



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. ÁMBITO DE TRÁFICO.

Alumno: José Ángel Moral Gómez

Mayo, 2020

RESUMEN:

Este trabajo trata en general del ámbito sancionador de la Administración, en cuanto a la potestad sancionadora de la que dispone la misma, centrándonos un poco y estudiando algunos detalles como pueden ser el tiempo de prescripción, la caducidad etc. Citando algunas sentencias importantes como puede ser la de 7 de abril de 1981 o la de 18 de diciembre de 1991, e incluso haciendo mención a algunos artículos importantes para llevar a cabo este trabajo, los cuales pueden ser el artículo 132 de la LRJPAC.

Pero sobretodo nos centramos en el ámbito de estas sanciones en cuanto al tráfico nos referimos. En el estudio del ámbito del tráfico tratamos temas como pueden ser hasta qué cierto punto una sanción actúa como herramienta educativa y cuándo deja de serlo para ser simplemente una sanción administrativa, y otros diversos temas como pueden ser los responsables subsidiarios y solidarios que habrán de hacer frente a estas sanciones.

ABSTRACT:

This work deals in general about the sanctioning field of the Administration, in terms of the sanctioning power available to it, focusing a bit and studying some details such as the time of prescription, expiration etc.

Citing some important judgments such as be that of April 7 1981 or December 18, 1991 and even mentioning some important articles to carry out this work, which may be article 132 of LRJPAC.

But above all, we focus on the scope of these traffic sanctions. In the study of the field of trafficking, we address issues such as to what extent a sanction acts as an educational tool and when it ceases to be an administrative sanction, and various other issues such as the subsidiary and solitary managers who will have to face to these sanctions.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	Pag 5
2. SANCIONES DE TRÁFICO.....	Pag 6
2.1 Tipos.....	Pag 7
2.2 Prescripción.....	Pag 7
2.2.1 Definición prescripción.....	Pag 8
2.2.2 Fundamento de la prescripción.....	Pag 4
3. PRESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES.....	Pag 10
3.1 Día inicial.....	Pag 10
3.2 Día final.....	Pag 13
3.3 Interrupción de la prescripción de las infracciones.....	Pag 14
4. PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.....	Pag 16
4.1 Interrupción de la prescripción de las sanciones.....	Pag 17
5. RESERVA DE LEY.....	Pag 19
6. CONCURRENCIA PROCESO PENAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	Pag 20
7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	Pag 21
7.1 Objetivos.....	Pag 22
7.2 Características del catálogo de sanciones.....	Pag 22
7.3 Fases y regulación del procedimiento.....	Pag 24
7.4 Tipos de procedimientos sancionadores.....	Pag 25
7.5 Recursos.....	Pag 25
8. SANCIÓN DE TRÁFICO COMO HERRAMIENTA EDUCATIVA...	Pag 26
9. MULTAS DE TRÁFICO COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA...	Pag 27
9.1 Conexión entre infracciones administrativas y tipos penales.....	Pag 28
9.2 Infracciones administrativas y tipos penales en materia de tráfico y seguridad vial.....	Pag 28
10. EFICACIA Y EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO...	Pag 29
10.1 Eficacia y ejecución de los actos administrativos y sus peculiares sanciones.....	Pag 29
10.2 Ejecutividad inmediata de las sanciones administrativas y presunción de inocencia.....	Pag 31

10.3	Ejecutividad de las sanciones.....	Pag 32
10.4	Eficacia y ejecución sanciones de tráfico. ley 18/2009 23 noviembre.....	Pag 33
10.5	Recurso administrativo de reposición y suspensión automática de sanciones de tráfico.....	Pag 34
10.6	Prescripción de las sanciones de tráfico y resolución de explicita de la reposición.....	Pag 35
11.	RESPONSABLES SUBSIDIARIOS DEL PAGO DE LAS MULTAS DE TRÁFICO.....	Pag 36
12.	MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO.....	Pag 37
13.	CONCLUSIÓN.....	Pag 39
14.	BIBLIOGRAFÍA.....	Pag 40

1. INTRODUCCIÓN.

El siguiente trabajo versa como bien hemos comentado en el resumen sobre la potestad sancionadora administrativa. Dentro de esta potestad abarcamos el ámbito de la misma para imponer sanciones, su compatibilidad con el ámbito penal e incluso las competencias de cada uno de ellos.

Para realizar toda esta comparación hemos utilizado diferentes opiniones de personas como pueden ser DE DIEGO, SAN JOSÉ, GALLARDO, CANO, CABALLERO etc donde expresan sus opiniones acerca de lo que dicen las leyes y los artículos que a lo largo de este trabajo se desarrollan.

Algunas de la jurisprudencia más importante que hemos utilizado es tal como la STC 18 de diciembre de 1991, la Ley de Seguridad Vial que es muy importante dentro de este trabajo, la Ley de Tráfico (LTSV), la Constitución Española, la LRJPAC en sus artículos más importantes como son el 132 y el 138 etc.

Además de la potestad sancionadora tratamos de abarcar también el tema en cuanto a sanciones, en primer lugar en la norma general de las sanciones y con el desarrollo del trabajo hacemos hincapié en las sanciones de tráfico.

No solo en cuanto a sanciones se refiere. Sino que también hablamos de sus prescripciones, sus cómputos iniciales y finales para el plazo, la obligación de pago cuando existen varios sujetos en una misma sanción como son el responsable solidario y el solidario.

Hacemos referencia a una comparativa bastante interesante en la que tratamos de indicar la diferencia de cuando una sanción se utiliza como método educativo y se perfecciona para ayudarnos a nosotros los conductores a que nos auto-responsabilicemos de nuestros actos y tengamos conciencia siempre de que hay que respetar las normas de tráfico establecidas, a la diferencia cuando no respetamos estas medidas de seguridad impuestas, como pueden ser límites de velocidad, restricciones de paso etc. Que no cumplimos por simple desobediencia. Estas últimas serían las multas como sanción administrativa.

Cabe destacar también dentro de este trabajo, la ejecutividad de las normas, cómo se lleva a cabo el procedimiento sancionador, quien lo inicia, quien lo finaliza...

tanto como los medios de ejecución forzosa de estas sanciones para el caso de que el obligado a responder administrativamente no quisiera hacerlo por voluntad propia.

2. SANCIONES DE TRÁFICO.

2.1 DEFINICION SANCIÓN DE TRÁFICO.

Para comenzar, debemos definir lo que es una sanción de tráfico.

Como bien nos reconoce el diccionario del español jurídico una sanción de tráfico es un acto punitivo con cuya imposición por la Administración amenaza el derecho para el caso de que se realice un comportamiento que este tipificado como infracción por alguna norma de tráfico o seguridad vial.

Hoy en día, estas sanciones de tráfico se traducen en multas, suspensión de algunas autorizaciones de la materia y un poco más discutida esta, la retirada de puntos del carnet de conducir.

- ¿Quién puede imponernos una sanción por una infracción de tráfico?

Esta competencia de sanción pertenece al Delegado de Gobierno de la provincia en la que se haya cometido la misma. Si por algún motivo, esta se diera en más de una provincia, el Delegado elegido será el de la Comunidad Autónoma en la que se hayan acometido los hechos.

Estas competencias también pueden ser asumidas por Subdelegados de Gobierno en las Jefaturas Provinciales de Tráfico.

Por su cuenta, los alcaldes también podrán sancionar por infracciones de vulneraciones de circulación cometidas en vías urbanas.

Existe otro tipo de sanción, para las infracciones relacionadas con la publicidad, como pueden ser anuncios que inciten a velocidad, consumo de alcohol durante la conducción... esta competencia corresponderá al Director General de Tráfico.

2.1 TIPOS.

Estas sanciones de tráfico no son únicas e iguales para todos, si no que existen algunas modificaciones e incluso tipos de sanciones para las diferentes infracciones que se puedan llegar a cometer en este ámbito.

Como bien viene tipificado en el Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad vial (TRLTCV) , en su artículo 80 nos ofrece los diferentes tipos de sanciones que se pueden producir, como son:

- * En primer lugar las infracciones leves, que serán sancionadas con multa de hasta 100 euros. Algunas de estas sanciones leves pueden ser tales como; circular en bicicleta sin el alumbrado reglamentario, no hacer uso de los elementos y prendas reflectantes...
- * Las infracciones graves, que lo serán con multas de 200 euros. Unos ejemplos de algunas sanciones graves podrían ser; no respetar los límites de velocidad reglamentariamente, no hacer uso del cinturón de seguridad, conducir usando el teléfono móvil, no respetar señales y órdenes de los agentes de la autoridad...
- * Y por último, las infracciones muy graves, serán de 500 euros. Estas pueden ser tales como, circular con un vehículo cuya carga se caiga a la vía por mal acondicionamiento, conducir con tasas de alcohol superiores a las que se establezcan reglamentariamente o bajo efectos de drogas, circular en sentido contrario al establecido...

No obstante, en cuanto a las sanciones anteriormente citadas, existen modificaciones para los diferentes grados en los que se quebrante la ley, y por tanto diferentes cuantías económicas como sanción, como podemos comprobar un ejemplo haciendo referencia al art. 77, en sus apartados c) y d), donde pueden ser sancionadas con multa de 1000 euros.

2.2 PRESCRIPCION.

2.2.1 DEFINICIÓN DE PRESCRIPCIÓN.

Antes de empezar a hablar de la misma, cabe definir lo que entendemos por prescripción de la acción administrativa. Mientras que CANO¹ la define como “una norma de extinción de la responsabilidad sancionadora por el transcurso del tiempo, en concreto, por el incumplimiento de un plazo desde la comisión de la infracción sin que se dirija o reanude contra el responsable.

¹CANO CAMPOS, TOMAS. *La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del "ius puniendi" de la administración*. Revista General de Derecho Administrativo N°31 (2012), pag.2.

GARBERI², por su parte indica que “la prescripción trata en atribuir al mero transcurso de un periodo de tiempo el radical efecto de extinguir la posibilidad de que por parte de los poderes públicos se declare o reprima responsabilidad penal.

Digamos que, lo que prescribe en el tiempo no son las infracciones cometidas, si no la potestad de la Administración para perseguir estas infracciones y sancionarlas.

2.2.2 FUNDAMENTO DE LA PRESCRIPCIÓN.

El fundamento de esta prescripción como causa de extinción de la responsabilidad sancionadora, reside en el principio de seguridad jurídica, que viene garantizado en la CE en el art. 9.3. De este modo se entiende que “la seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la que se tiene certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente.

Estas infracciones deben ser perseguidas de oficio por las autoridades competentes para suponer una quiebra en el orden jurídico.

A este respecto, hace referencia CABALLERO³, diciendo que en un Estado de Derecho, los ciudadanos tienen derecho a la temporalidad de las actuaciones administrativas, incluyendo las sancionadoras, debiendo ser estas directas, eficientes, claras, rigurosas y sin retrasos injustificados.

Asimismo, esta prescripción se fundamenta también sobre el respeto a las garantías que han de tenerse en todas las manifestaciones del Derecho administrativo sancionador, cómo pueden ser los derechos a la defensa y a la actividad probatoria.

De esto anterior, se deduce que la imprescriptibilidad de las infracciones y las sanciones administrativas podría conllevar la incapacidad de la Administración de garantizar un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes.

Para hablar de la caducidad de estas sanciones por infracciones en las normativas de tráfico, debemos recurrir de nuevo al TRLTCV⁴, en el que en su Capítulo VIII, aborda

²GARBERI LLOBREGAT, JOSE. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Tirant lo Blanch, (2008), pag.140.

³CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pag.642.

⁴https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11722

el tema de prescripción, caducidad y cancelación de antecedentes en cuanto a tráfico nos referimos.

Cabe señalar principalmente su artículo 112, en el que en su apartado 1, nos dice que el plazo de prescripción de las infracciones es de 3 meses para las infracciones leves y de 6 meses para las infracciones graves y muy graves.

Este plazo comienza a contar a partir del mismo día en que se cometen los hechos.

A continuación, en su apartado 2 cito textualmente, nos dice que: *“la prescripción se interrumpirá por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado o que esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con otras administraciones, instituciones u organismos”*.

Este plazo de prescripción se reanuda si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al denunciado.

Sin embargo nos dice también este art. 112, que *“si en el plazo de un año no se produce la resolución sancionadora desde la iniciación del procedimiento, se producirá su caducidad y se procederá al archivo de las actuaciones”*

Por último, desde el punto de vista de la Administración, la prescripción es una exigencia que proviene del principio de eficacia administrativa.

Los plazos de prescripción deben de ser moderados y ajustados, para estimular una actuación ágil de la Administración ya que sería totalmente contrario al principio de eficacia administrativa el hecho de mantener una actuación abierta indefinidamente, como bien opina SAN JOSÉ⁵.

En cuanto a caducidad de las sanciones cabe destacar el apartado 4 de este artículo, en el que dice, que el plazo de prescripción de las sanciones que consisten en una multa, será de 4 años y la suspensión comentada en cuanto a los tipos de sanciones es de un año. Estas se computan desde el día siguiente al cual se adquiriera firmeza de la sanción administrativa.

Otro aspecto de la caducidad de las infracciones, corresponde a la anotación y cancelación de las mismas, la cual se encuentra en el art. 113 donde se dispone que;

⁵SAN JOSE AMAT, CARLES. *Prescripción: Título VII. Infracciones y Sanciones. artículo 47*, en Comentario a la Ley Organica de Protección de Datos de Caracter Personal. (2010), pag.2.

- "Las sanciones por infracciones graves y muy graves y la detracción de puntos ser comunicadas al Registro de Conductores e infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico por la autoridad que la hubiera impuesto en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa.
- Quedarán reflejadas las sanciones firmes por infracciones graves y muy graves en las que un vehículo tanto matriculado en España como en el extranjero estuviese implicado y el impago de las mismas.
- Las anotaciones se cancelaran de oficio, a efectos de antecedentes, una vez transcurridos tres años desde su total cumplimiento o prescripción.

3. PRESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES.

3.1 DÍA INICIAL.

En la ley se distinguen diferentes plazos según se trate de infracciones muy graves, graves y leves. Pues bien, según el art. 132 LRJPAC, comenzarán a contarse desde el día en que la infracción se cometa, quedando sin relevancia totalmente el momento en el que la Administración tenga conocimiento de ello. Pero esto no siempre ha sido así, ya que en la STC 7 de abril de 1981⁶, el Tribunal Supremo pronuncia que “el plazo de dos meses no comenzará hasta que la Administración no tenga conocimiento de los hechos que constituyan la infracción y pueda ejercer entonces su potestad sancionadora”, tanto así como en la

sentencia de 25 de octubre de 1983 CITADO, y en la sentencia de 22 de febrero de 1985⁷, el tribunal se manifiesta en el mismo sentido.

Con relación a lo que hemos dicho anteriormente, DE DIEGO⁸ intenta solventar una duda que causa la norma del art. 132.2 LRJPAC⁹, del inicio del cómputo de la prescripción “desde el día en que la infracción se hubiera cometido” y plantea la duda de: ¿Es de aplicación supletoria o su aplicación es directa en los diferentes sectores del ordenamiento administrativo sancionador?

⁶STS de 7 de abril de 1981. Ponente: Manuel Gordillo Garcia. (RJ 1981/ 1820)

⁷STS de 22 de febrero de 1985. Ponente: Jose Luis Ruiz Sanchez. (RJ 1985/502)

⁸DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pag.72.

⁹<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

Sabemos pues, del carácter supletorio que tiene el apartado 132 de la LRJPAC, al establecer que los plazos generales de prescripción sólo se aplican si las leyes sectoriales sobre la potestad sancionadora no fijan otros distintos.

De igual modo, conocemos que los apartados 2 y 3 no dicen nada sobre esta prevalencia, con lo que podemos concluir que los apartados 2º y 3º, son de aplicación directa.

Sin embargo, esta determinación del día inicial no ofrece problemas cuando se trata de una infracción instantánea simple, porque se consuma en el momento en el que se realice el comportamiento típico.

Pero cuando nos encontramos infracciones permanentes, infracciones de estado, continuadas o complejas la determinación del momento de consumación del hecho ilícito se complica.

La definición de las infracciones permanentes, serían aquellas en la que su realización típica se desarrolla en el tiempo. El Tribunal Supremo considera estas en la STC de 20 de noviembre de 2007¹⁰ como “aquellas que persisten en el tiempo y no se agotan con un solo acto, determinando el mantenimiento de la situación antijurídica a voluntad del autor, caso del desarrollo en el tiempo de actividades sin las preceptivas autorizaciones y otros supuestos semejantes”. Así, la conducta unible en las infracciones permanentes, se considera ilícita de un único delito, pero se mantiene el mismo durante un tiempo prolongado. En cuanto a su consumación, es instantánea, debido a que hasta el preciso momento se mantiene viva la consumación de la infracción.

En cuanto a las infracciones de estado, CABALLERO¹¹ las definía como “las que se consuman en un momento determinado, pero tiene un impacto duradero en la realidad, produciendo efectos externos que pueden llegar a ser permanentes”. Esto quiere decir, que aunque la situación antijurídica pueda prolongarse, no existe un comportamiento permanente que ataque al bien jurídico.

Las infracciones continuadas, según el art. 4.6 RD 1398/1993 las define así: “la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido”.

Estas se asemejan un poco a las permanentes en cuanto que la producción de ambas del resultado dañoso se prolonga a lo largo del tiempo. Pero también se distinguen de las

¹⁰STS de 20 de noviembre de 2007. Ponente: Enrique Lecumberri. Martí. (RJ 2008/667)

¹¹CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pag.648.

mismas en que la infracción continuada no entraña la comisión de un único ilícito, sino de una pluralidad de ellos homogéneos entre sí, mientras que la permanente es una conducta reiterada por una voluntad duradera en la que no se da situación concursar alguna sino una progresión unitaria.

Asimismo, explicaré las infracciones de pluralidad de actos o complejas. Estas se estructuran tomando varias acciones a realizar como integrantes del tipo, lo cual quiere decir que la misma no se consuma hasta que no se han realizado todas las acciones. Con lo cual, la prescripción no puede comenzar hasta haber realizado la última acción y se consuma la infracción, tal y como muestra la STC de 18 Diciembre de 1991¹² “el cómputo del día inicial del plazo de prescripción debe necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma”.

3.2 DÍA FINAL.

En este apartado comentaremos cuál es el momento procedimental que sirve como día final en el cómputo de la prescripción de la acción administrativa para sancionar.

Existen dos tesis;

- La primera argumenta que el día final en el cómputo de la prescripción viene dado por la fecha de la resolución sancionadora
- La segunda defiende que viene dado según la fecha de notificación de la resolución sancionadora.

La opinión del Tribunal Supremo, en la STC de 9 de marzo de 1998¹³, la STC de 2 de febrero de 1999 o la más reciente STC 14 de febrero de 2001, en las que se deja claro que la fecha determinante del final del cómputo es la fecha de la notificación de la resolución sancionadora.

Por otro lado GALLARDO¹⁴, para justificar dicho día como cómputo final estas pautas:

1. Interpretación sistemática y coherente con la regla de la necesidad del conocimiento del presunto infractor, para que la actuación administrativa tenga virtualidad.

¹²STS de 18 de diciembre de 1991. Ponente: Mariano de Oro-Pulido y Lopez. (RJ 1992/309)

¹³STS de 9 de marzo de 1998. Ponente: Fernando Ledesma Bartret. (RJ 1998/2293)

¹⁴GALLARDO CASTILLO, MARIA JESUS. Los principios de la potestad sancionadora. Iustel, (2008) pag.248.

2. Tenor literal del art. 57.2 de la LRJPAC, integrando dentro de sus presupuestos de eficacia demorada aquellos en que el acto administrativo está supeditado a la notificación.
3. La notificación de la resolución sancionadora se revela como el único medio para garantizar que el sancionado tome conocimiento de los motivos que justifican la sanción.
4. Por obvias razones de seguridad jurídica y por constituir la notificación de una de las garantías individuales que la Constitución proclama.

3.3 INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES.

Recordemos que el art. 132.2 LRJPAC dispone que la prescripción de la infracción administrativa quede interrumpida por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Para DE DIEGO¹⁵, la interrupción quiere decir, suprimir, anular o dejar sin efecto el tiempo anterior transcurrido, ya que una vez interrumpida la prescripción no se tendrá en cuenta el tiempo transcurrido con anterioridad.

Dicho esto, podemos decir que la prescripción se interrumpe por la iniciación del procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo de la jurisprudencia deducimos, que no la interrumpe solo la incoación sino que también pueden hacerlo aquellos actos administrativos posteriores de los cuales tenga conocimiento el denunciado, siempre y cuando no se consideren diligencias superfluas, el intento de notificación practicado legalmente o la paralización del procedimiento administrativo durante la sustanciación del proceso penal anteriormente adecuado.

En cuanto a las actuaciones anuladas, DE DIEGO¹⁶, opina que no debería computarse como interruptoras de la prescripción sino tomarse como un período sin actividad administrativa”.

¹⁵DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pag.117.

¹⁶DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pag.118.

En virtud del principio de máxima conservación resulta posible que la nulidad no afecte a aquellos trámites no viciados, porque fueran independientes o porque su contenido se hubiera mantenido igual de no cometerse la infracción. Por ello podemos decir que si la nulidad de actuaciones no afecta a todos los trámites desarrollados durante un periodo de tiempo, los que conserven su validez, servirán para interrumpir la prescripción.

Debemos decir que la jurisprudencia es totalmente clara a la hora de pronunciar en la STS de 31 de julio de 1989¹⁷, que “la prescripción corre aunque el expediente se tramite desde el momento en que tendrá lugar la presunta infracción si de aquel expediente no se da conocimiento alguno al denunciado ni intención en el mismo”.

Podemos deducir que lo que realmente interrumpe la prescripción del procedimiento administrativo sancionador es el acto de comunicación al interesado de la incoación del procedimiento sancionador, y no así la fecha en la resolución de iniciación del procedimiento o de otra actuación administrativa. Esto trae una consecuencia que es que la eficacia de los actos administrativos queda demorada hasta su notificación. Como nos explica de nuevo, DE DIEGO; “no basta con que la administración actúe, es preciso que la actuación llegue formalmente a conocimiento del interesado para que se interrumpa la prescripción”.

No ha de ser comunicado al interesado únicamente la incoación del procedimiento, sino todas las actuaciones que se lleven a cabo en el expediente, en cumplimiento del requisito de externalidad, pudiendo estas tener efectos interruptivos de la prescripción. Debemos comentar que para CUADRADO¹⁸, este matiz posee mucha importancia desde el punto de vista ciudadano, ya que la persona infractora no tiene conocimiento de si yace una actividad administrativa de investigación o persecución de su conducta, sino que recibe una comunicación formal de la Administración.

Cabe destacar el problema de, si el interesado o representante rechaza la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificando las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiendo el procedimiento, rechazar una notificación, negándose el interesado o su representante a recogerla o a firmar su recepción, es insustancial a efectos procedimentales debido a

¹⁷STS de 31 de julio de 1989. Ponente: Pedro Esteban Alamo. (RJ 1989/6194)

¹⁸CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. *Op.cit.*

que los trámites seguirán como si la notificación se hubiera llevado a cabo, ósea que, en caso de rechazo cabe considerarlo formalmente efectuado, ya que la falta de recepción se debe a los actos propios del enunciado y no a errores o defectos imputables al agente notificador.

En este caso, el art. 43 del Real Decreto 1829/1999 de 3 de diciembre, para regular la prestación de los servicios postales, establece que cuando la notificación sea rehusada o rechazada por el interesado o representante deberá hacerse constar esta circunstancia por escrito con su firma, identificación y fecha en la documentación del empleado del operador postal.

Pero no siempre el interesado está dispuesto a identificarse y a firmar la diligencia, teniendo que abrirse como consiguiente dos alternativas;

1. Dar carácter probatorio, al menos iuris tantum, a la certificación firmada por el agente notificador.
2. Realizar un segundo intento de notificación en una hora distinta dentro de los tres días siguientes, conforme a lo previsto en el apartado cuarto del art. 42 RSP.

Si practicado el segundo intento, según el artículo 5 dice *“a partir de este momento, dicha notificación tendrá el mismo tratamiento que las que hubieren sido rehusadas o rechazadas”*.

Como dice la jurisprudencia, únicamente el rechazo de la notificación por parte del interesado o su representante autoriza a tenerla por hecha y a continuar el procedimiento. De este modo, concluimos que la circunstancia de encontrar a una persona en su domicilio (interesado) no conlleva obligación alguna de tener que hacerse cargo de la notificación y la responsabilidad de entregarla al destinatario.

4. PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.

Normalmente se habla de la prescripción de la sanción, pero lo realmente acertado sería hablar de la prescripción del derecho que tiene la administración para hacer efectiva una sanción impuesta, ya que lo que siempre prescribe es la potestad de la Administración para ejecutar sanciones.

Para tener en cuenta esto y pueda hablarse de prescripción, resulta imprescindible que la sanción sea ejecutiva, ya que si no es así no se podrá comenzar a correr el periodo de tiempo que a aquella se le concede.

Esta ejecutividad de sanción está supeditada a que sea firme en vía administrativa, y puede conseguir esta firmeza de tres formas;

1. Cuando la propia resolución pone fin a la vía administrativa (art. 90.3 nueva Ley 39/2015 de 1 de octubre¹⁹).
2. Cuando contra esta resolución cabe recurso ordinario y transcurre el tiempo para su interposición sin haberlo hecho, considerándose firme a todos los efectos (art. 122.1 Ley 39/2015)
3. Cuando recae resolución expresa del recurso ordinario.

Cabe destacar, una cuestión muy problemática en este tema que estamos tratando, y viene siendo el del silencio negativo, el cual resultase ser un acto presunto de contenido determinado que la Administración no podría modificar posteriormente por resolución expresa.

Debemos decir que a raíz de la Ley 4/1999 el silencio negativo no tiene consideración de “acto presunto” dejando de ser como consecuencia un acto administrativo de pleno valor para llegar a ser, como bien dice SAÉZ HIDALGO²⁰: *“en una ficción legal concebida exclusivamente para posibilitar al administrado el acceso a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración”*.

Por tanto cabe destacar, tal y como dicen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, que la eficacia del silencio negativo vuelve a ser *“mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales, dirigida a facilitar el acceso de los interesados a la vía jurisdiccional, ya que no pone fin al procedimiento donde se produjera”*.

4.1 INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.

Cabe destacar el art. 132.3 II de la LRJPAC, donde dice que *“se interrumpirá la prescripción por iniciación del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”*.

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

²⁰ SAEZ HIDALGO, IGNACIO. *Efectos del silencio administrativo en vía de recurso: la prescripción desanciones*. Actualidad Jurídica Aranzadi. N°402, (1999), pag.4.

Las acciones que interrumpen esta prescripción y que dan paso al inicio de procedimiento de sanción, serían el apremio del patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y la compulsión sobre las personas, las que vienen tipificadas en los Arts. 96 a 100 de la Ley 30/92.

En este ámbito, siempre se ha discutido mucho la incoación del proceso jurisdiccional contencioso-administrativo, que está orientado a impugnar la resolución sancionadora la cual pusiera fin a la vía administrativa.

DE DIEGO²¹, se pronuncia a este respecto objetando que “la respuesta ha de ser negativa. La incoación de un proceso contencioso-administrativo, no interrumpe el computo de sanción por sí misma, salvo que se acordare su suspensión.”

Como dice la sentencia de 9 de marzo de 2001 *“el inicio de la prescripción de la sanción tiene como principal presupuesto el de su ejecutividad y dado que la interposición de la demanda jurisdiccional no suspende por si sola la ejecutividad del acto sino hasta que el juez o tribunal adopta a instancia de parte tal medida cautelar, debemos convenir que la prescripción seguirá su curso con independencia de que se haya iniciado el proceso contencioso-administrativo”*.

Sin embargo GÓMEZ PUENTE²², se pronuncia contra esta postura e indica que, para quien la firmeza a que se refiere el art. 132.3 LRJPAC es la que se produce “cuando la sanción no sea ya recurrible en la vida administrativa ni la judicial”.

A todo esto hay que añadir que cuando la resolución sea ejecutiva se podrá suspender cautelarmente si el interesado manifestara a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa.

Esta suspensión, se alcanzará cuando:

1. Habiendo transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo
2. Cuando el interesado hubiere puesto recurso contencioso-administrativo y ocurra lo siguiente:
 - No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución amparada.

²¹DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pag.196.

²²DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pag.199.

- El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada en los términos previstos.

5. RESERVA DE LEY.

“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente del momento”. Artículo 25.1 Constitución Española.

Este derecho fundamental incorpora el principio “nullum crimen nullapoena sine lege”, que significa que no hay ningún delito ni pena si no existe una ley previa.

Este derecho fundamental comprende una doble garantía, expuesta está en la STC 42/1987 de 7 de abril.

La primera, refleja la trascendencia especial que tiene el principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual traduciéndose en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y sanciones correspondientes.

La segunda, con carácter formal, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de las conductas y regulaciones de las sanciones.

La cuestión a abordar consiste en determinar si el origen de prescripción de las sanciones administrativas debe contenerse en norma con rango de ley.

Al principio se consideró que el instituto de la prescripción estaba sometido al principio de que solo podría estar regulado por la ley, “Stricto Sensu”. Pero a partir de la STC 29/1989, todos lo anterior expuesto quebraron, afirmando el art. 25.1 Constitución, aclarando que no se podía derivar una reserva de ley para la regulación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas.

6. CONCURRENCIA PROCESO PENAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Antes de nada tenemos que señalar que existe un comportamiento que en un primer lugar pueden tipificarse como ilícitos penales y administrativos también. Cuando esto ocurre, la potestad sancionadora de la administración, queda subordinada a la actuación punitiva de los órganos jurisdiccionales penales.

Cuando esta finalice sus actuaciones sin declaración de responsabilidad, entonces se activará de nuevo la potestad administrativa.

Consiguientemente, teniendo en cuenta lo que hemos dicho hasta ahora, el día inicial del cómputo de la prescripción del ilícito administrativo no podría ser el de la comisión de los hechos como así lo establece el principio de perjudicialidad penal aplicable al ámbito administrativo.

Una vez sepamos de la existencia de un proceso penal sobre unos hechos, su consecuencia será la abstención de la Administración, y después la incoación o continuación del proceso administrativo sancionador.

Existen dos tesis para determinar entonces el momento en que se reinicie el cómputo de prescripción.

La primera; defiende que deberá comenzar a computar la prescripción a partir de que la administración tenga conocimiento de la conclusión penal, cómo se aprecia en la STC 20 diciembre de 1999²³

En cuanto a la segunda, esta argumenta a favor del inicio del mismo a partir de la fecha en que se dicte la sentencia absolutoria o auto de archivo en la jurisdicción penal, ya que las deficiencias de comunicación entre órganos jurisdiccionales y Administración no pueden perjudicar los derechos del ciudadano y por tanto, perturbar la seguridad jurídica en la que se fundamenta el instituto de la prescripción.

Considerando lo anterior, DE DIEGO²⁴, opina y así nos trasmite que “el plazo de prescripción no puede quedar indefinidamente interrumpido, a merced de la desidia o vejación de la Administración o del correspondiente órgano judicial penal a la hora de comunicarse entre sí. Esta resolución firme, terminará el proceso penal y dará vía libre a la potestad sancionadora de la administración, de manera que ha de ser la fecha de aquella la que reinicie el plazo de prescripción.

Sin embargo, al parecer de los tribunales del orden contencioso-administrativo, ni la fecha en que se dicte resolución, ni que se notifique a las partes, ni tampoco cuando adquiera firmeza, tiene la Administración conocimiento alguno sino mediante la comunicación y remisión del testimonio de particulares que realizan los órganos del orden penal.

Es así, cuando se presente dicho testimonio cuando la Administración estaba en disposición para seguir el procedimiento sancionador y dictar una resolución.

²³STSJ de la Rioja, de 20 de diciembre de 1999. (EDJ 1999/54177)

²⁴DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pag.92.

7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

El nuevo procedimiento sancionador, refleja en un artículo los cinco objetivos principales de la ley 18/2009 de 23 de noviembre, intentando así conseguir un nuevo procedimiento sancionador de tráfico.

7.1 OBJETIVOS:

Estos objetivos que trata esta ley son algunos de los siguientes:

1. Atender el carácter masivo de los expedientes sancionadores en materia de tráfico con un procedimiento específico. Ya que en el año 2007 se produjeron 95.861 infracciones al orden social. Pero no es todo, si le sumamos las infracciones a la Ley de Seguridad Vial por la DGT y le unimos los expedientes por infracciones por el resto de administraciones con competencia en materia de tráfico nos da un total de 15 millones de expedientes sancionadores.
2. Reducir la litigiosidad por motivos de forma, y no de fondo. En los casos de sanciones por infracciones, la relación queda reducida a la visión de un agente de la autoridad o de un medio homologado, certificado y verificado de detección de infracciones, cabiendo aquí poco margen de duda en la comisión del hecho. Las alegaciones se dirigen entonces contra el procedimiento. No se cuestiona que se haya cometido el hecho, sino el proceso para juzgarlo. Mientras más largo y farragoso, mayor litigiosidad.
3. Ofertar al conductor dentro del procedimiento sancionador los derechos de acceso electrónico a los servicios públicos, de la Ley 11/2007. La ley 18/2009 sustituye la notificación edictal en formato papel por una notificación digital en una página web, siempre consultadle por el ciudadano.
4. Acercar la nueva realidad del “pago por uso” del vehículo a su gestión administrativa

Donde realmente se produce el cambio en este nuevo reglamento es a la hora de aplicar las sanciones, por lo que se crean dos principios básicos para la nueva estructura de las sanciones por infracciones hacia la Ley de Tráfico.

Éstas son:

1. Claridad y sencillez: ya que existen cerca de 25 millones de conductores “posibles infractores”, las diferentes sanciones tienen que estar muy claras para que un conductor siempre tenga conocimiento y seguridad jurídica sobre los actos que realice con su medio de transporte, ya sea ciclomotor, automóvil etc.
2. La sanción como elemento de seguridad activa. Ya que algunos elementos del vehículo nos ayudan a mejorar la manera de conducir y evitar que se produzcan accidentes. Uno de los ejemplos puede ser el ABS. De igual modo funcionaría la sanción de tráfico, si el conductor sabe de ella, modificará y mejorará la manera de comportarse al volante.

7.2 CARACTERÍSTICAS DEL CATÁLOGO DE SANCIONES.

De estos dos principios básicos, nacen las nuevas características para el nuevo catálogo de sanciones, que son;

1. Una multa económica fija por conducta. La tradicional Ley de Seguridad Vial establecía sanciones variables en función de las infracciones y la Administración sancionadora. Cada Ayuntamiento tenía su propio baremo de sanción, provocando diferentes castigos en lugares territoriales relativamente cercanos. Por ejemplo la multa por conducir con el teléfono móvil, en algunos sitios era de 95 euros, mientras que en otros sitios colindantes de 295. Por esto, con el objeto de facilitar al conductor una idea fija de las consecuencias sobre su comportamiento se hace fijo el importe de la cuantía de la sanción. Será de 200 euros para las sanciones graves y de 500 para las sanciones muy graves. Las infracciones leves se establecerán con un máximo importe de 100 euros. Sin embargo, existe un principio de graduación de la sanción que no debe obviarse en el que la Ley de Seguridad Vial²⁵ establece en su art. 66 el incremento posible en un 30% según la gravedad y la trascendencia del hecho.
2. No se elevan las cuantías de las sanciones para la mayoría de las infracciones. Esto quiere decir, que no se obtienen mejores resultados de siniestros por un aumento en el importe de las sanciones, si no gestionándolas mejor. Por eso no es objetivo primordial revisar la cuantía de las sanciones.
3. Supresión de la sanción de suspensión temporal de permiso de conducción. La regulación en nuestro país de las sanciones de tráfico para las infracciones graves y

²⁵<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722>

muy graves consiste en imponer una multa económica y suspensión temporal del permiso de conducción de 1 a 3 meses.

4. Las sanciones a los titulares por no cumplir con su obligación de identificar al conductor se modulan en función de la infracción originaria. Una vez se ha identificado el mismo, la administración se dirige contra el conductor infractor. El hecho de no identificar al infractor, constituye un hecho muy grave, que establece una sanción de hasta 1500 euros.
5. Sancionar también a los que usen inhibidores de radares para eludir sistemas de vigilancia y disciplina de tráfico con intención de multifringir. Se establece una sanción de 6000 euros y 6 puntos.
6. Sanciones especiales para actividades industriales contrarias a la seguridad vial. Existen sanciones entre 3 mil y 20 mil euros, y la posibilidad de suspender la autorización administrativa por la que ejercen su actividad.

7.3 FASES Y REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Esta regulación legal del procedimiento, hace referencia a las Garantías Procedimentales, señalando que no se puede imponer ninguna sanción por infracciones tipificadas en esta ley sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a lo dispuesto en este capítulo.

Se hace hincapié en que los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a un control metrológico, que son las actuaciones administrativas y técnicas que tiene por objetivo la comprobación de equipos o sistemas de medida que puedan tener influencia en la transparencia de transacciones comerciales, salud, medio ambiente...

En cuanto a la competencia para sancionar infracciones en materia de tráfico, se establecen las reglas que contienen los Arts. 84 y el apartado 1 del art. 85, que en cuanto en un procedimiento sancionador se pone de manifiesto un hecho el cual ofrece indicios de delitos perseguibles de oficio, se pone en manos del Ministerio Fiscal, por si procediera la acción penal y se acordaran la suspensión de las actuaciones.

Por lo cual, el procedimiento sancionador se resume en:

- Incoación. Art. 86: se incoará de oficio por la autoridad competente que reciba noticia de los hechos constitutivos de infracción, por iniciativa propia o por denuncia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia de tráfico. La denuncia de los agentes de la autoridad constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador.
- Denuncias: Después de la incoación, el art. 87 se ocupa del contenido de las denuncias y el art. 88 recoge el principio de presunción de veracidad de los mismos hechos el cual cito textualmente: *"Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado"*.
- Notificación. Art. 89: las denuncias se notifican en el acto al denunciado, aunque tal notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 1. Que la denuncia se formule cuando el vehículo pueda originar un riesgo para la circulación. El agente deberá indicar los motivos concretos.
 2. Que la denuncia sea realice estando el vehículo parado.
 3. Que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.
 4. Que el agente denunciante se encuentre realizando labores de vigilancia, control, regulación o disciplina del tráfico y carezca de medios para proceder al seguimiento del vehículo.

De la práctica de esta notificación, se encarga el art. 90, de las notificaciones en el BOE el art. 91 y del Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico el art. 92.

7.4 TIPOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.

Existen dos tipos de procedimientos en materia de tráfico.

1. Procedimiento sancionador abreviado. Art. 94, el cual se concluye con el pago voluntario de la multa

2. Procedimiento sancionador ordinario. Art. 95. El procedimiento sancionador abreviado no puede ser de aplicación por lo establecido en el apartado 2 del art. 93 a determinadas infracciones que sean muy graves, como son las letras h), j), n), ñ), o), p), q) y r) del art. 77

7.5 RECURSOS.

El art. 96 contiene los recursos que podrán interponerse contra las resoluciones sancionadoras, donde dice que podrá interponerse recurso de reposición con carácter potestativo en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a su notificación.

En el caso de que se prefiera no interponerlo, cabría el oportuno recurso contencioso-administrativo

8. SANCIÓN DE TRÁFICO COMO HERRAMIENTA EDUCATIVA.

Los accidentes de tráfico constituyen un problema de primer orden para las sociedades modernas, el número de vidas perdidas, las consecuencias de las lesiones que provocan y los daños generados a cientos de persona año tras año. Con todo esto han conseguido que el hecho de los accidentes de tráfico se convierta en una epidemia de proporciones similares a enfermedades como las isquémicas o el cáncer.

Se atribuyen algunas de las causas de los accidentes a la vía, al entorno y al hombre, lo cual ha sido una constante investigación que muestra como el último factor el de mayor peso con diferencia al cual, dentro del mismo, se puede imputar, consumo de bebidas alcohólicas o drogas, ya que la mayoría de accidentes está relacionado con este tema.

Con el fin de prever este gravísimo problema de salud, se propone una serie de medidas preventivas que se basan en diferentes tipos de estrategias, en concreto tres;

1. Se realizan grandes inversiones en la mejora de infraestructuras y seguridad de los vehículos.
2. Se diseñan programas educativos y formativos para dar a conocer las consecuencias de los accidentes de tráfico y eludir factores y grupos de riesgo implicados en los mismos.
3. Se recurre también a la disuasión a través de la amenaza de sanciones cada vez más graves a la vez que se diseñan campañas de vigilancia no solo por medio de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, sino que se realizan también a través de medios electrónicos.

Existe una gran diferencia entre una denuncia, una sanción y una multa.

Una denuncia es cuando un agente de tráfico observa una infracción y a partir de este momento se abre un procedimiento sancionador.

La sanción es el resultado de la denuncia en el tiempo que dura su tramitación y forma en la que se realiza la denuncia.

Y por último, la multa solo corresponde a las sanciones por infracciones en tráfico, significa esto que, los puntos del carnet por ejemplo cuando no los quitan, no se tendría en cuenta como multa o sanción.

Por tanto, la denuncia es anterior a la sanción mientras que la multa es solamente para algunas situaciones de infracciones cometidas en carretera.

9. MULTAS DE TRÁFICO COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

En cuanto a la ordenación del tráfico, viene estando orientada a garantizar la seguridad vial de las personas que somos partícipes en cuanto a este fenómeno.

Esta regulación se realiza a través del TRLTSV y todas las normas que lo conforman.

Dentro del TRLTSV se disponen los Arts. De 74 a 79 en los cuales se contienen las infracciones en materia de tráfico y seguridad como un conjunto en común de las conductas prohibidas y diferenciándolas en leves, graves y muy graves.

Las sanciones aplicables a cada tipo de sanción se fijan en el art. 80.

En la regulación vigente, se fundamenta la multa como la sanción típica, contemplando la posibilidad de la suspensión de algunas autorizaciones que vienen expuestas en el TRLTSV, sin que se prevea la suspensión del permiso o licencia de conducción.

De igual forma, pueden existir normas administrativas que sean extrañas a las que regulan el tráfico y la seguridad vial, también existen normas que regulan el transporte terrestre por carretera en la publicidad de los vehículos, o el seguro obligatorio al que se encuentran sometidos todos los vehículos o algunas otras normas que como puede ser la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana la cual viene en el art. 39.2 c) y contempla la suspensión temporal de licencias, autorizaciones o permisos desde 6 meses y un día a 2 años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de la misma ley.

En caso de ser reincidente, la sanción puede ser de 2 años y un día a 6 años por infracciones muy graves y de 2 años por infracciones graves.

9.1 CONEXIÓN ENTRE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y TIPOS PENALES.

La existencia conjunta de infracciones y tipos, es un hecho común dentro de nuestro sistema, con una función de criminalizar una parte del reproche social intentando concretar conductas más graves y atribuyéndoles un castigo más contundente.

En el ámbito al que nos referimos, de tráfico y seguridad vial, el CP estipula algunas conductas las cuales conforman los tipos penales establecidos como parte de los delitos contra la seguridad colectiva como “delitos contra la seguridad vial” y que vienen definidos en los Arts. 379 a 385 ter CP, estando algunos relacionados con la mencionada anteriormente TRLTSV.

Esta relación entre los tipos penales y las infracciones, tendrá como consecuencia que en algunos procedimientos sancionadores se considerará la posibilidad de que los hechos puedan ser constitutivos de un delito y el órgano administrativo tendrá que abstenerse en cuanto se determina la existencia o no de esa responsabilidad penal en virtud de la prioridad de las actuaciones penales, por unos hechos y por la proscripción impuesta por el principio “non bis in ídem” de sancionar doblemente por el mismo o mismos hechos.

9.2 INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y TIPOS PENALES EN MATERIA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL.

La prescripción de conductas en el ámbito del tráfico y de la seguridad vial, puede dar lugar a infracciones administrativas tipificadas en el marco del Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre²⁶, por el que se aprueba el TRLTSV y de tipos penales en el ámbito del CP.

Cuando se trata de conductas consideradas “más graves” sucede que se encuentran previstas en ambas esferas punitivas, la administrativa y la penal, de forma que al mismo hecho cometido le puedan corresponder según algunas circunstancias un

²⁶http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/561509-rdleg-6-2015-de-30-oct-texto-refundido-de-la-ley-sobre-trafico-circulacion.html

tratamiento administrativo, y por tanto una sanción administrativa, o una represión social, lo cual le corresponderá una pena.

Esta relación entre infracciones administrativas se produce para algunas conductas que están fronterizas entre la máxima amonestación administrativa y el reproche de lo penal. Pero en el ámbito de tráfico y seguridad vial, esta situación se produce para conductas calificadas en la TRLTSV como infracciones muy graves y tipificadas a laves en los marcos de los delitos contra la seguridad vial.

Pero este problema suele suscitarse mucho cuando, en la práctica, se trata de una conducta que en principio puede ser susceptible de encuadrarse y calificarse como administrativa o como penal al situarse en las previsiones que se estiman sobre alcoholemia, sustancias prohibidas, velocidad, conducción temeraria, conducir sin autorización...

10. EFICACIA Y EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO. La regla general en nuestro sistema de Derecho es que todos los actos administrativos producen sus efectos desde el momento en el que se dictan y notifican. Pero en el caso de que exista incumplimiento voluntario por el interesado, la Administración puede proceder a su inmediata ejecución sin acudir al juez.

Se ha interpuesto por el legislador, el retraso de la eficacia de estas sanciones según el art. 138.3 de la Ley 30/1992.

Sin embargo de la Ley de reforma de 18/2009 de 23 de noviembre, es que las multas de tráfico produzcan sus efectos cuanto antes, lo que no tiene convenientes ni en la presunción de inocencia ni en la tutela judicial efectiva.

10.1 EFICACIA Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS PECULIARIDADES EN LAS SANCIONES.

Como hemos comentado en el apartado anterior, existe un privilegio de la Administración que consiste en que los actos administrativos produzcan efectos desde el momento en el que se dictan y notifican

Para realizar una leve aclaración conviene destacar que:

Si los actos administrativos no imponen un comportamiento al administrado no habrá ejecución forzosa, pero si debe de haber actos de ejecución por parte de la Administración, como puede ser el pago a un particular de la cantidad reconocida por el acto administrativo, una anotación de un registro...

En cambio, si la Administración impone un comportamiento a un sujeto que pueda ser de dar, hacer o no hacer, el mismo está obligado a realizarlo desde el momento en que se le notifica el acto. Para estas sanciones de tráfico hay que estar a dispuesto con carácter general y a lo previsto para estas notificaciones del sector por los Arts. 77 y 78 de la Ley de Tráfico.

Desde el momento de esta notificación se iniciará un periodo de cumplimiento voluntario, ya que aún no se usa la fuerza o coacción. Transcurrido este plazo la Administración ya puede proceder a la ejecución forzosa.

Para recurrir a esta ejecución forzosa se utilizara alguno de los medios de coacción o coerción del art. 96 LRJPAC; sobre el apremio del patrimonio, ejecución subsidiaria y compulsión de las personas, todo esto, anteriormente habiendo dictado el apercibimiento del art. 95 LRPAC

Frente a esta ejecutoriedad solo se puede pedir la suspensión del acto en vía de recurso, el cual si es administrativo, viene regulado en el art. 111.2 LRJPAC. Si es un recurso contencioso-administrativo esta suspensión es una de algunas medidas cautelares posibles según indica el art. 129 y ss. LJCA.

Al principio estas reglas eran aplicables a las sanciones de tráfico, lo cual se sigue manteniendo en general, excepto en el momento para que pueda hacerse, ya que el legislador ha decidido imponer otra regla que retrasa la eficacia de las resoluciones sancionadoras, supuestamente para incrementar las garantías del sancionado ante la imposición de castigos administrativos.

La ejecutividad inmediata de las sanciones administrativas han planteado dos problemas diferentes de constitucionalidad.

Por una parte, la posible colisión con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, del art. 24.2 CE.

Y en segundo lugar, la incompatibilidad respecto del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

En este caso, si el primero es un asunto exclusivo de las sanciones, el segundo puede extenderse a todas las resoluciones administrativas desfavorables para el interesado con carácter general.

10.2 LA EJECUTIVIDAD INMEDIATA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PRESUNCION DE INOCENCIA.

Si la presunción de inocencia impone que se trate al imputado como inocente tendrá entonces que retratarse la posibilidad de la Administración de exigir su cumplimiento hasta el momento en el que la sanción sea confirmada por un juez, el cual tiene la última palabra en este asunto.

Por tanto, esta presunción de inocencia conduce a que las sanciones administrativas solo puedan cuando sean completamente firmes, lo que supondría un régimen peculiar de autotutela diferente al resto de los actos administrativos, los cuales no resultan aplicables la presunción de inocencia.

Esta teoría se sigue manteniendo hoy en día por un sector de la doctrina, teoría que parte de un error conceptual, que es que la presunción de inocencia del acusado solo se destruye cuando se agoten todas las posibilidades de revisión de la solución sancionadora.

Con lo que, digamos que la presunción de inocencia se desvirtúa cuando la Administración impone la sanción y no cuando la confirma el juez, la prueba incriminatoria, resultado con las garantías debidas el procedimiento es la que destruye la presunción de inocencia del acusado y justifica la emisión del acto sancionador. A partir de ahí, ya no hay presunción de inocencia, sino prueba de la culpabilidad del sancionado.

Cabe destacar de este punto, que la presunción de inocencia no impone la alteración de las reglas generales sobre la eficacia y la eficacia/ejecución forzosa de los actos administrativos en materia de sanciones.

Esta es la solución que proclama el TC después de algunas dudas sobre este ámbito, por la que se concluye en la STC 66/1984 de 6 de junio y cito textualmente: *“la efectividad de las sanciones no entra en colisión con la presunción de inocencia, la propia legitimidad de potestad sancionadora y la sujeción a un procedimiento contradictorio, abierto al juego de la prueba, excluye toda idea de confrontación de la presunción de inocencia con la inmediata ejecutividad de las sanciones”*.

Más recientemente, en el año 2001, declara la Sala Tercera del TS, que “la ejecutividad de los actos administrativos sancionadores no contraria a la presunción de inocencia” . Por la cual, la competencia para establecer el hecho de que sean ejecutivas las sanciones desde que se dictan, que causen estado, cuando sean firmes en vía administrativa o cuando las revise el juez no influye el art. 24 CE, consolidándose así el margen de libre actuación del legislador.

10.3 LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES.

La ejecutividad de las sanciones del art. 138.3 LRJPAC, se separa de la regla general de que “la resolución sancionadora será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa”. Por tanto y dicho esto, la resolución que no ponga fin a la vía administrativa no será ejecutiva.

Uno de los objetivos del legislador es retrasar la posibilidad del cumplimiento hasta que las sanciones se conviertan en irrecurribles ante la Administración.

En cuanto al concepto de cuando una sanción es firme, sería cuando no es susceptible de recurso administrativo ordinario, ni de alzada ni de reposición, ya sea porque es originariamente irrecurrible o porque se haya interpuesto contra ella y resuelto el recurso administrativo procedente, o bien porque sea susceptible del mismo se haya dejado de transcurrir el plazo de impugnación sin hacerlo.

También se agota la vía administrativa la sanción que sea susceptible de recurso contencioso-administrativo o no lo sea de recurso de alzada, debido a que haya sido dictada por un órgano superior jerárquico, porque lo expresa una ley o porque se trate propiamente la resolución de un recurso de alzada interpuesto anteriormente. Por lo que las resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa, aun no se pueden impugnar

ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si no que han de ser recorridas en alzada.

Tal como expresa nuestro art. 138.3 LRJPAC, la sanción tiene que agotar la vía administrativa para que sea ejecutiva, lo cual tiene un inconveniente, que si una sanción no se recurre, nunca llegará a poner fin a la vía administrativa aunque se convierta en firme por el plazo sin impugnación.

Cabe destacar entonces, que existen sanciones ineficaces o no ejecutivas. Se trata de intentar arreglar esto en el art. 21 Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, donde trata de corregir dicho error. Este artículo dice textualmente:

1. *“Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas y contra las mismas no podrá interponerse recurso administrativo ordinario.*
2. *Las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso ordinario que, en su caso, se 11 La posibilidad de interponer un recurso administrativo de revisión, que es de carácter extraordinario, no supone ningún impedimento para la firmeza en vía administrativa de la sanción. De hecho, el art. 108 y el art. 118.1 LRJPAC disponen que este recurso procede contra las resoluciones firmes en vía administrativa”.*

10.4. LA EFICACIA Y LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO. LEY 18/2009 DE 23 NOVIEMBRE.

Existe en la LTSV varias reglas contradictorias sobre el momento el cual la Administración puede proceder a la ejecución de las sanciones. En el art. 88 se encuentra una regla general que la proclama cuando sean firmes en vía administrativa y dos reglas especiales que la consagran en el sector del tráfico, que es la posibilidad de proceder a la ejecución forzosa con independencia de su impugnación en vía administrativa o vía judicial.

Teniendo en cuenta estas reglas “especiales”, la ejecutividad puede ser o bien desde el día siguiente al que la sanción se notifique al interesado (art. 82.1 LTSV) o bien a los

treinta días naturales de la notificación de la denuncia, si se tratara de un procedimiento sancionador ordinario en el que el imputado decida no alegar (art. 81.5 LTSV).

Existe también otra modalidad procedimental en la LTSV. Dicha modalidad no plantea ningún problema de ejecución forzosa, porque resulta aplicable solo si el acusado paga voluntariamente la multa en el plazo indicado (20 días naturales según el art. 73.3 d), o bien 15 días naturales según el 79, 80 y 81 LTSV.

Como toda esta mezcla de “soluciones” genera un poco de inseguridad, la mejor manera de ejecutar las sanciones y comprobar su eficacia es defendiendo la aplicación de la regla de los Arts. 88 y 90, teniendo la posibilidad de apremio desde los 15 días naturales de la firmeza en vía administrativa, para las multas de tráfico en general, la cual es la mejor combinación junto a la doctrina del TC, ignorando entonces las demás previsiones legales que no sean tales y que se oponen a la jurisprudencia, adelantando la ejecutividad y disminuyendo las garantías del sancionado.

10.5 RECURSO ADMINISTRATIVO DE REPOSICIÓN Y LA SUSPENSIÓN AUTOMÁTICA DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO.

En este aspecto, resulta inaplicable el art. 111 LRJPAC²⁷; ya que el recurso de reposición contra las multas de tráfico produce opelegis, sin petición ni acuerdo y la suspensión automática.

Podemos hacer referencia dentro de este apartado a la efectividad de las sanciones de tráfico y la resolución expresa del recurso de reposición.

En este caso después de una etapa de transición que hubo polémica por dicha cuestión, se estimó que el silencio administrativo no puede equipararse a una resolución expresa desestimatoria del recurso, tal que así se desprende del art. 21.2 RPS, en el que dice que *“no serán ejecutivas hasta tanto no haya recaído resolución del recurso ordinario”*.

En este aspecto y para dar una solución clara y eficaz, no se puede dejar de tener en cuenta el art. 21.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Esta resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras que no se resuelva el recurso administrativo que se dirige a ella. Mientras que, en la resolución del recurso de alzada, en cuanto a su tardanza, permite que el interesado formule impugnación en vía

²⁷<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

jurisdiccional contra la desestimación presunta, ya que en ningún caso se determinará la firmeza ni la ejecutividad de la resolución sancionadora.

10.6. PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO Y LA RESOLUCIÓN DE EXPLÍCITA DE LA REPOSICIÓN.

Como bien dice la STS de 22 de septiembre, no cabe apreciar la prescripción de la sanción.

Para las prescripciones de sanciones, tendremos que hacer referencia al art. 132.3 LRJPAC, del dies a quo del plazo de prescripción de las sanciones. En ella debería poner que la prescripción de la sanción se empieza a computar cuando la resolución pone fin a la vía administrativa. Pero en este caso, dice que el plazo comenzara a contar desde el día siguiente a aquel en el que se adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción, con lo cual ese plazo empieza a correr con carácter general bastante después de que la sanción sea susceptible de ejecución forzosa.

Frente a esta diversidad de opiniones, el art. 92.4 LTSV, hace un adelanto del cómputo del plazo de la prescripción, diciendo que “el plazo de prescripción de las sanciones consistentes en multa pecuniaria será de 4 años y el de las demás sanciones de un año, computados desde el día siguiente a aquel en que se adquiriera firmeza en vía administrativa la sanción”.

Por tanto, lo que se regula en este precepto y argumenta tal cual la sentencia junto con el art. 88 y 90 LTSV, parece tener lógica cuando dice que dicha prescripción empezará a contar desde que alcanza firmeza en vía administrativa, lo cual mientras penda la resolución del recurso administrativo, la sanción no alcanzará dicha firmeza, y su plazo no podrá echar a correr.

Por tanto, si existe una resolución sancionadora pendiente del recurso de alzada, no podrá correr la prescripción de dicha sanción.

Y de igual manera se solucionará para los recursos de reposición contra las multas de tráfico, siguiendo los Arts. 88, 90 y 92. 4 LTSV, manteniendo la prescripción de 4 años de las multas de tráfico, y de 1 año las sanciones no pecuniarias

11. LOS RESPONSABLES SUBSIDIARIOS DEL PAGO DE LAS MULTAS DE TRÁFICO

Según el art. 91.1 LTSV, dice que por regla general la persona que sea propietaria del vehículo responderá subsidiariamente en caso de que el conductor sancionado, el cual es el responsable principal, no pague la multa que ha sido impuesta. Dice así:

“los titulares de los vehículos con los que se haya cometido una infracción serán responsables subsidiarios en caso de impago de la multa impuesta al conductor.”

El carácter general de responsabilidad solidaria y subsidiaria se regula en el art. 130.3 LRJPAC, junto con la subsidiaria en el derecho administrativo sancionador.

Aunque la jurisprudencia ya haya declarado que esta responsabilidad no se opone al principio de personalidad de la sanción ni al de culpabilidad, guarda una relación con la sentencia anterior del TS, el cual rechazó que computara el plazo de prescripción de la infracción sancionada en vía de recurso administrativo.

Pero parece ser que la figura del responsable subsidiario, y la del solidario por supuesto, han planteado bastantes problemas en el Derecho administrativo sancionador.

No obstante, los responsables subsidiarios, tienen el derecho de que después el sancionado le reembolse todo el dinero que ha pagado en concepto de multa previamente, como bien dice el art. 91.3 LTSV.

Sin embargo, existe jurisprudencia del TC que parece oponerse, diciendo que los responsables subsidiarios hay que darles ciertas posibilidades de defenderse e incluso llegando a considerar que tienen que haber participado de algún modo en la comisión culpable de la infracción.

Algo un poco más desafortunado es el art. 91.1 c) y d) LTSV, donde se prevé la responsabilidad subsidiaria del arrendatario a largo plazo o del conductor habitual del vehículo en lugar de la del propietario. No parece lógico el poder exigirle el pago de la multa a una persona que no sea dueña del vehículo.

12. MEDIOS DE EJECUCION FORZOSA DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO.

En cuanto a estas sanciones de tráfico, son aplicables las reglas generales de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, con lo cual si se tratase de

sanciones de multa, procederá el apremio sobre el patrimonio, aplicando el RGR igual que si se tratase de ejecutar cualquier acto administrativo que imponga el deber de pagar una cantidad de dinero.

No obstante, se podrá prever alguna singularidad para cualquier acto administrativo que tenga repercusión en el procedimiento de ejecución, como ciertas garantías legales o responsables subsidiarios o solidarios.

De hecho, si se trata de una sanción que impone un hacer o un no hacer, procederá la ejecución subsidiaria o la multa coercitiva o la compulsión sobre las personas, según lo previsto en la Ley sectorial, ya que la LRJPAC exige para la utilización de la multa una previsión legal específica.

En cuanto a la ejecución de la sanción de suspensión y retirada de carnets, tendremos que estar a lo dispuesto en el art. 67.2 in fine de la LTSV²⁸, donde se prevé una nueva sanción por incumplimiento de sanción, que dice así:

“la realización de actividades durante el tiempo de suspensión de la autorización llevará aparejada una nueva suspensión por un tiempo de seis meses al cometerse el primer quebrantamiento, y de un año si se produjese un segundo o sucesivos quebrantamientos”

Para el procedimiento de la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por la pérdida de todos los puntos asignados existe el art. 63.3 LTSV, que cito textualmente: *“Con independencia de lo dispuesto en los apartados anteriores, la vigencia de las autorizaciones administrativas reguladas en este Título estará subordinada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento”*, por tanto, habrá que tener en cuenta que la LTSV no se le atribuye carácter sancionador a esta medida.

Precisamente, para la ejecución forzosa de la pérdida del permiso de conducir por pérdida de todos los puntos, el art. 37.2, 2º párrafo RGC, establece una forma de compulsión un poco curiosa que no se parece a las reglas generales, ya que se trata de una resolución que impone una obligación personalísima de hacer.

Dice lo siguiente: *“declarada la pérdida de vigencia, el interesado deberá de entregar el permiso o la licencia de conducción ante la Jefatura Provincial de Tráfico, la cual, en caso de no hacerlo se le ordenará hacerlo a los Agentes de la autoridad”*.

²⁸<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722>

13. CONCLUSIÓN.

Después de haber realizado el estudio de esta materia en el ámbito sancionador administrativo y la potestad de la misma para hacerlo he aprendido las nociones básicas que se tienen en cuenta a la hora de imponer una sanción, ya sea en el ámbito de tráfico o en el ámbito cotidiano, el día a día de las personas que no respetan las normas impuestas por el Estado. He aprendido también el procedimiento a la hora de imponer la sanción, la compatibilidad que tiene esta administración con el ámbito penal y las competencias que cada una tiene individualmente.

Por tanto cabe destacar que la Administración pasa a realizar sus acciones una vez que se agota o se desestima el proceso penal.

Por otra parte pienso que si las sanciones administrativas cotidianas son importantes, las sanciones de tráfico lo son aún más ya que se tiene que incentivar y concienciar sobre todo a las personas más jóvenes a conducir con precaución y respetando las normas de tráfico, ya que los accidentes de tráfico es una de las primeras causas de muerte en España. Estas sanciones de tráfico tienen que tener un fin y un objetivo claro y constituir una medida preventiva y educativa.

En materia de Ayuntamientos, deberían de establecer más refuerzos e incluso dureza a la hora de castigar la delincuencia tanto como en materia de circulación vial dentro de los pueblos y ciudades como en el ámbito de acciones constitutivas de vandalismo, endureciendo así las sanciones que se impondrían a los que cometen dichas actuaciones. Y por último para finalizar, comentar el art. 91.1 de LTSV, en el cual se establece que sea el dueño del vehículo infractor sea el garante y tenga que responder con sus bienes (ya sea el propio vehículo u otros tipo de bienes) si por algún motivo el conductor que

en ese momento fuese sancionado conduciendo su vehículo. En este artículo no estoy de acuerdo.

Vale que yo sea el dueño del vehículo, pero creo que no se me debería recriminar una actuación que no se ha llevado a cabo por mi persona. Cada cual tiene que ser consecuente de sus propios actos y responder como buenamente se pueda de las malas actuaciones que se cometan, en mi opinión.

14. BIBLIOGRAFÍA.

- Páginas web:
 - <https://www.iberley.es/temas/prescripcion-caducidad-cancelacion-antecedentes-materia-traffic-62291>
 - <http://iabogado.com/guia-legal/su-vehiculo-y-el-traffic/las-multas-de-traffic#05020100000000>
 - <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4238709>
 - <https://practico-traffic.es/vid/infracciones-administrativas-tipos-penales-447684958>
 - [https://practico-traffic.es/vid/actuaciones-jurisdiccionales-penales-447686042-](https://practico-traffic.es/vid/actuaciones-jurisdiccionales-penales-447686042)
 - http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/ley-traffic/normas-basicas/doc/RDL-339_1990.-Ley-Seguridad-Vial.pdf
- Jurisprudencia:
 - Sentencia 7 de abril de 1981
 - Sentencia 25 de octubre de 1983
 - Sentencia 22 de febrero de 1985

- Sentencia 18 de diciembre de 1991
- Sentencia 9 de marzo de 1998
- Sentencia 20 de diciembre de 1999
- Sentencia 9 de marzo de 2001
- Sentencia 20 de noviembre de 2007

- Legislación:

- Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, 29 diciembre de 1978, núm. 311.
- Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, 2 de marzo)
- Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 18/2009 de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo, en materia sancionadora.
- Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido sobre la Ley sobre tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

- Libros:

- Cano Campos, T (2018) *Sanciones Administrativas*, Ediciones Francis y Taylor, Barcelona
- Cano Campos, (2014) *Las sanciones de tráfico*, Aranzadi, Edición 2ª, Pamplona.
- Fernández, Tomás Ramón, García de Enterría, Eduardo: (2017), *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Civitas, Editorial 18ª, Navarra.

- Revistas:

- Sáez Hidalgo, I (1999), *Efectos del silencio administrativo en vía de recurso, prescripción de sanciones*, Dialnet, Nº 402.
- De Diego Díez, L (2019), *Inicio y fin de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, Dialnet, págs. 107-135.
- Medina Sarmiento, J (2013), *Prevención de la conducción influenciada por medio de los mapas del crimen*, Dialnet.
- Alarcón Sotomayor, L (2009), *Eficacia y prevención de las sanciones de tráfico*, Dialnet, Nº 284-285, págs. 121-152