito de aplicación de la LPA ciertos procedimientos relativos a la Administración indirecta del Estado (Comunidades de regantes, Jurados de riego, Mutualismo laboral, etc.). Si ha sido necesario exceptuarlos es precisamente porque de no hacerlo quedarían sujetos a los preceptos de la LPA.

b) La Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de enero de 1963, por la que se aprueba el Reglamento de la Organización Médica Colegial, señala expresamente en su preámbulo, como una de las innovaciones que introduce, la siguiente: «Adaptación a los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo, de los trámites sancionadores y de todos los plazos de interposición de recursos, modificándose la organización y funcionamiento de los Tribunales de Honor (8).

(7) «La Ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad. Procura, en lo posible, reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos ministeriales» (Preámbulo, I).

(8) Esta organización parece que es Administración indirecta. Ahora bien, la Orden dice que «la organización colegial, sin formar parte integrante de la Administración del Estado, dependerá de la Dirección General de Sanidad, a la que estará jerárquicamente subordinada...» (art. 1.º párr. 5.º). Pero ¿la Administración indirecta no comienza allí

c) El Decreto de 1 de marzo de 1963, por el que se dicta el Estatuto orgánico de Gestores administrativos, dice en su artículo 88: «En la tramitación de los expedientes mencionados se cumplirá, además de lo dispuesto en el presente Estatuto y disposiciones complementarias, lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo». Los Colegios oficiales de Gestores administrativos tienen el carácter de Administración indirecta, dependiendo administrativamente de la Presidencia del Gobierno, a través de su Oficialía Mayor (artículo 4.º del Decreto). El artículo 88 transcrito viene, en definitiva, a sancionar la aplicación directa de la Ley de Procedimiento, sin perjuicio de las especialidades reglamentarias que el Decreto establece.

d) De no admitir esta interpretación amplia tendríamos que reconocer la existencia de una laguna legal, porque el artículo 1.4) de la LPA se refiere sólo a algunos supuestos de Administración indirecta (Corporaciones locales y Organismos autónomos). ¿No es lógico entender que los restantes supuestos (Colegios Oficiales, Comunidades de Labradores, etc.) están incluidos en la fórmula del primer párrafo? Y si *ubi lex non distinguit nec non distinguere debemus*, cuando el artículo 1.º habla de Administración del Estado debe entenderse que se refiere tanto a la Administración directa como a la indirecta.

e) El criterio de unidad que inspira la Ley. El hecho de que al destacar este criterio en el Preámbulo, el legislador aluda sólo a los Departamentos ministeriales no quita fuerza al argumento, pues lo cierto es que la Ley se aplica también—a veces directamente—a los Organismos autónomos.

f) Seguir la solución de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ofrece el peligro de criterios distintos en la regulación de una misma materia en una y otra parcela de la Administración, sin que existan razones que lo justifiquen, como ha subrayado la doctrina (9).

g) Por último, invocar la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa es válido, pero precisamente para defender una interpretación amplia de la expresión «Administración del Estado» del artículo 1.º de la LPA, dada la necesaria articulación que debe existir entre el procedimiento administrativo y el contencioso.

He aquí, pues, resumidos una serie de contradictorios argumentos acerca de la aplicación de la LPA a los supuestos de Administración indirecta no aludidos expresamente en su artículo 1.º. A los fines de nuestro estudio nos basta con este planteamiento aséptico, sin que tengamos ahora que pronunciarnos en uno u otro sentido.

donde termina la jerarquía? Cfr. ENTRENA, *El texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957*, en esta REVISTA, núm. 24, septiembre-diciembre 1957, pág. 259.

(9) ENTRENA, *El texto refundido...*, cit. en la nota anterior, págs. 258-261.

C) *Segundo problema.*

En relación con el término «actuación», se plantea también la opción entre una postura amplia y una postura restringida. En favor de una solución amplia se ha pronunciado el profesor CLAVERO, el cual entiende (10) que la LPA somete a su aplicación no sólo la actividad administrativa del Estado, sino cualquier actividad que proceda de la Administración. Es decir, que la LPA es aplicable lo mismo a la actividad administrativa del Estado que a la actividad privada del Estado o a la actividad política. Cuando con ocasión de un problema jurídico privado relacionado, por ejemplo, con una finca arrendada de la Administración, haya que pedir un informe o plantear una recusación, ello habrá que hacerlo de acuerdo con la LPA.

3. *Reglas especiales.*

A) *Procedimientos especiales que continúan en vigor por virtud del Decreto de 10 de octubre de 1958.*

A virtud de lo prevenido en la disposición final 1.ª, 3), de la LAP, se dictó el Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se dejan en vigor una serie de procedimientos especiales, «cuya inclusión en una Ley general de procedimiento hubiera excedido de los límites normales de ésta». Como dice también el Preámbulo que le precede, «el presente Decreto ha de referirse... tan sólo a aquellos procedimientos que difieren de los contenidos en la Ley y que deban considerarse como procedimientos especiales, atendidas las peculiaridades características de las materias administrativas a que se aplican y sin perjuicio de que, aun en este caso, se procure adaptarlos, en cuanto sea posible, dentro del plazo de un año, al espíritu y directrices de la nueva Ley», adaptación esta última que sólo en algún caso —procedimientos fiscales, procedimiento de concentración parcelaria— se ha hecho.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, nos interesa fundamentalmente subrayar que el procedimiento sancionador del Código de la Circulación no aparece en ninguno de los 27 apartados (11) del referido Decreto de 10 de octubre de 1958. Por lo que —de no existir la cláusula derogatoria tácita de la disposición final 1.ª, 1), a que luego aludire-

(10) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo*, en esta REVISTA, núm. 29, mayo-agosto 1959, pág. 312.

(11) Nótese que decimos apartados, no procedimientos, que éstos son muchos más. Porque con evidente exageración se ha llegado a decir que mientras antes de la LPA había más de 500 procedimientos, después de su publicación han quedado reducidos a 27. Así, en *Manual de Procedimiento administrativo*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1960, pág. 22. También se hace eco de esta afirmación MARTÍNEZ USEROS, Enrique (GARCÍA OVIEDO, Carlos): *Derecho administrativo*, 8.ª edición, Madrid, 1962, pág. 333, por nota. Por supuesto que hay que considerar estas afirmaciones como simples recursos de tipo efectista con las que se quiere poner el acento en el principio de unidad normativa que pretende establecer la LPA.

mos— tendríamos que considerar derogados los preceptos del Código de la Circulación objeto de nuestro estudio.

Conviene advertir, a pesar de todo, con carácter general, que se incurriría en error si se entendiera que la LPA es de aplicación supletoria en su totalidad respecto de estos procedimientos incluidos en dicho Decreto. A virtud del artículo 1, 2), de la LPA y de su relación con la disposición final 1.ª, 3), de la que trae su origen el Decreto de 1958, la inclusión de un procedimiento en dicho Decreto determinará que sus normas son de aplicación preferente a los títulos IV (Procedimiento), VI, capítulo 2.º (Procedimiento sancionador), VI, capítulo 3.º (Reclamaciones previas), y I, capítulo 2.º (Organos colegiados), todos ellos de la LPA, que sólo se aplicarán como derecho supletorio. «Por el contrario, el resto de las normas de la Ley de Procedimiento son de aplicación preferente, incluso sobre las normas especiales de los procedimientos incluidos en el Decreto de 10 de octubre» (12).

En relación con este párrafo 2) del artículo 1 de la LPA, creemos importante subrayar que esa supletoriedad parcial que establece sólo se predica respecto de las normas «especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final 1.ª, 3)», o sea, respecto de los procedimientos que deja en vigor el citado Decreto de 10 de octubre de 1958. Es decir, que cuando se trate de otros procedimientos no incluidos en el referido Decreto y que continúan vigentes —a virtud del inciso final del apartado 1) de la disposición final 1.ª—, las normas de esos títulos y capítulos se aplican directamente (13).

B) *Silencio y recursos.*

El artículo 1, 3), de la LPA dice que «el silencio administrativo y el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en disposiciones especiales se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 y en el título V de esta Ley, respectivamente». La doctrina ha puesto especial énfasis en subrayar el acierto de la LPA al extremar su criterio unitario en relación a estas materias. Así, escribe CLAVERO: «... frente a la anárquica regulación de los recursos en cada uno de los Reglamentos derogados, debe reconocerse como un auténtico acierto de la nueva Ley el haber unificado esta materia en todos los Ministerios de la Administración» (14).

A primera vista, la regla es clara: en materia de silencio y recursos se aplica la LPA directamente. Pero tampoco aquí dejan de ofrecerse

(12) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Ambito...*, cit. en la nota 10, pág. 319.

(13) En este punto la diferencia con la redacción dada al repetido párrafo 2) del artículo 1 en el anteproyecto de que hablamos en la nota 2 y en el texto definitivo, es importante. En el anteproyecto, los títulos III y V eran *siempre* supletorios. Hoy la supletoriedad que se establece se refiere sólo a los procedimientos especiales del Decreto de 10 de octubre de 1958.

(14) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Ambito...*, cit. en la nota 10, pág. 325.

problemas (15), entre ellos el de qué alcance debe darse a la frase «en todo caso» del párrafo en cuestión.

C) *Corporaciones locales.*

Respecto de éstas, la LPA se aplica supletoriamente, a virtud de lo que declara el artículo 1, 4). Y la disposición final 4.^a establece la facultad del Gobierno «para revisar las disposiciones de procedimiento contenidas en la legislación de régimen local, ajustando sus normas a las prescripciones de la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades que exija el procedimiento de las Corporaciones locales».

La duda que surge es la relativa a si en materia de silencio y recursos quedan derogados los preceptos de la Ley de Régimen local por virtud de lo dispuesto en el párrafo 3.^o del artículo 1.^o de la LPA. Puede entenderse, en efecto, que la regla de dicho párrafo se aplica sólo a los supuestos comprendidos en los dos apartados anteriores, pero que deja fuera de la rigurosidad de la frase «en todo caso» a las Corporaciones locales (y también a los organismos autónomos), dado que la referencia a los procedimientos de estos entes se contiene en el último párrafo del artículo 1.^o Es decir, que a la vista de la estructura de este artículo puede pensarse que también en materia de silencio y recursos de Corporaciones locales (y de organismos autónomos), la LPA se aplica supletoriamente (16).

Sin embargo, hay que reconocer que lo rotundo de la expresión «en todo caso» del artículo 1, 3), de la LPA, de una parte, y el principio unificador que inspira la misma, de otra, permitirían sostener también, sin grave escándalo, que esta Ley se aplica supletoriamente en materia de procedimiento administrativo de las Corporaciones locales, salvo en lo relativo a silencio y recursos, en cuyo caso sus normas se aplican directamente.

D) *Organismos autónomos.*

El propio artículo 1, 4), de la LPA previene que esta Ley será supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de los organismos autónomos, y la disposición final 4.^a previene que «en el plazo de un año los organismos autónomos elevarán al Gobierno una

(15) *Vide* sobre las cuestiones que plantea la regulación del silencio en la LPA. BOQUERA OLIVER, J. M.: *Algunas dificultades de la actual regulación del silencio administrativo*, núm. 30 de esta REVISTA, septiembre-diciembre, 1959, págs. 85 y sigs. Sobre algunas cuestiones no del todo claras relativas a los recursos, GUAITA, Aurelio: *Lo que no se ha revisado de la Ley de Procedimiento administrativo*, DA, núm. 75, marzo 1964, especialmente págs. 17 y sigs.

(16) GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: *La Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación por las Corporaciones locales*, DA, núm. 14, febrero 1959, pág. 33, se plantea la duda, inclinándose por considerar vigentes las normas sobre silencio de la Administración local. BOQUERA, *Algunas dificultades...*, cit. en la nota anterior, afirma rotundamente la supletoriedad de la LPA en materia de silencio de las Corporaciones locales.

propuesta de adaptación de sus normas de procedimiento a la presente Ley» (17).

El problema que antes exponíamos relativo al alcance de la expresión «en todo caso» del párrafo 3.º del artículo 1.º de la LPA debe darse aquí por reproducido.

Como quiera que la Jefatura Central de Tráfico aparece clasificada como organismo autónomo (18), pudiera pensarse que la solución al problema de la vigencia de los preceptos del Código de la Circulación sobre procedimiento sancionador se halla en este apartado 4.º del artículo 1.º Y en tal caso tendríamos que dichos preceptos del Código de la Circulación se aplicarían directamente, y la LPA tendría vigencia supletoria respecto de los mismos. Tal es la solución que recoge la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1963 (Sala 4.ª), en cuyo Considerando segundo se afirma literalmente que «el Código de la Circulación, en sus artículos 289 y siguientes, marca un procedimiento especial para hacer efectivas las sanciones que se impusieren por infracción del mismo, con unos trámites breves y sencillos, pero que encierran garantía por igual para las que han de ser partes contendientes; y siendo esto así, la Ley de Procedimiento administrativo no es de actuar más que como supletoria de lo en aquél regulado, según lo dispuesto en el artículo 1.º y número 3.º de la disposición final de aquélla en su relación con el número 12 del artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958, y el 13 del Decreto de la misma fecha, sobre competencia de los Gobernadores civiles» (19).

No compartimos el criterio de esta sentencia. El procedimiento de los artículos 289 y siguientes del Código de la Circulación no es «el procedimiento administrativo del organismo autónomo» Jefatura Central de Tráfico, sino uno de los procedimientos administrativos que utiliza dicho organismo. Sería erróneo, por ejemplo, entender que el procedimiento para el cambio de apellidos, regulado por los artículos 57 y 58 de la Ley de Registro civil y 205 y siguientes de su Reglamento, es el procedimiento administrativo del Ministerio de Justicia, ya que no es sino uno de los procedimientos seguidos en dicho Ministerio. Por todo ello

(17) Sobre la distinta mecánica prevista en esta disposición final 4.ª para la adaptación de las normas de procedimiento de los organismos autónomos y de las Corporaciones locales ha llamado la atención CLAVERO, *Ambiza...* cit. en la nota 10, pág. 314, por nota.

(18) El Decreto 1.348/62, de 14 de junio, la clasifica en el grupo A. Las normas reguladoras de la Jefatura de Tráfico son, además de dicho Decreto, las siguientes: Ley 47/59, de 30 de julio; Orden de 5 de octubre de 1959; Decreto 1.621/61, de 6 de septiembre; Orden de 26 de septiembre de 1962 y Orden de 8 de agosto de 1963.

(19) No aparece claro en dicha sentencia cuál sea el fundamento de su afirmación de que la LPA es supletoria respecto del Código de la Circulación. Como la remisión que hace al número 12 del artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958, y al artículo 13 del Decreto de la misma fecha sobre competencia de los Gobernadores civiles, es inexplicable ya que estos preceptos no tienen nada que ver con esta materia, nos inclinamos a pensar que —aunque no lo diga expresamente— la referida sentencia se apoya en el artículo 1, 4), de la LPA.

entendemos que la solución al problema que venimos estudiando no puede encontrarse tampoco en este apartado 4.º del artículo 1.º de la LPA.

E) *Procedimientos especiales que no son los del Decreto de 10 de octubre de 1958 y que continúan vigentes.*

En este apartado habría que tratar, en primer lugar, de las reclamaciones económico-administrativas. Pero a los fines de nuestro estudio, ello sería una desviación inútil. Bástenos decir que la disposición final 3.ª, que se ocupaba de este tipo de reclamaciones, obtuvo cumplimiento por Decreto de 26 de noviembre de 1959, el cual a su vez ha quedado afectado por la reciente Ley General Tributaria.

Más interés ofrece, en cambio, la referencia que se incluye aquí de otra serie de procedimientos cuya vigencia con posterioridad a la LPA se apoya en el del párrafo 1) de la disposición final 1.ª, que contiene la cláusula derogatoria.

Esta cláusula derogatoria se formula en forma mixta: expresa y tácita. De forma expresa se derogan la Ley de Bases de 1889, los Reglamentos dictados para la ejecución de la misma y sus disposiciones complementarias, el Real Decreto de 23 de marzo de 1886 y la Ley de 26 de septiembre de 1941. Pero, además, el inciso final de ese párrafo 1.º declara derogadas «cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley».

Es aquí, en principio, donde puede encontrarse solución al problema de la vigencia de los preceptos de procedimiento del Código de la Circulación. Existen en vigor después de publicada la LPA infinidad de normas que no se recogen en el Decreto de 10 de octubre de 1958, entre ellas éstas del procedimiento sancionador del Código de la Circulación (20).

En principio, es esta la solución que puede aceptarse —sin perjuicio del problema que examinaremos después en relación con los artículos 133 y siguientes de la LPA—, y conforme a ella los preceptos del Código de la Circulación estarán vigentes en todo aquello que no contradigan lo dispuesto en la LPA. Nótese que esta solución es distinta de la que resultaría si aplicáramos el párrafo 4.º del artículo 1.º Porque ahora no se trata de que los preceptos de la LPA se apliquen con carácter supletorio, sino que, por el contrario, en aquellos casos en que haya contradicción, la LPA se aplica directamente.

III.—EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL CÓDIGO DE LA CIRCULACIÓN EN SU RELACIÓN CON LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Un problema previo.*

Habíamos llegado a la conclusión, después de analizar el tema del ámbito de aplicación de la LPA, de que, en principio, parece que el

(20) Confirman la corrección de nuestra tesis el Preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958, y los números 1 y 2 de la Orden de 22 de octubre de 1958.

procedimiento sancionador del Código de la Circulación debe ser incluido entre aquellos procedimientos que quedan en vigor a virtud de la derogación tácita del inciso final del párrafo 1.º de la disposición final 1.º de la LPA y que, por tanto, los artículos 289 a 294 de dicho Código estarán vigentes en lo que no se opongan a la LPA.

Pero incluso esta solución —a la que se llega después de recorrer un penoso camino— puede plantear dudas acerca de su validez, dado que la LPA regula entre los procedimientos especiales del título VI, uno que califica de «Procedimiento sancionador».

A) *El procedimiento sancionador del título VI de la LPA.*

Y, en efecto, puede llevar incluso a anular prácticamente la solución que veníamos sosteniendo hace un momento, la redacción del artículo 133 de la LPA, que dice así: «No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, *salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.*»

La salvedad del inciso final de este precepto admite una triple interpretación (21): 1.º Ciertas sanciones pueden imponerse sin procedimiento, cuando así estuviere establecido en alguna disposición especial. De aceptarse esta solución, la conclusión que habíamos obtenido no tendría que corregirse. 2.º El procedimiento sancionador de la LPA se aplicará siempre, salvo en los casos de procedimientos sancionadores especiales exceptuados por el Decreto de 10 de octubre de 1958. También sería válida en este caso la conclusión obtenida, dado que el procedimiento que examinamos no se recoge en dicho Decreto. 3.º Quedan subsistentes todos los procedimientos sancionadores establecidos con anterioridad a la vigencia de la LPA. De aceptar esta interpretación, habría que corregir la conclusión obtenida, la cual no sería válida por ser el procedimiento examinado un procedimiento sancionador. Por tanto, tendríamos que aplicar directa y exclusivamente las normas del Código de la Circulación.

B) *Solución que se acepta.*

Entendemos, no obstante, que la conclusión a que habíamos llegado debe mantenerse. En primer lugar, porque la interpretación últimamente expuesta debe rechazarse de plano, pues de lo contrario carecería de sentido que el Decreto de 10 de octubre de 1958 sólo se hubiera referido a algún procedimiento sancionador y no a todos.

Y en segundo lugar, porque aunque no se entendiera así, el artículo 133 de la LPA para nada hay que invocarlo, dado que el título VI de la LPA se refiere exclusivamente a una especie de procedimiento sancionador: el disciplinario, esto es, el procedimiento sancionador de los funcionarios públicos (22).

(21) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Ambito...* cit. en la nota 10, pág. 317.

(22) Contraria parece ser la opinión de CLAVERO ARÉVALO, *Ambito...*, cit. en la nota 101, según se deduce de lo que dice en la página 317, y especialmente en la nota 11. Tampoco parece compartir nuestra opinión MARTÍN BASSOLS COMA, *Algunas consideracio-*

Y, en efecto, si se leen los artículos 134, 135, 136 y 137 de la LPA, se saca la impresión de que el único procedimiento que está preocupando al legislador es el procedimiento disciplinario, esto es, el procedimiento sancionador de los funcionarios públicos. Y si bien se mira, es éste el único que, por aparecer transido por la idea de jerarquía, merece una especial regulación, justificándose así su inclusión en el título VI de la LPA.

Así pues, los preceptos del Código de la Circulación están vigentes en lo que no se opongan a la LPA. Vamos a ver a continuación cuáles son las contradicciones que pueden encontrarse entre uno y otro texto legal.

2. *Elaboración del acto administrativo.*

A) *Iniciación.*

El procedimiento sancionador del Código de la Circulación es un procedimiento de oficio, encajable en el artículo 68 de la LPA, y con algunas diferencias iniciales de tramitación, según que se trate de denuncia voluntaria (artículo 289, a) y b), o de denuncia obligatoria sin entrega de boletín (artículo 289, letra d), o bien se trate de denuncia obligatoria con entrega de boletín (artículo 289, letra c).

El inciso final del párrafo a) del artículo 289 («la falta de cumplimiento...», etc.) debiera suprimirse o, al menos, dársele otra redacción en la futura reforma, pues puede resultar contradicción en ciertos casos con el artículo 264 de la Ley de Enjuiciamiento criminal.

En lo relativo a presentación de la denuncia, debe traerse a colación el artículo 66 de la LPA.

B) *Desarrollo.*

Contradican claramente el artículo 78 de la LPA aquellos preceptos del Código que previenen que las notificaciones se hagan por medio de las Alcaldías (por ejemplo, artículo 289, letra a), párrafos 2.º, 3.º y 4.º, y letra b), párrafo 2.º).

Otro problema se plantea en relación con el trámite de audiencia, establecido en el artículo 91 de la LPA, y al que no se alude en el procedimiento que venimos examinando. A nuestro modo de ver, no puede estimarse cumplido este trámite con el escrito de descargo (artículo 289, letra b), porque «el trámite de audiencia del interesado en la resolución de un asunto ha de dársele poniéndole de manifiesto el expediente, para que pueda alegar con conocimiento de causa, y no puede ser sustituido por el escrito que él u otra persona, en su nombre, presente sin conocimiento de las actuaciones administrativas» (S. de 11 de diciembre

nes sobre el procedimiento sancionador, DA. núm. 68, agosto 1963, págs. 60 y sigs. Por su parte, BUENO ARÚS, FRANCISCO: *El procedimiento sancionador de funcionarios públicos*, DA, núm. 56-57, agosto-septiembre 1962, pág. 49, dice rotundamente que «las normas de la Ley de Procedimiento administrativo son comunes a ambos casos», esto es, al correctivo y al disciplinario.

de 1918). Y desde luego este trámite aparece más bien configurado en la LPA como de alegaciones *conclusivas*, y «precisamente ha de verificarse para que tenga eficacia y validez legal, cuando, unidos todos los informes conducentes a la formulación del dictamen preparatorio de la resolución, puedan los interesados, conociéndolos, rebitarlos» (S. de 25 de junio de 1948 (23)). Es más, creemos que puede afirmarse con carácter general que el trámite de audiencia se da siempre, a menos que una Ley lo prohíba expresamente, por ser un principio general de Derecho y dado que la Administración está sometida no sólo a la Ley, sino también a los principios generales del Derecho (24).

C) Terminación.

Difícil resulta pronunciarse sobre la vigencia o no del artículo 290, 2), del Código. Tal vez pudiera argumentarse así: 1.º Al parecer el Código consagra aquí una caducidad por hecho imputable a la Administración que extinguiría el procedimiento, siendo así que en la LPA la caducidad opera sólo por acusa imputable al interesado (artículos 99, 1), y 61); 2.º Al decir el Código que la denuncia «quedará sin efecto» parece que no sólo declara extinguido el procedimiento, sino también la pretensión a la que aquél sirve de cauce, con lo que tendríamos que la caducidad «por sí sola» produce la prescripción de la acción de la Administración, contra lo que dispone la LPA (artículo 99, 2).

(23) Por el contrario, la citada sentencia de 17 de enero de 1963 considera inaplicable el artículo 91 de la LPA, porque parte del carácter supletorio de la misma respecto del Código de la Circulación. Como hemos dicho antes, no compartimos el criterio de nuestro Alto Tribunal en este punto. En cambio, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, *Nota jurisprudencial*, «Revista de Derecho de la Circulación», núm. 2, febrero 1964, páginas 113 y sigs., considera que el artículo 289 del Código no contradice el artículo 91 de la LPA y, aunque con argumentos diferentes, llega a la misma conclusión que la sentencia citada.

(24) Vide sobre el trámite de audiencia como principio general de Derecho, SERRANO GUIRADO, Enrique: *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, núm. 4 de esta REVISTA, enero-abril 1951, especialmente pág. 137; sobre los principios generales de Derecho como técnica de control, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo*, núm. 38 de esta REVISTA, mayo-agosto 1962, págs. 176 y sigs.

En apoyo de nuestra tesis traemos también aquí la autorizada opinión de GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La revisión...*, cit. en la nota 1, el cual dice (págs. 26 y sigs.): «Una jurisprudencia bastante generalizada había considerado, antes de entrar en vigor la LPA, que el trámite no era preceptivo en aquellos procedimientos que tenían una regulación específica, si en ésta no se prevenía trámite... Es evidente que esta doctrina jurisprudencial únicamente podrá aplicarse, después de la entrada en vigor de la LPA, a los procedimientos especiales enumerados en el Decreto de 10 de octubre de 1958. Pero en los demás casos, cualquiera que sea la materia del procedimiento y las normas especiales que le regulan, se aplicará el artículo 91 de la LPA y será preceptivo el trámite de audiencia y vista en la forma que en él se regula.»

3. *Revisión del acto administrativo.*

No alude el Código de la Circulación a la revisión *de oficio* (artículos 109-112 de la LPA), pero es evidente que «en cualquier momento podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos» (art. 111), y que habría posibilidad de aplicar los restantes supuestos de revisión si se dieran las circunstancias exigidas en la LPA.

Los artículos 292 y 293, bajo el epígrafe «Recursos», se ocupan de la revisión por vía de recurso. Dado que en esta materia el criterio unificador se extrema por la LPA (art. 1, 3), no puede haber duda de la directa aplicación de los preceptos de la nueva Ley sobre recursos (artículos 113 y sigs.).

Y estimamos que el apartado c) del artículo 293 del Código de la Circulación, que establece el requisito del previo pago, está en contradicción con la LPA, donde dicho requisito está derogado. La redacción del artículo 116 de la LPA permite afirmar que el principio en cuestión no juega en el procedimiento administrativo, pues una cosa es el que, no obstante haber recurrido el particular, la ejecución siga adelante, y otra muy distinta el que la interposición del recurso se condicione al previo pago. Esta interpretación (25), que quizá a alguno pueda reputar herética, es la única admisible si se quiere llegar a una total y plenaria resolución de este gran tema de la justicia administrativa sin la que el Estado de Derecho es literalmente nada (26). Y está, por otra parte, de acuerdo con la orientación doctrinal condenatoria de este injustificado privilegio y con la progresiva doctrina jurisprudencial que en relación con el artículo 57, 2, e), de la LJCA viene sosteniendo la Sala 4.ª del Tribunal Supremo (27).

4. *Ejecución.*

Bajo la rúbrica «Efectividad de las multas», el artículo 294 se ocupa de la ejecución *voluntaria*. Ninguna contradicción apreciamos en este precepto con referencia a los de la LPA.

(25) GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho administrativo*, III, Madrid, 1963, pág. 200.

(26) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La lucha...*, cit. en la nota 22, pág. 161.

(27) CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: *El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia*, núm. 41 de esta REVISTA, mayo-agosto 1963, págs. 169 y sigs. Posteriormente se ha ocupado también del problema RAFAEL MENDIZÁBAL ALLENDE, *Evolución y fundamento del privilegio procesal del previo pago*, Documentación de la XII Semana de Estudios de Derecho Financiero, abril 1964, cuaderno núm. 3, págs. 13 y sigs.

El artículo 131, 3), del Reglamento de los Impuestos de Derechos reales y sobre transmisiones de bienes dice expresamente que la posibilidad de ejecución «no obsta para que puedan admitirse y tramitarse las reclamaciones en la vía administrativa, aun cuando no esté satisfecho el impuesto». Y el artículo 82, 3), del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 26 de noviembre de 1959 dispone igualmente que «no se detendrá la sustanciación de las reclamaciones en cualquier instancia por la falta de pago de las cantidades liquidadas y contraídas por los expresados conceptos».

De la ejecución *forzosa* mediante apremio sobre el patrimonio (artículos 104, a), y 105 de la LPA) se ocupa el artículo 295 (epígrafe «Apremio»). Puesto en relación este precepto con su correlativo de la LPA, parece que habrá que llegar a la conclusión de que está derogado.

En efecto, el artículo 105, 1), de la LPA dice que «si en virtud de acto administrativo hubiere de satisfacerse cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación».

Obsérvese que este procedimiento de ejecución por la vía de apremio está tratado por la LPA en el título IV, el cual —según dijimos antes— tiene carácter supletorio, a virtud del artículo 1, 2), solamente en relación con los procedimientos dejados en vigor por el Decreto de 10 de octubre de 1958. Pero recuérdese que el procedimiento del Código de la Circulación no está incluido en dicho Decreto. El título IV de la LPA es supletorio respecto de las normas «especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final 1.ª, 3)». Pero los artículos 289 y siguientes del Código de la Circulación continúan en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final 1.ª, 1), inciso final.

Por tanto, la vía de apremio a seguir es la del Estatuto de Recaudación, teniendo presente las modificaciones introducidas en el mismo por los artículos 126 a 139 de la reciente Ley General Tributaria.

IV.—CONCLUSIONES.

1.ª El problema de la vigencia del procedimiento sancionador de los artículos 289 a 295 del Código de la Circulación ofrece notable complejidad, por razón de la falta de precisión con que se aborda el tema del ámbito de aplicación en la nueva Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

2.ª El procedimiento sancionador del Código de la Circulación no aparece mencionado en ninguno de los 27 apartados del artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958.

3.ª A pesar de haber sido calificado como organismo autónomo la Jefatura Central de Tráfico, la solución del problema no puede hallarse en el artículo 1, 4), de la LPA, pues el procedimiento que estudiamos no puede decirse que sea «el procedimiento de» este organismo autónomo.

4.ª La norma que ampara la vigencia de los artículos 289 a 295 del Código de la Circulación es el inciso final del apartado 1 de la disposición final 1.ª de la LPA. En consecuencia, los citados preceptos son aplicables en lo que no se opongan a la LPA.

5.ª Las posibles contradicciones habrá que buscarlas prescindiendo del llamado «procedimiento sancionador» del capítulo II del título VI de la LPA, que —pese a lo genérico de su rúbrica— regula sólo el procedimiento disciplinario.

6.ª Los preceptos del Código de la Circulación que prevén que las comunicaciones y notificaciones se harán a través de las Alcaldías están en pugna con el artículo 78 de la LPA.

7.ª No puede estimarse cumplido el trámite de audiencia del artículo 91 de la LPA con el escrito de descargo previsto en el artículo 289, letra b), del Código.

8.ª Difícil resulta pronunciarse sobre la vigencia o derogación del artículo 290, 2), del Código de la Circulación, si bien nos inclinamos a considerarlo derogado.

9.ª El artículo 293, e), del mismo Código está en pugna con el artículo 116 de la LPA, conforme al cual hay que entender derogado o, al menos, atenuado, el requisito del previo pago.

10.ª La vía de apremio a seguir será la del Estatuto de Recaudación, por virtud de la remisión que hace el artículo 105 de la LPA.

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO

Doctor en Derecho

Técnico de Administración Civil.

