

**LOS «ATAJOS» DE LOS PROCEDIMIENTOS
SANCIONADORES EN MATERIA DE TRAFICO
ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO.
LA SENTENCIA DE 19 DE DICIEMBRE DE 2000
Y SU DOCTRINA LEGAL SOBRE
EL ARTICULO 13.2 DEL REAL DECRETO 320/1994,
DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
EN MATERIA DE TRAFICO**

Por

CARLOS ALBERTO AMOEDO SOUTO
Profesor Dr. Asociado de Derecho Administrativo
Universidade de A Coruña

*«Óigame compay,
no deje el camino
por tomar la vereda».*

(Canción popular cubana.)

SUMARIO: 1. LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL BOLETÍN DE DENUNCIA EXTENDIDO POR EL AGENTE DE TRÁFICO: 1.1. *El momento, autoridad y mecanismos de iniciación de los procedimientos sancionadores.* 1.2. *Principio contradictorio o derecho de defensa en los procedimientos sancionadores.* 1.3. *La reforma del artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994 operada por el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero.*—2. LOS HECHOS DEL CASO Y LA SENTENCIA DEL JUZGADO A QUO: PREVALENCIA DEL GARANTISMO EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR; CARÁCTER PRECEPTIVO DE LA «SEGUNDA» AUDIENCIA.—3. LA IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA POR EL ABOGADO DEL ESTADO: DEFENSA DE LA SIMPLIFICACIÓN Y CELERIDAD EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE TRÁFICO.—4. LOS RAZONAMIENTOS DEL MAGISTRADO PONENTE DE LA SALA 3.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO, D. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO.—5. CONCLUSIÓN FINAL.

La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre del 2000 (RJA 2001\2617) ha estimado recientemente un recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Málaga. En aplicación del mecanismo casacional especial previsto en el artículo 100 de la Ley Jurisdiccional de 1998, el Tribunal Supremo declara que esta sentencia contiene doctrina legal errónea, por lo que, sin perjuicio de respetar la situación jurídica particular derivada del pronunciamiento judicial, anula la sentencia del tribunal *a quo* en todo lo demás.

Este pronunciamiento merece un comentario por la concurrencia de las dos siguientes causas:

— Por un lado, resuelve una polémica cuestión: la de la *capacidad del boletín de denuncia no sólo para incoar el procedimiento administrativo sancionador, sino también para transmutarse directamente en propuesta de resolución y audiencia*. Se trata de una cuestión procedimental de trascendencia constitucional que para la Administración de Tráfico resulta supuestamente de imprescindible existencia para poder tramitar los procedimientos sancionadores en una materia tan masificada como es la de tráfico.

— Por otro lado, la elevada competencia técnica del magistrado ponente de la sentencia, *D. Francisco González Navarro*, Catedrático de Derecho Administrativo experto en materia de procedimiento administrativo.

Antes, sin embargo, de entrar en la exposición y análisis de la sentencia, considero muy necesaria la exposición del *problema jurídico* que ésta trata de resolver: la configuración del boletín de denuncia extendido por el agente de tráfico como instrumento de iniciación del procedimiento sancionador que, en determinados supuestos, puede convertirse en propuesta de resolución y audiencia.

1. LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL BOLETÍN DE DENUNCIA EXTENDIDO POR EL AGENTE DE TRÁFICO

Para exponer cabalmente esa configuración normativa, el punto de partida ha de ser, sin duda, el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, en la medida en que es la disposición general sectorial que regula en la actualidad el procedimiento sancionador, y que en consecuencia resulta de aplicación directa en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Sería insuficiente, no obstante, atender simplemente a esta norma reglamentaria sectorial: en primer lugar, porque como dispone el propio artículo 1 del RD 320/1994, *en todo lo no previsto por él* será de aplicación supletoria el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. En segundo lugar, porque el principio de jerarquía normativa, reforzado por su carácter básico, obliga a todo intérprete a considerar como referentes normativos de aplicación directa los principios del procedimiento sancionador previstos en el Capítulo II del Título IX de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo previstas en el Título VI de la misma Ley, referentes imprescindibles a la hora de integrar y valorar el sentido de las normas reglamentarias citadas.

En consecuencia, habrá de tenerse presente en todo momento la disposición de este grupo normativo para entender cabalmente las soluciones

normativas —y los problemas— planteados por los reglamentos de procedimiento sancionador en dos distintos temas, implícitos en la configuración jurídica del boletín de denuncia en materia de tráfico: a) la iniciación de los procedimientos, y b) el principio de contradicción procesal, que se proyecta en los trámites de audiencia y de redacción de la propuesta de resolución.

1.1. *El momento, autoridad y mecanismos de iniciación de los procedimientos sancionadores*

El artículo 68 LPAC establece con carácter general dos grandes cauces de iniciación de los procedimientos administrativos: 1) de oficio, o 2) por solicitud de persona interesada. A continuación, el artículo 69 LPAC establece que «*los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, o denuncia*». Por tanto, a) el sujeto iniciador es siempre un órgano administrativo competente; b) ese órgano puede iniciar el procedimiento por virtud de cuatro distintos estímulos: 1) por propia iniciativa; 2) por orden superior; 3) a petición razonada de otros órganos; 4) por denuncia.

Ya en la materia específicamente sancionadora, el artículo 11 del Real Decreto 1398/1993 reitera el artículo 69, *pero añadiendo una definición de lo que se entiende por propia iniciativa, orden superior, petición razonada y denuncia*. Por lo que aquí nos interesa, *la propia iniciativa* es definida como «*la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las conductas o hechos susceptibles de constituir infracción por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de autoridad pública o atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación*». La denuncia, a su vez, es «*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 que pudiese constituir infracción administrativa*».

Conviene subrayar que esta redacción *permite imputar al agente de tráfico el carácter de órgano iniciador por propia iniciativa del procedimiento sancionador*, si bien al precio de forzar —a mi juicio, excesivamente— el concepto legal de órgano administrativo, hoy recogido en el artículo 5 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, como aquella unidad administrativa a la que se le atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros. En consecuencia, el boletín de denuncia no sería una solicitud de iniciación del procedimiento, sino un auténtico acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador. Sin embargo, el artículo 3 del Real Decreto 320/1994 mantiene que el documento que extienden los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico es una denuncia, denuncia que incoa directamente el procedimiento sancionador en materia de tráfico. Pese a esta disarmonía conceptual entramos en reglamentos

de procedimiento sancionador, lo cierto es que el boletín de denuncia abre, en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, el procedimiento sancionador.

Ello explica que en los boletines de denuncia extendidos por agentes de la Jefatura de Tráfico de la Guardia Civil aparezcan recogidos los variados extremos que el artículo 13.1 del RD 1398/1993 y el artículo 5 del RD 320/1994 entienden necesario consignar en el acuerdo de iniciación del procedimiento:

— Identificación de la persona o personas presuntamente responsables, así como del vehículo con el que se ha cometido la infracción (referencia al vehículo que consta en el art. 5 RD 320/1994).

— Los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudiesen corresponder, sin perjuicio del que resulte de la instrucción.

— La indicación del lugar, fecha y hora, y el nombre, profesión y domicilio del denunciante (art. 5 RD 320/1994).

— Instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.

— Órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos del artículo 8.

— Medidas de carácter provisorio acordadas por el órgano iniciador.

— Indicación del derecho de formular alegaciones y derecho de audiencia en el procedimiento, así como los plazos para su ejercicio.

Bien se comprende entonces que un boletín de denuncia de tal guisa diseñado permita operar el efecto «acelerador» —el *atajo*— de la tramitación del procedimiento que prevé el párrafo 2 del artículo 13 del RD 1398/1993:

«el acuerdo de iniciación será comunicado al instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará al denunciante, en su caso, y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. En la notificación se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto en el artículo 16.1 [un plazo de quince días], la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con los efectos previstos en los artículos 18 y 19 del Reglamento».

¿Qué problemas plantea semejante *atajo* del procedimiento sancionador?

Uno de los puntos débiles de este diseño acelerado es la notificación a los inculpados, interesados en todo caso en el procedimiento sancionador. El agente de tráfico es, conforme a tal diseño, un vigilante-denunciante-incoador-notificador: un agente que vela por la aplicación del Código de Circulación y persigue los incumplimientos; un órgano administrativo con capacidad para iniciar el procedimiento sancionador en caso de constatar un incumplimiento; y, todavía más, es también un agente notificador del boletín de denuncia. Pues bien, esta notificación, preceptiva no sólo desde el punto de vista reglamentario, sino también desde el punto de vista legal —pues, conforme al art. 58 de la LPAC, es necesario notificar no sólo las resoluciones finalizadoras de los procedimientos, sino también los actos administrativos que afecten a derechos e intereses legítimos, como es un acuerdo de iniciación—, sufre la siguiente casuística, por mor de los sujetos y el contexto en que se realiza:

— *No se puede detener el vehículo y, por tanto, el inculpadado no puede ser identificado.* En estos casos, el artículo 10.2 del Real Decreto 320/1994 establece que para que las denuncias cobren validez hay que notificar con posterioridad la denuncia, que habrá de incluir las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo. A los efectos de esta notificación, el artículo 11 del RD 320/1994 considera domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados tengan expresamente indicado y, en su defecto (tal es el caso de la no detención del vehículo), el que figure en los Registros de Conductores e Infractores y en el de Vehículos, respectivamente, cursándose la notificación en todo lo demás conforme a los requisitos previstos en el artículo 59 de la LPAC. En estos supuestos, y para evitar la popular «picaresca del escaqueo», el artículo 72.3 de la LTSV impuso —al precio de bordear peligrosamente la vulneración del derecho fundamental a no declarar contra uno mismo (1)— «un deber de denuncia» al titular del vehículo para que éste identifique al conductor infractor. El propio Tribunal Supremo, mediante su STS de 15 de noviembre de 2000 («BOE» núm. 25, de 29 de enero, RJ 2000\10064), ha reaccionado recientemente contra otra modalidad de «escaqueo», consistente en retrasar la identificación del infractor para así forzar el plazo de caducidad de seis meses que establece el artículo 16 RD 320/1994, fijando en recurso de casación en interés de la Ley la siguiente doctrina legal: «para el cómputo de los plazos a los efectos de caducidad del procedimiento se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la de incoación por órgano competente una vez conocida la identidad del infractor, que no pudo ser notificado en el acto de la comisión de la infracción, sin que a estos efectos el inicio del cómputo pueda efectuarse a partir de la fecha de la denuncia del agente». Una interpretación *ad hoc* que, como ve-

(1) Sobre la constitucionalidad de este mecanismo me permito la remisión del lector a mi trabajo, escrito en colaboración con Carlos LEMA AÑÓN, *Iusnaturalismos da eficacia e seguridade e dereitos fundamentais: o exemplo da STC 197/1995, del 21 de diciembre*, «Anuario da Facultade de Dereito de A Coruña», núm. 1, 1996, págs. 57-85.

mos, excepciona el tenor literal del artículo 11 del Reglamento 1398/1993 y del artículo 3 RD 320/1994, para así evitar el inesperado efecto perverso de nuestro atajo, consistente en atribuir a la denuncia el valor de acto de incoación, determinante, por tanto, del *dies a quo* del plazo de caducidad de seis meses.

— *El inculpado es identificado en el acto de denuncia.* Entonces, como establece el artículo 10.1 del RD 320/1994, las denuncias de carácter obligatorio formuladas por los agentes de tráfico serán notificadas en el acto a los denunciados, haciendo constar en las mismas los datos a los que hace referencia el artículo 5 del Reglamento, así como que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes y, en consecuencia, que el inculpado dispone de quince días para alegar cuanto considere conveniente a su defensa y proponer las pruebas que estime oportunas. Una vez identificado, sin embargo, *el inculpado puede aceptar o rechazar la firma del boletín de denuncia.* Tal opción es identificada en el párrafo segundo del artículo 6 del RD 320/1994 (2). Aunque los boletines normalizados no recogen clara y expresamente esta opción como un derecho del inculpado, en el recuadro destinado a la firma del mismo se intercala el inciso «*no implica mi conformidad*». Pese a tal advertencia, no es infrecuente que los inculpados se nieguen a firmar. ¿Puede interpretarse tal proceder como un comportamiento atávico, vinculado a una idiosincrasia hispana recelosa del Estado o de la Guardia Civil? Opino que no, porque considero que estamos ante un comportamiento perfectamente racional. ¿En qué sentido? En el sentido de que, si nos fijamos bien, resulta que la firma o el rechazo de la misma tiene «trampa», que consiste en que, si se firma, no se produce en efecto conformidad alguna, pero entonces se produce otro efecto no claramente identificado: el boletín surtirá el efecto de notificación plena de la incoación del procedimiento, abriéndose a partir de entonces el procedimiento y, muy especialmente, el plazo de quince días para realizar el pliego de descargos. Y si se rechaza la firma del boletín, pues entonces será de aplicación la regla ordinaria del artículo 59.3 LPAC, conforme a la cual si se produce un rechazo al primer intento de notificación podrá continuarse el procedimiento, sin necesidad de intentar una segunda notificación en día y hora distintos (3), notificación de resultado más incierto por la variada

(2) «*Los boletines serán firmados por el denunciante y el denunciado, sin que la firma de este último implique conformidad con los hechos que motivan la denuncia, sino únicamente con la recepción del ejemplar a él destinado. En el caso de que el denunciado se niegue a firmar o no supiese hacerlo, el denunciante así lo hará constar*». Nótese la falta de precisión de lo que acontece en caso de negativa a firmar, en contraposición a la claridad del 59.3 LPAC.

(3) Artículo 59.3 LPAC: «*cuando el interesado o su representante rechaza la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento*». La LPAC no deja claro, no obstante, si en esa continuación del procedimiento hay que proceder a practicar la notificación mediante edictos, dado que el artículo 59.4 contempla como supuesto de procedencia de esta notificación el caso de que «*intendada la notificación, ésta no se hubiese podido practicar*», sin especificar si tal imposibilidad se debe a causas ajenas a la voluntad del destinatario de la notificación o también a un

«*picaresca del escaqueo*» ante notificaciones administrativas y por el plazo de seis meses de caducidad desde la notificación del acuerdo de incoación que establece el artículo 16 del RD 320/1994. Por ambas vías, aceptando o rechazando, el inculpado «está pillado», como se diría vulgarmente. Y, sin embargo, la propia opción concedida de firmar o no firmar sin que ello equivalga a conformidad da a entender a la gente que puede optar por no firmar y así ganar tiempo hasta que se produzca una notificación a través de los cauces ordinarios (correo certificado en domicilio). Dicho con otras palabras, la firma, lejos de producir o no una vinculación de conformidad, que es lo que se le dice al inculpado, produce un efecto notificador, no claramente identificado en el boletín normalizado, y que los agentes de tráfico no tienen el deber de explicar al inculpado, siquiera sea porque demandaría un tiempo y una demora más propia de profesores de Derecho Administrativo que de agentes de tráfico, cuyos horarios y condiciones de trabajo no son precisamente propicios para la ilustración, sosegada y didáctica, de tan complejos extremos de la normativa administrativa aplicable. No es por ello extraño que muchos inculpados que rechazan firmar el boletín —en cumplimiento de un derecho otorgado por el RD 320/1994, recordémoslo— se queden aguardando la recepción de una notificación ordinaria de la incoación del procedimiento y, por ello, no utilicen el plazo de quince días concedido por el boletín de denuncia para realizar alegaciones. Así las cosas, no me parece que la Administración apure aquí una actuación con toda la buena fe y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos a la que está obligada por el artículo 3 de la LPAC, por lo cual una conducta desconfiada y escapista de los ciudadanos parece bastante comprensible, e incluso me atrevería a decir que justificada.

— *El inculpado identificado puede aceptar o rechazar recibir copia de la denuncia.* El artículo 6 del Real Decreto 320/1994 establece que los boletines de denuncia deben extenderse por triplicado: un ejemplar para el denunciante, otro para el denunciado, si fuese posible, y el tercero ha de remitirse a la Jefatura de Tráfico o a la Alcaldía correspondiente, si estamos ante una sanción impuesta en vía urbana. Como en la anterior opción, tampoco en ésta se precisan con claridad en los boletines normalizados de denuncia los efectos favorables o desfavorables que produce la recepción o rechazo de la copia por parte del inculpado. Y nuevamente, si se acepta copia, ésta surtirá el efecto de notificación que da por iniciado con todas sus formalidades el procedimiento sancionador. Y si no se acepta copia, volverá a aplicarse la regla «aceleradora» del artículo 59.3 LPAC, en virtud de la cual tanto en caso de aceptación como de rechazo de la copia se prescindirá de los trámites de notificación ordinaria mediante correo certificado en el domicilio del inculpado.

comportamiento recalcitrante del mismo. En cualquier caso, es razonable sostener la mala fe de una reclamación por falta de notificación en edictos cuando se hubiese rechazado previamente la notificación directa, y tal rechazo constase en el expediente.

1.2. Principio contradictorio o derecho de defensa en los procedimientos sancionadores

He aquí el segundo eslabón débil del atajo previsto en el artículo 13.2 del Real Decreto 1398/1993. Como sabemos, este principio funciona también en los procedimientos sancionadores, en la medida en que —si bien los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución han de ser realizados de oficio por el órgano que tramite el procedimiento— los interesados tienen derecho a realizar alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento anterior al trámite de audiencia (arts. 78.1 y 79.1 LPAC).

Estos derechos de alegaciones y presentación de documentos, así como la solicitud de apertura del procedimiento a prueba, constituyen elementos imprescindibles para discutir la versión de los hechos elaborada por la Administración, de modo que se puedan hacer valer los derechos de defensa de los presuntos infractores y, por consiguiente, su derecho constitucional a la presunción de inocencia. La inversión material de la carga de la prueba implica en el reconocimiento legal de un valor probatorio *iusuris tantum* a los boletines de denuncia levantados por los agentes de autoridad implica que si no somos capaces de desvirtuar los hechos aducidos por ese boletín pesará tal presunción, de tal modo que la sanción podrá imponerse sin vulneración alguna de la presunción de inocencia. Así se desprende de la configuración de los derechos del presunto responsable que acometen los artículos 135 y 137 del Título IX de la LPAC (4). De ahí la importancia constitucional, *ex* artículo 24 CE, de los derechos de alegaciones y solicitud de pruebas en los procedimientos sancionadores.

Hay que tener presente, además, que tanto el Tribunal Constitucional (desde su STC 29/1989, de 6 de febrero; RA; ponente, Jesús Leguina Villa; fundamento jurídico 6.^o) como el Tribunal Supremo han considerado un trámite esencial la notificación de la propuesta de resolución, cuya relevancia constitucional reside en el hecho de posibilitar los derechos de de-

(4) Conforme al artículo 135: «Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos: a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pudiesen imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes. Los demás derechos reconocidos por el artículo 35 de esta Ley». El artículo 137, por su parte, acomete una regulación específica del derecho de presunción de inocencia del presunto responsable. Los principales elementos de ese derecho son:

- Que los procedimientos sancionadores han de respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario (art. 137.1).
- No obstante, los hechos constatados por funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en su defensa puedan allegar los propios administrados (art. 137.3).

fensa y de conocer la acusación recogidos en el artículo 24 CE, derechos cuya plenitud en el procedimiento sancionador depende de la notificación de esa propuesta de resolución, pues tal es el momento en que se concretan los hechos inculcados y la responsabilidad administrativa imputada (5). Con carácter excepcional, sin embargo, y siguiendo una vieja línea del Tribunal Supremo (6), ambos altos tribunales reconocen que ese trámite puede obviarse —posibilidad cuya configuración tiene el legislador conforme a criterios de oportunidad, *ex arts. 105.c) y 53.1 CE*— cuando la acusación y atribución precisa de responsabilidad se hagan en un trámite anterior, como ocurre en el boletín de denuncia en materia de tráfico, y —hay que subrayarlo— no se realicen alegaciones a ese boletín de denuncia: pues si el inculcado hace alegaciones y no se notifica posteriormente la propuesta de resolución, los Tribunales aplican estrictamente la doctrina constitucional de la STC 29/1989 y anulan las sanciones por haber causado indefensión al acusado (7). Como ha destacado con acierto JORDANO FRAGA (8), en este supuesto el Tribunal Constitucional realiza una valoración sustancial del vicio procedimental que es ajena a consideraciones utilitaristas de economía procesal: tales defectos procedimentales conexos al derecho de defensa y a conocer la acusación del artículo 24.2 CE no son susceptibles de sanación en el contencioso posterior (STC 160/1994, de 23 de mayo; FJ 3.º).

(5) Sobre esa cuestión, el Tribunal Supremo ha ido construyendo una jurisprudencia, ya consolidada, que se refleja, entre otras, en sus sentencias de 21 de abril de 1997 (RJ 1997\3335), 2 de junio de 1997 (RJ 1997\5434), 6 de junio de 1997 (RJ 1997\5437), 16 de marzo de 1998 (RJ 1998\2847), 24 de abril de 1999 y de 26 de mayo de 1999 (RJ 1999\3949, relator D. Segundo Menéndez Pérez). En esta última se recoge la siguiente doctrina: «*En esencia, en esas sentencias, tras analizar las normas pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y del 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 concreto el artículo 137.1 de la primera, y los artículos 13.2, 18 y 19 del segundo; así como la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1989, de 6 de febrero, hemos dicho lo siguiente: cabe afirmar que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso*».

(6) Cfr. Enrique SERRANO GUIRADO, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, núm. 4 de esta REVISTA, 1951, págs. 129-190, en especial págs. 147-153.

(7) Vid., por ejemplo, las SSTs de 26 de mayo de 1999 (RJ 1999\3949; ponente, D. Segundo Menéndez Pérez) y de 27 de septiembre de 1999 (RJ 1999\6637; ponente, Oscar González González); la muy clara Sentencia 188/1997, de 5 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (RJCA 1997\898; ponente, D.ª Raquel Irazo Prades) y, por último, la Sentencia de 27 de enero de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía-Sevilla (RJCA 1999\1461; ponente, D. Rafael Pérez Nieto), en la que se otorga plena validez a la falta de propuesta de resolución cuando el acusado no ha hecho alegaciones al boletín de denuncia.

(8) Cfr. *Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 1997, págs. 265-266.

Cabe ahora preguntarse cómo configura la LPAC la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo ordinario.

Esta cuestión aparece regulada en el artículo 84.4 de la LPAC al establecer la siguiente regla específica, que, como veremos, se reproduce abundantemente en el ámbito sancionador de tráfico: «*Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*». Este precepto constituye una manifestación del criterio de celeridad, criterio añejo de instrucción de los procedimientos administrativos que ya figuraba en el artículo 29 de la LPA de 1958, y que enuncia hoy en general el artículo 74.1 para luego concretarse en el artículo 75 LPAC: «*se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo*» (9). Pues, en efecto, parece razonable entender, como así hace *ex lege* el propio legislador básico de procedimiento, que en esos dos casos previstos (cuando no figuran en el procedimiento, ni van a ser tenidos en cuenta, otros hechos y pruebas que los *ya alegados por el interesado*) el trámite de audiencia sería una innecesaria y antieconómica reduplicación procedimental de un trámite pensado y puesto en la Ley para dar la palabra a ese interesado en el procedimiento.

Hay que advertir, empero, que, a mi juicio, *ese criterio de celeridad plasmado en la regla del artículo 84.4 LPAC parece pensado no para cualquier tipo de procedimiento, sino apenas para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, de los que han de excluirse los típicos procedimientos contradictorios de gravamen que son los sancionadores*. La razón de esta interpretación restrictiva es simple: los dos supuestos de hecho que se establecen para prescindir del trámite de audiencia —la no existencia en el procedimiento ni la consideración para resolver de otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado— son de muy difícil, por no decir imposible, concurrencia en un típico procedimiento de gravamen como el sancionador, cuya apertura se inicia precisamente con la imputación administrativa de unos hechos ilícitos, cuya acreditación probatoria ha de realizar necesariamente la Administración, y cuyas resoluciones descansan, también necesariamente, en la convicción generada por esos elementos probatorios allegados por la Administración (10). No se puede descar-

(9) La doctrina ha señalado unánimemente la conexión de esta celeridad procedimental con la directriz de eficacia del artículo 103 de la Constitución. Así, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, págs. 454-456.; LÓPEZ MENDUO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, núm. 129 de esta REVISTA, 1992, págs. 56 y ss.; PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2001, págs. 460-461.

(10) Esta interpretación tiene como premisa, sin embargo, un punto que no está nada claro en la actualidad. Mi interpretación opta por *no considerar a la Administración* —a través de sus órganos denunciadores, instructores o resolutorios del procedimiento— *interesada en el procedimiento sancionador*; no, al menos, en un sentido técnico-dogmático que armonice razonablemente con el artículo 31 de la LPAC, en especial su punto 1.a), y

tar, ciertamente, la posibilidad de algún caso aislado en el que el procedimiento sancionador sea abierto con y sustentado en pruebas autoinculpatorias allegadas por el inculpado interesado (en ser sancionado), pero no parece que esa posibilidad sea elevada y, por tanto, relevante para inutilizar la razonabilidad del argumento anterior.

Así las cosas, el Real Decreto 1398/1993 introdujo en el artículo 19 unas reglas específicas de omisión del trámite de audiencia en los procedimientos sancionadores; y lo hizo mediante una redacción erizada de peligrosas ambigüedades, que subrayamos y explicamos a continuación:

«La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento. A la notificación se acompañará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento.»

Salvo en el supuesto contemplado en el artículo 13.2 de este Reglamento, se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el punto 1 del artículo 16 del presente reglamento.»

Primera ambigüedad: si no se realizan alegaciones, el boletín de denuncia se transmuta —en virtud del art. 13.2 RD 1398/1993— en propuesta de resolución, cuya notificación ya no es preciso practicar, por la razón de que ya fue notificada en el acto de levantamiento del boletín de denuncia por los procedimientos que ya conocemos. Este atajo puede colisionar en no pocas ocasiones con el derecho a la defensa del inculpado, como veremos inmediatamente.

Segunda ambigüedad: ¿en qué circunstancias autoriza el artículo 19 a prescindir del trámite de audiencia? La proposición normativa del artículo 19.2 resuelve la cuestión de manera hartamente confusa, al acumular en un solo precepto condiciones y excepciones de aplicación de una regla permisiva. Por un lado, se recoge la regla de economía procesal ya vista en el artículo

con el propio artículo 13.2 del RD 1398/1993, que distingue nítidamente entre denunciante e interesados. Reconozco, sin embargo, la plausibilidad de la otra postura, esto es, la de considerar a la Administración —especialmente a su agente denunciante— como interesado. Respecto de esta última hipótesis, hay que decir que la Administración no es en cualquier caso único interesado, pues también tiene un interés legítimo el inculpado, mientras que el tenor literal del artículo 84.4 denota un *único y singular interesado*. Dejo la cuestión simplemente apuntada, pues remite a la difícil definición teórica de la posición de la Administración, los denunciantes y los inculcados en los procedimientos sancionadores.

84.4 LPAC, con todas las dificultades ya expuestas de aplicación cabal en los procedimientos sancionadores; pero, por otro, no acaba de aclararse la relación de permisión o exclusión de esa regla respecto de los supuestos contemplados en el artículo 13.2 del RD 1398/1993. Y es que, en efecto, tanta confusión abre al menos dos interpretaciones bien distintas del artículo 19.2:

— Primera interpretación: se excluye la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia en el caso previsto en el artículo 13.2, debiendo por tanto concederse siempre. Se trata de la interpretación más adecuada al «sentido propio de las palabras», que constituye el primer canon hermenéutico de las normas previsto en el artículo 3 del Código Civil. Además, constituye una interpretación armónica con la teleología (espíritu y finalidad: tercera regla hermenéutica del art. 3 del Código Civil) de la regla de economía procesal del artículo 84.4 LPAC: evitar reiteración de trámites que ya fueron practicados por el interesado. En el caso del artículo 13.2, la concesión de audiencia prevista en el artículo 19 —que es la audiencia posterior a la propuesta de resolución— no supone reiteración de un trámite ya practicado, porque lo que se le ofrece al inculcado en el artículo 13.2 no es propiamente un trámite de audiencia, con posibilidad de vista del expediente, sino la posibilidad de realizar en un breve plazo de quince días alegaciones a los elementos presentes en el boletín de denuncia que inicia el procedimiento, advirtiéndose que, de lo contrario, la iniciación se podrá considerar propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. Por lo tanto, *la audiencia del artículo 19.2 sería la única audiencia realmente desarrollada en un procedimiento «atajado» conforme al artículo 13.2*, por lo que es perfectamente lógico que en este caso no se pueda prescindir de ella.

— Segunda interpretación: el supuesto del artículo 13.2 regula un caso específico de omisión del trámite de audiencia; ese caso *sui generis* es independiente de la regla del artículo 19.2, que se limita a regular los casos de omisión enlazados con el conector condicional «cuando», que no son otros que los previstos en el artículo 84.4 LPAC. En consecuencia, es posible prescindir de la audiencia en el supuesto del artículo 13.2 del RD 1398/1993, pues en ese supuesto ya se ha producido una audiencia: la correspondiente a las alegaciones que, en el plazo de quince días, puede el inculcado hacer frente al boletín de denuncia. A mi juicio, y adelanto ya mi opinión, esta segunda interpretación descansa en una aplicación dislocada, extravagante y en cierta medida «tramposa» del significado de la omisión de audiencia prevista en el artículo 84.4 LPAC, cuya finalidad y contexto son muy distintos. Es más, todo indica que ese artículo 84.4 es invocado por la Administración como simple norma de cobertura, como coartada legal de una operación reglamentaria de recorte de las garantías que respecto de la audiencia regula la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Pues bien, cabe suscitar serias *dudas sobre la constitucionalidad* de esta concreción reglamentaria en el procedimiento sancionador general de la omisión del trámite de audiencia que regula el artículo 84.4. El artículo

105.c), en conexión con el artículo 53.1 CE, es claro: la Ley —así, con mayúsculas— ha de regular los supuestos en que procede o no procede otorgar la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo (11). Y si consideramos que el trámite de audiencia en los procedimientos sancionadores afecta al contenido del artículo 24.2 CE, conforme a la doctrina de la STC 29/1989, la conclusión no puede ser otra que ésta: *la regulación reglamentaria de la omisión del trámite de audiencia constituye una vulneración del principio de legalidad impuesto por el artículo 105.c) y el artículo 53.1 CE, en conexión con el artículo 24.2 CE, vulneración que afecta, además, al contenido esencial de un derecho fundamental en el procedimiento administrativo sancionador.*

Es preciso hacer ver, por otra parte, que *la omisión reglamentaria de la audiencia posterior a la propuesta de resolución descansa en dos premisas de dudosa consistencia:*

— La primera es la de la *suficiencia de la primera audiencia*, esto es, la correspondiente al denominado pliego de descargos. Para ilustrar doctrinalmente la inconsistencia de esta premisa nada mejor que una cita de un viejo trabajo de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, ponente de la STS de 19 de diciembre del 2000: *«no puede estimarse cumplido este trámite [el de audiencia] con el escrito de descargo —art. 289.b) del Código de Circulación de 1934—, 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” (STS de 11 de diciembre 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, rebatirlos” (STS de 25 de junio de 1948). 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»* (12). Siguiendo el prudente hilo de esta opinión, hay que añadir que en aquellos casos en que el interesado, para redactar su pliego de descargos, no cuenta con datos incluidos en el expediente, se produce una clara indefensión que será preciso poder subsanar en momentos posteriores, pues de lo contrario no se podrá establecer un verdadero debate contradictorio y con igualdad de armas entre Administración e inculpado. Es evidente que en los procedimientos sancio-

(11) Artículo 105.c): *«La Ley regulará (...) el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado».*

(12) Cfr. *El procedimiento sancionador del código de la circulación*, núm. 43 de esta REVISTA, 1964, págs. 415-416.

nadores en materia de tráfico, en el momento de redactar el pliego de descargos —precisamente por hacerse estas alegaciones frente al documento que inicia el expediente— el inculpado no dispone de los elementos probatorios de que consta el expediente, de modo que elementos tan importantes como la foto del radar que acredita el exceso de velocidad, o las pruebas de contraste de los test de alcoholemia que se pueden realizar a solicitud del inculpado en hospitales, no pueden ser alegados por el mismo en tal pliego de descargos. Si ello es así, no creo que se pueda considerar una conducta procedimental de mala fe el hecho de esperar a que el instructor abra y notifique un período de acceso al expediente, con posterior audiencia, aun sin haberse realizado alegaciones al boletín de denuncia en el plazo de quince días. De hecho, tal conducta me parece amparada en la confianza legítima que muchos inculpados tienen en que la Administración dará traslado de tales pruebas para así poder disponer de tales documentos a la hora de plantear la propia defensa: cosa que no se produce precisamente si se interpretan, conforme a la segunda interpretación señalada, los artículos 13.2 y 19.2 del RD 1398/1993.

— La *segunda premisa* es la de la *consideración del pliego de descargos como una carga procedimental* cuya no actuación obliga al interesado a estar y pasar por las consecuencias negativas de su omisión (en nuestro caso, la reconversión del acto de iniciación en propuesta de resolución, sin notificación ni concesión de audiencia). Esta consideración ha sido sostenida recientemente por Francisco GONZÁLEZ NAVARRO (13). Esta premisa pierde, sin embargo, su consistencia si pensamos en las consecuencias perversas de la primera premisa, que acabamos de discutir: considerar como carga el derecho a presentar alegaciones al contenido del acto de iniciación y deducir de ello las graves consecuencias derivadas de la segunda interpretación de la relación que guardan entre sí los artículos 13.2 y 19.2 RD 1398/1993 (el boletín de denuncia se transmuta en propuesta de resolución ya notificada y *sin derecho a una audiencia sobre el conjunto de los elementos que obran en el expediente*) me parece una interpretación tan audaz como poco respetuosa con el diseño legal básico del derecho de alegaciones en el procedimiento administrativo, de cuya importancia habla el hecho de que se codifique como tal derecho no sólo en el artículo 79 LPAC, sino también en el artículo 35.e) de la misma.

Vistos en toda su complejidad los elementos jurídicos que forman la cuestión del valor del boletín de denuncia en el procedimiento sancionador de tráfico, sólo nos resta por aclararle al lector un extremo —no exento de sorpresas— antes de dar paso al caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo.

(13) Cfr. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, II, Madrid, Civitas, 1997, pág. 1457.

1.3. *La reforma del artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994 operada por el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero*

Se trata del reciente cambio de redacción del artículo 13.2 del RD 320/1994. La redacción original de ese precepto, que fue la considerada en su resolución por el Tribunal Supremo, decía que *«una vez concluida la instrucción del expediente y formulada su propuesta de resolución, se dará traslado de la misma a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince y con vista del expediente, puedan alegar lo que estimen pertinente y presentar los documentos que tengan por oportuno»*. Redacción clara que, además, contenía una regla garantista de aplicación directa que, conforme al criterio de especialidad, desplazaba las reglas de aceleración previstas en el homónimo artículo 13.2 y en el artículo 19 del RD 1398/1993.

Pues bien, entre otros extremos, el Real Decreto 137/2000, de 4 de febrero («BOE» núm. 42, del 18 de febrero), modificó la redacción del artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, para así, en palabras de su preámbulo, *«precisar más nítidamente la distinción entre el trámite de audiencia al interesado y la propuesta de resolución para ajustar el citado artículo al artículo 84.4 de la Ley 30/1992»*. La nueva redacción del artículo 13.2 establece que:

«Una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, el instructor elevará propuesta de resolución al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda.»

Confieso que, por mucho que releo el nuevo precepto y su exposición de motivos, soy incapaz de ver en esta nueva redacción una precisión nítida de nada. Es más, no me parece excesivo afirmar que con esta redacción la Administración de Tráfico —nunca mejor dicho— nos *«vende una moto»*, justamente para motorizar a sus anchas el procedimiento sancionador, y nos presenta como avance un claro retroceso en la calidad del procedimiento sancionador de tráfico. La anterior redacción, además de ser mucho más clara, mantenía con toda corrección constitucional y legal, y con excelente criterio de oportunidad, la obligatoriedad de la «segunda» audiencia, es decir, de la audiencia a conferir tras la redacción de la propuesta de resolución, con sus correspondientes plazos máximo y mínimo, y la necesidad de vista del expediente. *La nueva redacción, al contrario, pierde en claridad sintáctica, en precisión normativa y, lo que es más trascendente, en garantías para el ciudadano:* pues lo que antes era un trámite preceptivo, con un plazo cierto y con una garantía de acceso al expediente,

ahora pasa a ser un trámite inexistente. Se habla, sí, de audiencia anterior a la propuesta de resolución, que ya sabemos que es el pliego de descargos, pero no de la audiencia posterior a la propuesta de resolución, que desaparece misteriosamente; eso sí, la concesión de audiencia queda sometida a esa cláusula extrañamente importada e introducida con calzador desde el artículo 84.4 LPAC (14), cuyo supuesto de hecho, vuelvo a insistir, es absolutamente extravagante en los procedimientos sancionadores. En definitiva, a la vista de lo anterior lo que, desde luego, no cabe escatimarle al redactor del nuevo precepto es el reconocimiento de su habilidad como «carterista» procedimental, si se me permite la ironía.

2. LOS HECHOS DEL CASO Y LA SENTENCIA DEL JUZGADO A QUO:
PREVALENCIA DEL GARANTISMO EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR:
CARÁCTER PRECEPTIVO DE LA «SEGUNDA» AUDIENCIA

Mediante Resolución de 8 de marzo de 1999, dictada por el Director General de Tráfico, se confirmó en vía administrativa la Resolución de 14 de diciembre de 1998, dictada por el Delegado del Gobierno en Andalucía, por la que se sancionaba a doña María G.F. con una multa de 20.000 ptas. por circular con su vehículo a motor a 143 km/hora, cuando la limitación en ese tramo de autopista era de 120 km/hora.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo el día 15 de junio de 1999, éste se tramitó por el procedimiento abreviado del artículo 78 de la nueva Ley Jurisdiccional, al haber entrado en vigor el día 14 de diciembre de 1998, conforme a la *vacatio legis* de cinco meses prevista por la Disposición Final 3.ª de la Ley reguladora (Ley 29/1998, de 14 de julio).

La sentencia de 5 de octubre de 1999, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Málaga, contiene en su fundamento jurídico 2.º los siguientes razonamientos jurídicos, cuyas principales premisas resaltaremos en cursiva:

(14) Recordaré, sin entrar a fondo en el tema, que la Disposición Adicional primera de la Ley 4/1999, de 13 de enero, por la que se reformó la Ley 30/1992, habilitó al Gobierno para que, en el plazo de un año, reformase las disposiciones reglamentarias del ámbito de la Administración General del Estado de modo que se simplificasen sus procedimientos administrativos, dejando muy claro, sin embargo, que «en ningún caso las especialidades de estos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley». Apunto también que, como acertadamente recuerda Juli PONCE SOLÉ (cfr. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...*, op. cit., pág. 467, por nota), el artículo 3 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, introdujo un recorte de los plazos previstos para la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico, indicando que el trámite de información pública en ningún caso podía exceder de dos meses. De esta manera tan sutil, al no indicarse cuál era el período mínimo del trámite, se eliminaba el régimen de plazo mínimo de un mes previsto en los artículos 114 y 116 del TRLS de 1992, y se limitaba insoslayablemente el plazo máximo a dos meses. Todo, supuestamente, para —como rezaba la exposición de motivos del RD-Ley— «simplificar los procedimientos y acortar los plazos vigentes»...

«Siguiendo un orden lógico, se analiza en primer lugar el motivo alegado relativo a la ausencia de notificación de la propuesta de resolución al recurrente por omisión del trámite de audiencia. El procedimiento sancionador ha de rodearse de las debidas garantías previstas en el artículo 24.2 CE, que en principio y con las oportunas modulaciones, son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, dado que también éste es manifestación del ordenamiento punitivo. En este sentido, se exige que el implicado-denunciado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración sancionadora siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga. En el presente procedimiento sancionador se han vulnerado los derechos previstos en el artículo 135 Ley 30/1992 y RD 320/1994, de 25 de febrero [donde] se exige, expresamente la audiencia del denunciado, la existencia de una propuesta de resolución que debe notificarse al denunciado tras la ratificación del Agente denunciante o sus alegaciones (art. 13.2 del Real Decreto citado), trámites omitidos en el caso enjuiciado, lo que impone estimar el recurso y declarar la nulidad de la resolución objeto del mismo conforme al artículo 62.1 letras a) y e) de la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Aunque el artículo 19.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto), de aplicación supletoria al Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial —art. 1 del RD 320/1994, de 25 de febrero— permite prescindir de un segundo trámite de audiencia “cuando no figure en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el punto 1 del artículo 16 del presente Reglamento”. Conviene precisar que es necesario e imprescindible, en todo caso, la existencia de una propuesta de resolución con notificación al denunciado en el caso previsto en el artículo 13.2 RD 1398/1993 por exigencia expresa del propio artículo 19.2 RD 1398/1993 que faculta para prescindir del segundo trámite de audiencia “salvo en el supuesto contemplado por el artículo 13.2 de este Reglamento”, como ocurre en el presente supuesto que se enjuicia, donde el recurrente no ha efectuado alegaciones previas de conformidad con el artículo 3 y artículo 16.1 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD

1398/1993). En consecuencia *la inexistencia, en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, de la acusación formal (propuesta de resolución —expresión del principio acusatorio—) o la falta de la preceptiva notificación de la misma, se puede considerar un trámite esencial que vicia de nulidad el procedimiento. El acto nulo de pleno derecho carece “ab initio” de efecto alguno, de modo que los actos que sean consecuencia de ellos son igualmente nulos: “quod nullum est nullum effectum producit”*. Por todo lo expuesto *procede estimar la pretensión de la actora y acordar la nulidad postulada de la resolución recaída en procedimiento sancionador de fecha 14 de diciembre de 1998 dictada por el Delegado del Gobierno en Andalucía en el expediente número 29-040-133.631-3 y por extensión la posterior dictada por el Director General de Tráfico en fecha 8 de marzo de 1999, pronunciamiento que hace innecesario, entrar a conocer del resto de los motivos impugnatorios.»*

3. LA IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA POR EL ABOGADO DEL ESTADO:
DEFENSA DE LA SIMPLIFICACIÓN Y CELERIDAD EN LA TRAMITACIÓN
DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE TRÁFICO

Por su parte, el Abogado del Estado invocó como único motivo del recurso de casación en interés de la Ley la supuesta interpretación incorrecta del artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, en relación con el artículo 84.4 de la Ley 30/1992. Los argumentos que se aducen son:

«Por el contrario, entre las modulaciones oportunas, que necesariamente implica el traslado de las garantías penales al procedimiento sancionador, hemos de considerar la norma contenida en el artículo 19.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto), de aplicación supletoria al procedimiento sancionador en materia de tráfico. Las garantías esenciales de audiencia y prueba están plenamente reconocidas y no pueden entenderse vulneradas por la supuesta inexistencia de una manifestación del principio acusatorio que se puede incluso identificar con la propia denuncia que practican los agentes de la Autoridad gubernativa. Doctrinalmente, cabe entender la situación procedimental creada de diferentes formas, pero *lo esencial es que los principios inspiradores de las garantías penales no resulten vulnerados en el procedimiento sancionador de que se trata. Este procedimiento necesariamente ha de adaptarse al carácter masivo de las infracciones en materia de tráfico, y la eficacia en la impo-*

sición y ejecución de las sanciones administrativas estaría notoriamente dificultada de seguirse el criterio sostenido por la sentencia objeto del presente recurso en interés de la Ley. Y sobre todo resulta desproporcionada y carente de sentido técnico-jurídico, la afirmación de que la falta de notificación de una propuesta de resolución que no incorpora ningún elemento desconocido por el interesado, vicia de nulidad el procedimiento. A esta interpretación errónea hay que sumar el grave perjuicio que para el interés general supone un clima generalizado de incumplimiento de una normativa que se dirige primordialmente a la protección de bienes jurídicos tan primarios como son la vida y la integridad física de la persona.»

Tras este razonamiento, el representante de la Administración solicita de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo que

«dicte sentencia por la que declare ser doctrina legal la consistente en que el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994 debe interpretarse en el sentido de entender preceptiva la notificación de la propuesta de resolución únicamente en aquellos casos en los que en el curso del procedimiento se haya practicado prueba o se hayan tenido en cuenta consideraciones distintas de las incorporadas por el interesado».

La argumentación del Abogado del Estado gira en torno a argumentos casi exclusivamente finalistas, montados a partir de las siguientes premisas:

— En la materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, la actuación disciplinaria de los poderes públicos busca la protección de bienes jurídicos primarios como son la vida e integridad física de las personas.

— Esa finalidad de la actuación administrativa justifica unas potestades administrativas (en concreto, la sancionadora) desembarazadas de garantismos procedimentales excesivos, como son los inspirados en los principios del Derecho penal y procesal reconocidos constitucionalmente, dado que

— En un contexto de uso masivo de la potestad sancionadora, ese garantismo exacerbado llevaría a entorpecer la eficacia disuasoria (prevención especial y general) de tal potestad, creando un clima generalizado de incumplimiento de una normativa cuya finalidad es de tanta importancia.

— Por tanto, no se debe considerar preceptivo el trámite de redactar y notificar propuesta de resolución, abriendo a continuación un período de audiencia, más que cuando se ha practicado prueba o se hubiesen tenido en cuenta consideraciones distintas a las incorporadas por el interesado.

— En consecuencia, no es preceptivo tal trámite cuando el procedimiento se incoa mediante boletín de denuncia extendido por el agente de

tráfico, y el interesado-acusado no hace alegaciones en el plazo de quince días desde la notificación del boletín.

Con independencia de los argumentos políticos en los que descansa, la más destacada falacia jurídica de esta argumentación reside —paradójicamente— en su falta de calidad técnico-dogmática. Muy en especial, en la incorrecta concepción de las relaciones de integración entre las normas que componen el grupo normativo del procedimiento sancionador: pues mediante la coartada que prestan los argumentos finalísticos se pretende afirmar una aplicación supletoria del RD 1398/1993, cuando el RD 320/1994 cuenta con una regla específica, clara, posterior y vigente, cuyo desplazamiento sólo cabe entender justificado por los motivos de oportunidad y finalidad aducidos. Ese desplazamiento se realiza jurídicamente *no en términos de supletoriedad* —aquí inexistente al haber una regla específica en el art. 13.2 RD 320/1994—, sino mediante la defensa de un sedicente carácter básico del RD 1398/1993, carácter básico material de cuya existencia cabe dudar hermenéuticamente con buenos argumentos (15).

Veamos ya cómo resuelve la cuestión la sentencia del Tribunal Supremo.

4. LOS RAZONAMIENTOS DEL MAGISTRADO PONENTE DE LA SALA 3.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO, D. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO

El primer paso de la argumentación es la identificación de las peculiaridades del boletín de denuncia en el ámbito del tráfico:

«El expediente en que se documentan los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, sin perjuicio de que haya ido

(15) Algunos autores encuentran en este Real Decreto una clara excepción a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de un criterio formal para atribuir carácter básico a una disposición normativa. El carácter material de esta norma, en ausencia de un procedimiento sancionador completo en la propia LPAC, aboca a TORNOS MAS [cfr. «Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor», en TORNOS MAS (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo*, Barcelona, Bosch, 1994, pág. 43] y a PONCE SOLÉ (cfr. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...*, op. cit., pág. 544) a admitir su carácter básico, pese a su rango meramente reglamentario. GARCÍA DE ENTERRÍA considera que el RD 1398/1993 es no sólo una norma básica, sino incluso una norma de aplicación «integral» (cfr. *La problemática puesta en aplicación de la LRJAP: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal*, «REDA», núm. 80, 1993, pág. 660). A mi juicio, la literalidad del preámbulo y del artículo 1 del RD 1398/1993 es una referencia difícilmente manipulable en sede de interpretación doctrinal, por lo que hay que considerar a este RD meramente supletorio en aquellos ramos que él mismo regula. Quede, sin embargo, señalado el problema, especialmente complejo si consideramos, más allá de lo anterior, las exigencias del nuevo criterio constitucional sobre supletoriedad proclamado desde las SSTC 118/1996 y 61/1997, y los criterios sobre el alcance de las bases del procedimiento administrativo que introdujo la STC 50/1999.

adaptándose a las modificaciones de la legislación en la materia, se encuentra normalizado desde hace muchos años. Una de las más interesantes manifestaciones documentales de ese tipo de expediente lo constituye precisamente el boletín de denuncia, en el que aparecen reflejados los siguientes actos: el acto de denuncia (con especificación de los datos que exige el artículo 5 del Real Decreto 320/1994); el acto de iniciación que en este caso lo es la denuncia (art. 3 del mismo Real Decreto, que dice que el procedimiento se iniciará de oficio o por denuncia); el acto de notificación de esa iniciación (art. 10.1 del repetido Real Decreto); el acto de fijación de plazo (quince días) para alegaciones y proposiciones de pruebas (art. 10); y eventualmente y *ad cautelam*, el acto de propuesta de resolución para el caso de que el denunciado no presente alegaciones (art. 13.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que es el que con carácter general y supletorio, regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

En aras de la claridad —que siendo siempre conveniente e incluso necesaria, lo es todavía más en un recurso de la índole del que nos ocupa— conviene transcribir ahora, antes de seguir adelante, el artículo 13.2 de ese Real Decreto 1398/1993 *expresamente invocado en los boletines de denuncia de que estamos hablando, y que es el que se utilizó en el concreto caso del que trae causa este recurso de casación en interés de ley. Es, únicamente, el inciso segundo de ese artículo 13.2 del Real Decreto 1398/1993, el que nos interesa. Dice así: “en la notificación [del acto de iniciación] se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto en el artículo 16.1 [quince días], la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con los efectos previstos en los artículos 18 [propuesta de resolución] y 19 [audiencia] del Reglamento”.*

Todo esto quiere decir que *en el procedimiento que nos ocupa —y también en aquellos otros en que, por no haber disposición que lo excluya o lo regule de manera distinta, haya lugar a aplicar supletoriamente el citado Reglamento General 1398/1993—*, la falta de presentación de alegaciones por el denunciado implica: *a)* que éste ha renunciado a ejercitar la facultad de alegar; *b)* que esa facultad está configurada como una carga procesal puesto que la no presentación de las alegaciones conlleva la consecuencia de tener por efectuados los trámites subsiguientes de propuesta de resolución y de audiencia.

Vemos, pues, cómo el ponente afirma, contra sus propias premisas —pues el art. 13.2 del RD 320/1994 contiene una regulación propia que debería desplazar a la del art. 13.2 del RD 1398/1993—, la aplicación supletoria del artículo 13.2 del RD 1398/1993 sin valorar suficientemente, a nuestro parecer, la aplicabilidad directa del artículo 13.2 del RD 320/1994. Puede que esta coincidencia de numeración entrambos preceptos de estas disposiciones generales lleve a confusión, mas en cualquier caso salta a la vista que una y otra regulaciones son bien distintas, e implican consecuencias dispares. Pues en el caso del artículo 13.2 RD 1398/1993 se permite prescindir de la «segunda audiencia» —que en realidad es primera— correspondiente al momento posterior de la notificación de la propuesta de resolución, cosa que el artículo 13.2 del RD 320/1994 no sólo no permite, sino que obliga a ello en un plazo determinado, y con vista del expediente.

La sentencia, a continuación, retoma el hilo con una manifestación del afán didáctico del ponente, D. Francisco González Navarro:

«Estamos, pues, ante un supuesto de ficción jurídica, unidad jurídica a la que recurre el ordenamiento jurídico en ocasiones muy diversas para solucionar problemas, también muy diferentes, que de otra manera no podrían quizá resolverse. Supuestos de ficción jurídica son, por ejemplo, los previstos en los artículos 11.1 párrafo segundo del Código Civil (actos y contratos celebrados en buques y aeronaves durante la navegación) y 172 y 176 (hijos adoptivos) del mismo cuerpo legal, ejemplos ambos de lo que los postglosadores, en el siglo XIV, llamaban ficciones traslativas o extensivas, pues lo que existe de una determinada manera se considera “como si” hubiera ocurrido de otro modo distinto. Es el caso también del llamado silencio administrativo, conforme al cual cuando la Administración calla, incumpliendo el deber que tiene de responder, se considera que es “como si” lo hubiera hecho y, además, en un determinado sentido, negativo o positivo (cfr. las sentencias de esta nuestra Sala y sección de 20 de abril de 1996 y de 19 de julio de 1997). [Y esto a pesar de que se siga hablando todavía en la LJCA de 1998 de acto presunto, porque la presunción constituye una unidad jurídica distinta, que pertenece al campo de la prueba, siendo un medio indirecto de fijar un hecho o de acreditar un determinado extremo.] *Ficciones son, en fin —y es lo que aquí interesa poner de manifiesto— las que establece ese artículo 13.2, en relación con el 18 y el 19 del Real Decreto 1398/1993: no ha habido propuesta de resolución ni ha habido audiencia y, sin embargo, es “como si” la hubiera habido cuando —como ha ocurrido en este caso— en el boletín de denuncia se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada y el denunciado no ha presentado alegaciones pese a habersele notificado la denuncia. Y en el*

caso que nos ocupa el agente denunciante-notificador [que esa doble naturaleza tiene, tal como refleja el boletín de denuncia] hizo constar que la denunciada rehusó firmar el boletín de denuncia del cual se le entregó copia.

Debemos insistir ahora que en el caso que nos ocupa *la autora de la infracción no formuló alegaciones, pero no porque —como dijo en su recurso ante el Juzgado— no se le notificara la denuncia, sino porque —como consta en el boletín de denuncia— manifestó que no deseaba firmar, si bien se le hizo entrega de un duplicado del mismo por el agente denunciante-notificador.*

Y es necesario subrayar también que el artículo 10 del Real Decreto 320/1994 (sancionador en materia de tráfico) distingue dos formas de practicar la notificación de las denuncias: *a)* Notificación al denunciado hecha en el acto por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia de tráfico; denuncia en la que se harán constar los datos que menciona el artículo 5 y la advertencia de que con la notificación queda incoado el correspondiente expediente, y la prevención de que el denunciado dispone de un plazo de 15 días para alegar lo que considere conveniente a su defensa y proponer las pruebas oportunas. Esta es la forma normal de practicar la notificación y así lo dice expresamente el artículo de que estamos hablando. *b)* Notificación *a posteriori*, que se produce en dos supuestos: cuando por razones justificadas que deberán constar en las propias denuncias así se considere necesario hacerlo [«podrán notificárseles»] y cuando no se haya parado a los denunciados, en cuyo caso habrá de especificársele en la notificación las causas por las que no fue posible detener el vehículo.

Aquí estamos, por tanto, en el supuesto general: notificación realizada en el acto por el agente notificador. El boletín de denuncia fue rehusado por el denunciado, pero el duplicado se le entregó al denunciado como hizo constar el agente denunciante-notificador en el propio boletín. Y debemos añadir que el Real Decreto 320/1994, con apoyo innegable en el principio de buena fe que debe presidir las relaciones jurídico-administrativas, buena fe que es exigible no sólo a la Administración sino también al administrado, prevé expresamente, saliendo al paso de eventuales conductas sugeridas por la siempre reprobable picaresca de posibles denunciados, que se entregará "un duplicado [del boletín de denuncia] al denunciado si fuere posible" —art. 7.c)—. Y esos casos de imposibilidad son, por lo menos, dos: que el vehículo no se haya detenido (art. 10, citado) y que el denunciado no sólo se niegue a firmar sino también a recibir el duplicado.»

Como puede ya el lector colegir, esta argumentación se sitúa en la órbita de la «segunda interpretación» de las ambigüedades del artículo 19.2 en relación con el artículo 13.2 RD 1398/1993, pudiendo ahora aplicarse aquí las críticas que en su momento hicimos a tal interpretación.

A continuación, la sentencia rompe la linealidad de su argumentación para anunciarnos inexplicablemente el fallo estimatorio del recurso:

«Asimismo importa decir que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad gozan de presunción de veracidad teniendo valor probatorio respecto de los hechos denunciados (art. 137.3, LRJ-PAC, y art. 14, Real Decreto 320/1994, sancionador de tráfico); todo ello sin olvidar que, en este caso, la velocidad del vehículo y la hora y minuto de la infracción aparecen acreditados por el cinemómetro y la fotografía obrante en las actuaciones.

Es evidente que cuando se lee con atención el boletín de denuncia y se ejerce esa función calificadora que es propia, no sólo del juez, sino de todo operador jurídico, se toma conciencia que no contiene un único acto jurídico, sino una pluralidad de ellos, y es entonces cuando se está en condiciones de aplicar correctamente el Real Decreto 320/1994. Y la conclusión a la que entonces se llega, ante un caso como el que nos ocupa, tiene que ser necesariamente distinta de aquella a la que ha llegado el Juzgado en la sentencia impugnada en este recurso en interés de ley.

En el bien entendido que en un recurso de esta naturaleza nuestra sentencia ha de respetar, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida (art. 100.7, inciso final, LJCA).

Debemos, limitarnos, pues, a fijar en el fallo la doctrina legal, esto es la interpretación que a juicio de esta Sala 3.^a del Tribunal Supremo de España debe darse a los preceptos aplicados, interpretación que vinculará a todos los jueces y Tribunales inferiores en grado encuadrados en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 100.7, inciso final, LJCA).»

Dicho lo cual se retoma el hilo argumental analizando el discurso jurídico del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Málaga —párrafo que ya hemos transcrito—. Fundamentalmente, las afirmaciones sentadas sobre el artículo 19.2 del RD 1398/1993, que manifiestan abiertamente la preferencia por la segunda interpretación de sus ambigüedades:

«(...) Ese Real Decreto 1398/1993 (regulador del procedimiento sancionador general) permite prescindir del trámite de audiencia “cuando no figure en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y prue-

bas que las aducidas, en su caso, por el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el punto 1 del artículo 16" (art. 19.2, inciso segundo).

Esto es verdad [lo dice el art. 19.2], pero es sólo una parte de la verdad. Porque el inciso primero de ese artículo 19.2, empieza diciendo: "Salvo en el supuesto contemplado por el artículo 13.2 de este Reglamento...". Y este artículo 13.2 [repetimos: del Real Decreto 1398/1993, procedimiento sancionador general] dice, como ya nos consta, que en la notificación [que fue practicada en este caso, como prevé la normativa específica de tráfico, por el agente denunciante, según hemos dicho] se advertirá al interesado que de no efectuar alegaciones la iniciación con los requisitos que allí se dicen podrá ser considerada como propuesta de resolución, con los efectos previstos en los artículos 18 (propuesta de resolución) y 19 (audiencia) de este Reglamento.

Dicho con otras palabras: *hay dos casos en que se puede prescindir de la propuesta de resolución y, consiguientemente, del trámite de audiencia: 1.º Cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del acto de iniciación del procedimiento [que en el sancionador de tráfico lo es el boletín de denuncia] (supuesto contemplado en el art. 13.2 del Reglamento sancionador general, al que remite el inciso primero del art. 19.2 del mismo Reglamento); y 2.º Cuando aun habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 19.2, inciso segundo, del Reglamento general citado).*

En el caso que nos ocupa no era necesario formular propuesta de resolución ni dar trámite de audiencia porque estamos en el supuesto del artículo 13.2 del Real Decreto 1398/1993: la notificación se practicó por el agente denunciante, y la interesada, tal vez creyendo que, puesto que rechazó firmar podía "no darse por enterada" de la denuncia, no formuló alegaciones. Pero la notificación existió y la falta de alegaciones supone que el acto de denuncia-iniciación permite entender —conforme a ese artículo— que es "como si" hubiera habido propuesta de resolución y audiencia.

Se comprenderá ahora por qué hemos tenido que empezar analizando el supuesto concreto sobre el que se ha pronunciado el Juzgado, y por qué hemos tenido que explicar el complejo contenido de ese originalísimo documento normalizado que es el boletín de denuncia; y también se entenderá por qué hemos tenido que demorarnos en explicar que la oportunidad que se da al interesado de formular alegaciones es una verdadera carga procesal, por lo que aquél podrá optar entre alegar o no alegar, pero si opta por esto último —como aquí ha ocurrido— debe atenerse a las conse-

cuencias; y por qué, finalmente, nos hemos entretenido asimismo en exponer cuáles son esas consecuencias —producir la conversión de la iniciación con los requisitos del artículo 5 en relación con el 10, en propuesta de resolución, mediante la ficción, en sentido técnico y propio, de que la propuesta de resolución y la audiencia han tenido lugar—.

Cabe decir, incluso, que hay motivos sobrados para pensar que es precisamente el procedimiento sancionador por infracciones de tráfico el que se ha tenido a la vista para redactar ese artículo 13.2 del Reglamento general, porque si bien el actual RD 320/1994 (sancionador en materia de tráfico) es posterior a ese otro Reglamento, la técnica procesal de que se trata —modelo de inteligente aplicación del principio de economía procesal sin merma de las garantías del presunto infractor— lleva muchos años aplicándose. Y al decir muchos años estamos queriendo decir que, en la década de los sesenta, si no antes, se aplicaba ya. Y quien desee comprobar que esto es como decimos puede acudir a la Revista Administrativa pública 43 (1964) 403-419 donde aparece estudiado “El procedimiento sancionador del Código de la circulación”.

Es patente, a la vista de cuanto antecede *que el recurso del Abogado del Estado debe prosperar. Y por ello debemos declarar y declaramos que para la correcta interpretación que debe darse al artículo 13.2 del RD 320/1994, Reglamento sancionador por infracciones de tráfico, hay que tener a la vista lo dispuesto en el artículo 13.2, en relación con los 18 y 19 del RD 1398/1993, Reglamento general del procedimiento sancionador, que lo suple y complementa (art. 11 [sic; debe tratarse de una errata, pues este razonamiento sólo cobra sentido si se entiende referido al art. 1 del RD 320/1994]).*

En consecuencia: aquel artículo 13.2 del RD 320/1994 únicamente exige que la propuesta de resolución se notifique al interesado cuando figuren en el procedimiento o sean tenidos en cuenta otros hechos u otras alegaciones y pruebas distintas de las que, en su caso, hubiere aducido el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el número 1 del artículo 16 del citado Real Decreto.»

De este modo, el fallo de la sentencia, en el que se identifica con la debida precisión que demanda el artículo 100.7 de la LJCA la doctrina legal establecida por el Tribunal Supremo, establece que

«debemos declarar y declaramos que la sentencia dictada en dicho proceso contiene doctrina legal errónea, por lo que, sin perjuicio de respetar, en todo caso, la situación jurídica particular derivada del fallo, según establece la ley para este

tipo de recursos, debemos anular dicha sentencia en lo demás, *declarando que el artículo 13.2 del Real Decreto Reglamentario 320/94, sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial debe interpretarse en el sentido de que la notificación de la propuesta de resolución que corresponda dictar en el procedimiento no es preceptiva ni tiene, por tanto, que notificarse al interesado, siendo también innecesario el trámite de audiencia, en cualquiera de estos dos casos: 1.º Cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del boletín de denuncia que inicia el procedimiento; y 2.º Cuando, habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado».*

5. CONCLUSIÓN FINAL

La exposición teórica que ha preludiado los razonamientos de la STS de 19 de diciembre de 2000 nos ha permitido contar de antemano con las pistas necesarias para entender con alguna profundidad los problemas jurídicos planteados en esta sentencia, por lo que no es preciso ahora extendernos en el análisis y valoración de las premisas, los quiebros dialécticos, las omisiones técnico-jurídicas, las opciones interpretativas desechadas y escogidas; en definitiva, la inevitable cuota de arbitrio judicial inherente a esta o cualquier otra decisión jurisprudencial (16). Sí parece interesante apurar, en cambio, algunos extremos del significado de la *política jurídica* seguida en la sentencia a raíz justamente de tal arbitrio.

Con esta decisión, el Tribunal Supremo confirma una vez más su tradicional papel de garante de la eficacia como valor estructural de los procedimientos administrativos, especialmente de los sancionadores y, más precisamente, de los sancionadores de tráfico (17). Pese a que la apuesta administrativa de atajar la tramitación de tales procedimientos no está tan bien fundamentada en puros términos jurídico-dogmáticos como en un primer momento pudiese parecer —así creemos haberlo demostrado a lo largo de este trabajo—, sin embargo, se impone en el Tribunal Supremo un utilitarismo procedimental conforme al cual la aceleración y simplificación de ese procedimiento sancionador de tráfico: *a)* es beneficioso para el interés general, y *b)* además, no menoscaba irrazonablemente los derechos de los inculpados: he aquí la verdadera *ratio decidendi* sobre la cual se articula la argumentación de la STS de 19 de diciembre de 2000. Esta sentencia deviene así, en definitiva, una buena muestra de las ambiguas justifica-

(16) Cfr. Alejandro NIETO, *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ariel, 2000; en especial, para lo que sigue, las consideraciones vertidas en las págs. 298-303.

(17) Cfr. Carlos AMOEDO SOUTO, *Poder Policial y Derecho Administrativo*, A Coruña, Servizo de Publicacións da Universidade de A Coruña, 2000, págs. 402-405 y 430-433.

ciones, finalidades y consecuencias de las políticas de simplificación administrativa desarrolladas durante los años noventa (18) al calor del reformismo neoliberal del Estado contemporáneo y, muy especialmente, de su revalorización del principio de eficacia administrativa (19).

Sucintamente, y para resumir los obstáculos jurídicos que se oponen a la argumentación de la sentencia, cabría redargüir a esos dos pilares de la *ratio decidendi* lo siguiente: respecto del argumento a), es discutible el enlace causal directo trabado por la sentencia —acogiendo acriticamente la postura del Abogado del Estado— entre aceleración del procedimiento sancionador y salvaguarda de la vida de personas, con un subsecuente aumento de la seguridad en el tráfico. Recientemente, Tomás CANO CAMPOS ha puesto de relieve hasta qué punto la actividad de limitación policial del tráfico —enfoque institucional dominante en este ramo—, aun siendo inevitablemente necesaria, resulta de todo punto insuficiente para disciplinar la circulación de vehículos a motor en la actualidad. Muchos otros factores influyentes en la generación de riesgos vinculados al tráfico demandan modos distintos de actuación de los poderes públicos, de modo que es legítimo dudar de la centralidad de la potestad sancionadora como mecanismo de prevención o represión de comportamientos desviados del Código de Circulación (20). Así lo permite hacer, desde luego, la evidencia empírica disponible en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior de 1999 (21).

(18) Cfr. la panorámica de Joaquín TORNOS MAS, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, núm. 151 de esta REVISTA, 2000, págs. 39-76, con consideraciones críticas sobre tales ambigüedades en págs. 63 y ss. Para el caso francés, vid. Jacques CHEVALLIER, *L'accélération de l'action administrative*, «Revue Française d'administration publique», núm. 84, 1997, págs. 593-607, donde se expone con lucidez que el culto a la *performance* y a la rapidez administrativa pone en causa la lógica administrativa legal-burocrática, caracterizada por la lentitud y la regularidad jurídicamente codificada del comportamiento administrativo.

(19) Legislativamente, la directriz administrativa de eficacia fue recogida en el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, al señalar que la Administración asumía «el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general». Posteriormente, el texto constitucional recogió tal directriz tanto en su artículo 103.1 como en preceptos dispersos referidos a la manera ideal de actuación de los poderes públicos (arts. 9.2, 24.1, 51.1, 129.2 ó 138.1 CE). La legalidad posterior contempla una profusa alusión a la eficacia (art. 22.1 de la Ley 14/1983, de 14 de octubre, de armonización del proceso autonómico; art. 6 LBRL; art. 3.1 LPAC; art. 3.2 LOFAGE, etc.).

(20) Vid. *El régimen jurídico-administrativo del tráfico. Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, Madrid, Civitas-DGT/Ministerio del Interior, 1999, en todo su capítulo VIII, y en especial las págs. 725-727.

(21) Conforme a sus datos, durante este año se cursaron un total de 2.261.140 denuncias en materia de tráfico. Contra esas denuncias se tramitaron 372.437 recursos, de los cuales 297.007 confirmaron la resolución, 17.765 la modificaron, 25.155 la revocaron, 5.925 la anularon y 26.585 fueron declarados inadmisibles. Se tramitaron 3.477 recursos contencioso-administrativos contra sanciones de tráfico, pero no se especifica los que fueron fallados a favor o en contra de la Administración. Pues bien, si acudimos al cuadro de evolución anual de las denuncias formuladas, veremos que esa evolución es progresivamente descendente desde 1986, año en que se presentaron 3.819.933, hasta hoy. Y, sin embargo, la cifra de accidentes con víctimas (muertos o heridos) desde 1974 es netamente ascendente: 99.803 en ese año, 119.755 en 1979, 142.564 en 1986, 162.424 en 1990 (a partir de aquí sufre un descenso), 127.183 en 1995, 130.851 en 1997 y, finalmente, 148.632 en 1999. El número de muertos se mantiene también bastante estable, desde los 4.139 de 1974 hasta los

Respecto del argumento *b)*, ese no-menoscabo de derechos procedimentales de los ciudadanos inculpados no es todo lo sólido que debiera ser:

— Primero, porque configura dogmáticamente como carga lo que es un derecho —el derecho a realizar alegaciones al contenido del boletín de denuncia—, cuya inacción pasa a tener consecuencias negativas para su titular. Se estimula así, paradójicamente, que los inculpados presenten alegaciones formularias, formales y vacías de contenido, con tal de no ser perjudicados en su derecho a ser oídos en los procedimientos sancionadores. El efecto conseguido con la utilización taumatúrgica del atajo sería, entonces, no una buena administración, sino pura y simplemente todo lo contrario (22).

— Segundo, porque el sujeto que decide dar o no audiencia, y cómo, es la Administración a través de una lectura parcial de sus propios reglamentos, sin que el Tribunal Supremo —quizá obnubilado por los fáciles argumentos finalistas del Abogado del Estado— alcance a ver los claros problemas de legalidad, e incluso de constitucionalidad, inherentes a esta conducta. La presunción de que ese derecho de audiencia —tan esencial para una buena administración y dotado de un contenido constitucional *ex arts. 105.c) y 24.2 CE*— se satisface con la posibilidad de hacer alegaciones sin vista del expediente en un plazo de quince días que se abre con un boletín notificado, *velis nolis*, en el acto de denuncia por el agente de tráfico, parece una interpretación excesivamente voluntarista y atrevida.

En definitiva, la decisión tomada por la STS de 19 de diciembre de 2000 en ese auténtico laboratorio administrativo que es la disciplina del tráfico ilustra cómo *la directriz constitucional y legal de eficacia, sumada a los criterios de simplificación, «performance» y rapidez administrativas, pueden encontrar en la legalidad, en las formalidades y en las garantías procedimentales de derecho público un peligroso punto de ataque*: punto de ataque asediado, por lo demás, desde otras tácticas político-administrativas tan exitosas como la huida formal hacia el derecho privado, el desarrollo de formas organizativas mixtas (como las fundaciones), o la erosión del modelo de función pública para el cumplimiento de tareas de interés general.

5.738 de 1999, destacando el período de 1988 a 1993, en el que se superaron los seis mil muertos (en 1989 se sobrepasó la cifra de siete mil muertos).

(22) Cfr. PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...*, op. cit., pág. 467.

