

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA**XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1  
VIGO**

SENTENCIA: 00187/2015

N11600  
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)

N.I.G: 36057 45 3 2015 0000100

Procedimiento: PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000052 /2015 /

Sobre: ADMON. LOCAL

De D/Dª:

Letrado: GUILLERMO PRESA SUAREZ

Procurador D./Dª:

Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO

Letrado:

Procurador D./Dª

ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA  
**SENTENCIA N° 187/2015**

En Vigo, a veintisiete de mayo de dos mil quince.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. LUIS-ÁNGEL FERNÁNDEZ BARRIO, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo los presentes autos de Procedimiento Abreviado, seguidos con el número 52/2015, a instancia de D. defendido por el Letrado Sr. Presa Suárez, frente al CONCELLO DE VIGO, representado por el Sr. Letrado de sus servicios jurídicos; contra el siguiente acto administrativo:

*Resolución del Concejal del Área de Movilidad y Seguridad del Concello de Vigo, de fecha 19 de noviembre de 2014, por la que se le impone al recurrente una sanción de multa de 200 € y detracción de tres puntos de la autorización administrativa para conducir, por infracción del artículo 18.2 del Reglamento General de Circulación.*

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Vigo, se turnó a este Juzgado recurso contencioso-administrativo formulado por la representación del Sr. contra la resolución arriba indicada, interesando se declare ésta no conforme a Derecho, y se deje sin efecto.

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso, se acordó tramitarlo por los cauces del proceso abreviado, convocando a las partes a una vista, que tuvo lugar el pasado día veinte, y a la que acudió la representación de



la parte actora -que ratificó la demanda-, así como la representación de la Administración demandada, que se opuso a su estimación.

Se recibió el procedimiento a prueba, rechazando la práctica de las que se consideraron impertinentes, con el resultado que obra en acta, formulándose oralmente las conclusiones definitivas.

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **PRIMERO.** - *De los antecedentes necesarios*

1.- El 22 de abril de 2014, se confecciona boletín de denuncia por un agente de la Policía Local de Vigo en el que se hace constar que, a las 18.59 horas de ese día, el conductor del vehículo Seat Ibiza matrícula estaba utilizando manualmente el teléfono móvil o cualquier otro dispositivo incompatible con la obligatoria atención permanente a la conducción, cuando transitaba por la c/ López de Neira.

Se notificó en el acto la denuncia al conductor, que era el ahora demandante.

2.- El Sr. presentó escrito de alegaciones donde, entre otras consideraciones, se quejaba de la indefinición de la conducta reprochada, y solicitando, como medio de prueba, la ratificación del agente.

3.- El agente denunciante se ratificó en la denuncia el 4 de agosto, "al quedar perfectamente descrito el hecho denunciado y observar, in situ, y sin lugar a dudas, la infracción denunciada".

4.- Se notificó al denunciado el contenido de ese informe y presentó nuevo escrito de alegaciones.

5.- El 19 de noviembre se dicta resolución sancionadora imponiendo la sanción de multa de 200 euros, llevando aparejada la detracción de tres puntos de la autorización administrativa para conducir una vez alcance firmeza.

#### **SEGUNDO.** - *De la propuesta de resolución*

La parte actora manifiesta en la demanda que se ha producido un defecto formal en la instrucción del expediente sancionador, toda vez que no se le notificó la propuesta de resolución con carácter previo a emitirse esta última.

En realidad, lo cierto es que en el expediente no se practicó ninguna prueba distinta a la ratificación del agente denunciante, y el contenido de ese informe fue puntualmente remitido al demandante, quien, conocedor de sus términos, expuso las alegaciones que tuvo por



convenientes. De modo que, aunque esa audiencia se verificase antes de la propuesta, ninguna indefensión se le causó.

En cualquier caso, tampoco resultaba exigible la notificación de la propuesta, porque no figuraban en el procedimiento ni fueron tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. En este sentido, el art. 81.4 de la Ley de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial expresa que *concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda. Únicamente se dará traslado de la propuesta al interesado, para que pueda formular nuevas alegaciones en el plazo de quince días naturales, si figuran en el procedimiento o se hubiesen tenido en cuenta en la resolución otros hechos u otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado.*

En consecuencia, cuando en la propuesta de resolución no se tienen en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, se hace innecesario el trámite de audiencia, con arreglo a la interpretación Jurisprudencial de esta norma. Así, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de 19.12.2000, la notificación de la propuesta de resolución no es preceptiva para el caso de que: 1°. No se hayan formulado alegaciones por el interesado; 2°. Cuando, habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni alegaciones o pruebas que las ya aducidas inicialmente.

Para terminar, no debe olvidarse, al respecto, que la Jurisprudencia reconoce la excepcionalidad de la nulidad de pleno derecho por motivos formales remitiéndose -salvo determinados casos- a la nulidad relativa con el consiguiente efecto de retroacción de actuaciones hasta el momento en el que se dice que se padeció el defecto y aun así, viene a considerarlo aconsejable, por razones de economía procesal, sólo para cuando las anomalías cometidas puedan deformar el conocimiento de los hechos a enjuiciar y, en el presente caso, el recurrente ha tenido plenas posibilidades de audiencia, defensa e intervención directa, por lo que no cabe hablar con propiedad de indefensión, habiendo gozado de toda clase de posibilidades defensivas y encontrándose ante esta Jurisdicción en plenitud de condiciones para alegar y probar cuantos motivos impugnatorios ha tenido a bien.

En esta línea, como ha venido reconociendo la práctica totalidad de nuestra Jurisprudencia, en nuestro Derecho Administrativo, desde la Ley de Procedimiento hasta la Ley 30/1992, siempre se han considerado los vicios de procedimiento desde dos posibles consecuencias: la nulidad radical de un acto si se ha omitido "total y



absolutamente" el procedimiento para su adopción (ex artículo 62.1 e) de la Ley 30/1.992), y de otra parte, la anulabilidad del mismo por motivos procedimentales si se ha producido indefensión o carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin (ex artículo 63.2 de la Ley 30/1992).

Es claro que en el caso de autos no se está ante la posible nulidad radical del acto pues los vicios de forma que se denuncian no implicarían en ningún caso una ausencia de procedimiento. Existe procedimiento. Por otro lado, los vicios de forma que conllevan anulabilidad, como ya se ha dicho, están anudados no al rito formal, sino a la eficacia de la forma, sus fines. De tal suerte que quien invoca la anulabilidad por motivos formales tiene que hacer lo propio con la indefensión y la justificación de la forma para alcanzar el fin del acto. Y en el caso de autos el recurrente, que no ha acreditado en qué modo pudo padecer indefensión en el seno del expediente (más que en una esfera puramente dogmática o teórica) por el hecho de desconocer el contenido de la propuesta de resolución, ha ejercido su derecho de defensa y contradicción plenamente, pues ha alegado lo que consideró oportuno.

### TERCERO.- De los principios rectores del procedimiento sancionador

En primer término, cabe apuntar que el principio de presunción de inocencia, que recoge como derecho fundamental el art. 24.2 de la Constitución y que también se aplica al derecho administrativo sancionador, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 21 de julio de 1998, debe comportar la necesidad de que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie este obligado a probar su propia inocencia, por lo que cabe considerar que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una *probatio diabolica* de los hechos negativos (STC 45/1997, de 11 de marzo).

Como ha resaltado asimismo nuestro Tribunal Constitucional (STC 169/1998), a pesar del especial valor que la ley les otorga, las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad no pueden gozar de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial las actas incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras



pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas (STC 76/1990 y 14/1997).

El derecho a ser informado de la acusación integra el genérico derecho de defensa a través de una relación de instrumentalidad. Como sostiene el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de octubre de 1990, la indefensión proscrita en el artículo 24 CE supone tanto un desconocimiento de las pretensiones de las partes, imposibilitando objetarlas, rebatirlas e impugnarlas, como cuando se trata de cuestiones de hecho, falta de oportunidad de aportar pruebas, bien para contrarrestar las propuestas y practicarlas de contrario, bien para acreditar la versión propia; y así, el conocimiento de la acusación formulada es principio constitucional corroborador del también principio acusatorio formal, principios éstos que impiden todo conato de indefensión en el acusado.

En el mismo sentido, dirá la STC 297/1993, de 18 de octubre, que es indudable que el derecho de defensa presupone el derecho a conocer los cargos antes de la imposición de la sanción. Ninguna defensa puede resultar eficaz si el imputado no conoce con anterioridad los hechos en que se fundamenta la acusación, a fin de oponer frente a ellos las oportunas excepciones y defensas.

En definitiva, el derecho a ser informado de la acusación se erige en un derecho subjetivo público fundamental, instrumental del derecho de defensa, del que son titulares los sujetos pasivos del procedimiento sancionador y que confiere a los mismos el derecho a conocer, con carácter previo a las fases de alegación y prueba, el contenido de la acusación dirigida frente a ellos.

La información que ha de suministrarse al administrado ha de ser demostrativa de la existencia real, efectiva y completa de una acusación (STS de 26/01/1988), por cuanto se revelaría lesiva del mencionado derecho fundamental una notificación meramente formalista en la que no se dieran a entender explícita y claramente los perfiles concretos de la acusación. Tal y como ha manifestado el TC a propósito de los escritos de calificación en el proceso penal, una redacción indeterminada o imprecisa, vaga o insuficiente del acto por el que se comunica al inculpado los cargos dirigidos en su contra puede ocasionarle indefensión (STC 9/1982, de 10 de marzo; también la STS de 17/11/1983). Y de la misma forma, para el procedimiento administrativo se pronuncia la STS de 16/06/1984: es imprescindible que los correspondientes cargos vengan consignados con la



suficiente concreción, no bastando la afirmación genérica de existir infracciones, exponiendo el defecto de una forma genérica o abstracta, sino que la determinación del cargo ha de ser específicamente detallada.

De ahí que deba exigirse que la descripción de los hechos que la resolución sancionadora considera probados sea lo suficientemente contundente y desprovista de dudas, al menos en los aspectos a los que se aplica el derecho, como para permitir la adecuada subsunción de la conducta en el correspondiente precepto sustantivo, de forma que la relación de hechos, su calificación jurídica y la decisión formen un todo congruente.

#### CUARTO.- *De su aplicación al caso enjuiciado*

En el presente caso, la resolución sancionadora no refiere cuál es la conducta que se le reprocha al Sr. , remitiéndose al contenido de la denuncia y del informe de ratificación, lo cual, si bien es completamente válido y legítimo en la mayor parte de las ocasiones, en este caso resulta inocuo, porque ni en la una ni en el otro se especifica el hecho infractor.

En la denuncia, se plasma literalmente el contenido del art. 18 del Reglamento General de Circulación, que efectivamente prohíbe conducir utilizando manualmente el teléfono móvil o cualquier otro dispositivo incompatible con la obligatoria atención permanente a la conducción.

Desde el primer escrito de alegaciones, el demandante solicitó que se especificase de qué concreta acción se le acusaba, pues el tipo no define una sola conducta.

Habría resultado extremadamente sencillo que, con ocasión de la ratificación del agente, éste hubiese determinado qué aparato estaba manipulando el Sr. cuando fue sorprendido: teléfono móvil, tablet, navegador...

Sin embargo, se limitó a remitirse al contenido de la denuncia, y en ésta no concreta circunstanciadamente el hecho, sino que se plasma el tenor del precepto infringido, que es bien distinto.

En definitiva, la resolución sancionadora, al no explicitar los concretos hechos circunstanciados que han sido reputados como infracción, ha vulnerado el derecho a la defensa del actor, al que se imputa la comisión de una infracción mediante la consignación genérica y abstracta de un precepto reglamentario que no resulta reveladora de hechos infractores perfectamente identificados conformes a las exigencias propias del Derecho administrativo sancionador.

Conviene añadir que la motivación de la existencia de culpabilidad debe estar en el acto administrativo

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

sancionador y que la ausencia de este requisito no puede ser suplido a *posteriori* por el órgano jurisdiccional que conozca del recurso contencioso-administrativo.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2008 (recurso de casación para unificación de doctrina, y siguiendo a la establecida por el Tribunal Constitucional, el principio de presunción de inocencia, aplicable también en el ejercicio de la potestad administrativa (por todas, STC 120/1994 y 45/1997), garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad (STC 212/1990), y comporta, entre otras exigencias, la de que la Administración pruebe y, por ende, motive, no sólo los hechos constitutivos de la infracción, la participación del acusado en tales hechos y las circunstancias que constituyen un criterio de graduación, sino también la culpabilidad que justifique la imposición de la sanción (entre otras, STC 76/1990, 14/1997, 209/1999 y 33/2000).

Como recuerda la STC 89/1995, y subrayan a su vez las SSTC 7/1998 y 59/2004, no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el *ius puniendi* del Estado, sino un proceso contencioso-administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción. En consecuencia, no es posible concluir que sean los Tribunales contencioso-administrativos los que, al modo de lo que sucede en el orden jurisdiccional penal, «condenen» al administrado. Muy al contrario, la sanción administrativa la impone siempre la Administración pública en el ejercicio de la potestad que le reconoce la Constitución. De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa «se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE» (STC 125/1983).

Por eso, se reputó impertinente la intención de la defensa de la Administración municipal de aportar, como medio de prueba, en el acto del juicio, un parte de servicio del agente denunciante en el que se indicaba que, en realidad, al demandante se le había sorprendido utilizando un teléfono móvil. Esa imputación tendría que haber constado en el seno del expediente administrativo, pues era en éste donde se trataba de perfilar la específica acción infractora. Las pruebas de cargo han de figurar en el expediente.

En conclusión a lo expuesto, procede la estimación de la demanda.

#### CUARTO.- De las costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la L.J.C.A., en la redacción vigente en la época de interposición de la demanda, procede su imposición a la parte demandada, en aplicación del criterio objetivo del vencimiento, si bien se moderan prudencialmente hasta la

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

cifra máxima de cien euros en concepto de honorarios de Letrado, atendiendo a la cuantía del pleito.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación,

### FALLO

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D.

, frente al CONCELLO DE VIGO, seguido como PROCESO ABREVIADO número 52/2015 ante este Juzgado, contra la resolución citada en el encabezamiento de esta Sentencia, que se declara contraria al ordenamiento jurídico, por lo que se anula y se deja sin efecto.

Las costas procesales -hasta la cifra máxima de cien euros en concepto de honorarios de Letrado- se imponen a la parte demandada.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que es firme, pues contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así, por esta Sentencia, definitivamente Juzgando en única instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

E/.

PUBLICACIÓN. Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-