



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

# XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 VIGO

SENTENCIA: 00032/2022

-

Modelo: N11600  
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)  
Teléfono: 986 81 74 40 Fax: 986 81 74 42  
Correo electrónico:

Equipo/usuario: MV

N.I.G: 36057 45 3 2021 0000630  
Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000321 /2021 /  
Sobre: ADMON. LOCAL  
De D/Dª:  
Abogado: SERGIO FERNANDEZ SOLIÑO  
Procurador D./Dª:  
Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO  
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO  
Procurador D./Dª

## **SENTENCIA N°: 32/22.**

En Vigo, a uno de febrero de dos mil veintidós.

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 321/2021, a instancia de Dª representada por el Letrado Sr. Fernández Soliño, frente al CONCELLO DE VIGO, representado por el Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra el siguiente acto administrativo:

*Imposición a la recurrente, el 26.7.2021, de sanción de multa de 200 euros (100 € en importe bonificado) y detracción de cuatro puntos de la autorización administrativa para conducir, al considerarle autora de infracción en materia de tráfico, consistente en no respetar las señales o las órdenes de los agentes de la autoridad que regulan la circulación (art. 143.1 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 demanda en recurso contencioso-administrativo formulado por la representación de la Sra. frente al Concello de Vigo contra la resolución sancionadora indicada, interesando se



declare no ajustada a Derecho y se anule; con condena en costas.

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

Tras la ratificación de la demanda, la representación procesal del Concello de Vigo contestó en forma de oposición a las pretensiones contenidas en ésta, interesando su desestimación.

Practicada prueba documental, se expusieron oralmente las conclusiones definitivas.

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **PRIMERO.**- *Del objeto del pleito*

A la 1.53 horas del día 26 de julio de 2021, un agente de la Policía Local de Vigo confeccionó boletín de denuncia describiendo el hecho infractor como "no respetar las señales o las órdenes de los agentes de la autoridad que regulan la circulación", reputando infringido el art. 143-1-5A (sic), que llevaba aparejada multa de 200 euros y detracción de cuatro puntos de la autorización administrativa para conducir. En el apartado correspondiente a observaciones se añade: "meterse en el centro de la calzada y no respetar las órdenes de regulación".

Hechos acontecidos en c/ .

Se identificó a la ahora demandante como autora de la infracción y se le notificó en el acto el boletín.

Pasado el plazo de veinte días, no procedió al abono bonificado de la sanción ni a la formulación de alegaciones en sede administrativa, interponiendo seguidamente recurso contencioso-administrativo.

No obstante, la Administración demandada envió una segunda notificación de la denuncia y, al no formularse alegaciones, acabó dictando resolución sancionadora el 15 de diciembre de 2021 imponiendo la sanción anunciada en el boletín. Acto administrativo que se ha intentado notificar infructuosamente los días 18 y 19 de enero, por ausencia de la destinataria.

Los argumentos contenidos en la demanda gravitan alrededor del derecho de defensa.

#### **SEGUNDO.**- *De la cuestión procedimental preliminar*



En el supuesto concreto objeto de análisis, atendido el contenido del acto administrativo objeto de impugnación, nos encontramos ante uno de los denominados actos de trámite cualificados, pues no se limita a ordenar el procedimiento y preparar o contribuir a la adopción de la decisión definitiva, sino que tiene idénticos efectos que los de una resolución final cuando, como aquí acontece, concurren los presupuestos que contempla la normativa sectorial aplicable: esto es, no haber abonado la interesado la sanción propuesta en el acuerdo de incoación ni haber formulado alegaciones frente a dicho acuerdo.

En efecto, tal como establece el artículo 93.1 del 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, notificada la denuncia, ya sea en el acto o en un momento posterior, el denunciado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas. Si se efectúa el pago de la multa en las condiciones indicadas en el párrafo primero, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, y en caso de no hacerlo, el procedimiento sancionador ordinario.

De no formular el interesado alegaciones ni efectuar el abono del importe de la multa en el plazo legal, deviene aplicable lo dispuesto en el artículo 95.4 del Texto Refundido, de conformidad con el cual "cuando se trate de infracciones leves, de infracciones graves que no supongan la detracción de puntos, o de infracciones muy graves y graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia, si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador. En este supuesto, la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia."

En el supuesto analizado, se le notificó a la demandante el boletín de denuncia, y a partir de ese instante tenía en su mano un abanico de posibilidades: presentar alegaciones, pagar el importe bonificado de multa o permanecer impasible.

La actora optó por esta tercera vía, que tiene las siguientes consecuencias:

-El efecto de acto resolutorio, que le confiere el carácter de acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento.

-El agotamiento de la vía administrativa, quedando, por tanto, abierta, la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa.

-La posibilidad de ejecución de la sanción transcurridos 30 días naturales desde la recepción de la notificación de la denuncia.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTITZA

Por ello, la ulterior actuación administrativa, consistente en nueva notificación de la denuncia y resolución del expediente, es contraria al ordenamiento jurídico y procede su anulación. La vía administrativa ya se había agotado con el transcurso de veinte días sin que la denunciada hubiese efectuado actuación alguna tras la notificación en el acto de la denuncia.

### **TERCERO.**- *Del procedimiento escogido*

Cuando se opta por esta actitud pasiva en vía administrativa, renunciando a la presentación de alegaciones, implícitamente se está aceptando el planteamiento de hechos efectuado en la denuncia, de forma que con arreglo a la doctrina de los actos propios no podrá cuestionarse su versión fáctica en vía jurisdiccional, donde sólo tendrán cabida fundamentos jurídicos para evidenciar el error en la calificación y consecuencias de la conducta infractora.

Si bien en un principio, como ocurre a partir de cualquier denuncia, se crea un escenario fáctico de incertidumbre (autoría, culpabilidad, circunstancias...) en que se enfrenta la versión oficial con la versión del denunciado, con la utilización de esta modalidad procedimental por parte del administrado (que libremente lo decide), queda eliminada esa incertidumbre.

Ni siquiera existe resolución administrativa; ni expresa ni presunta, y menos aún propuesta de resolución: la pasividad del denunciado produce los efectos de una resolución administrativa implícita de aceptación.

Pero se desprende algo más de este peculiar modo de terminación del expediente administrativo: la introducción, en sede judicial, de pretensiones que no se han planteado en vía administrativa (por la simple razón de que no se han presentado alegaciones) deriva en una patente desviación procesal.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1992 declaraba que:

"Como establecemos en nuestra reciente Sentencia 12 marzo pasado, el proceso contencioso-administrativo no permite la "desviación procesal", la que se produce cuando se plantean en sede jurisdiccional *cuestiones* (no *motivos*) nuevas, respecto de las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse, y por tanto, no procede hacer pronunciamiento alguno sobre las peticiones o pretensiones que no fueron objeto de las resoluciones administrativas impugnadas al efecto de no alterar la función esencialmente revisora de la jurisdicción respecto de la actuación administrativa, sin que a ello se oponga lo preceptuado en los arts. 43.1 y 69.1 LJCA, al determinar respectivamente, que: "Esta jurisdicción juzgará dentro del límite de las pretensiones de las partes y de las alegaciones para fundamentar el recurso y la oposición" y que "en los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los



fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de los cuales pueden alegarse cuantos motivos procedan, aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste", pues si dichos preceptos autorizan nuevas alegaciones o motivos nuevos en defensa del Derecho, en modo alguno permiten pueda alterarse, reformarse ni menos adicionarse a la pretensión, peticiones que no se discutieron en vía administrativa y que ni siquiera se formularon en ella, ya que si la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa permite la alteración de los fundamentos jurídicos deducidos ante la Administración o la ampliación de las mismos, de tal suerte que el escrito de demanda, dejando intacta la cuestión suscitada en dicha vía previa, pueda albergar razones y fundamentos diversos a los expuestos en el expediente administrativo antecedentes de la litis, no autoriza se produzca en ella una discordancia objetiva entre lo pedido, pretendido en vía administrativa y lo interesado en vía jurisdiccional".

En igual sentido la STS de 18-02-1999 establece que: "lo único permitido, sin ruptura del equilibrio procesal de las partes, es aducir nuevos motivos o razones o meras alegaciones, en su sentido propio de simples argumentaciones de las peticiones, siempre las mismas, deducidas en la demanda y contestación".

No cabe, pues, confundir la cuestión litigiosa, que determina objetivamente el ámbito del proceso, y los motivos o razones jurídicas que se alegan como soporte de lo pretendido, cuya variación o ampliación puede realizarse en cualquier momento o hito procedimental, porque una cosa es el factor diferencial de lo que constituye la esencia identificadora, en todos sus matices, del objeto controvertido planteado (entendiendo por objeto - ya que el vocablo es susceptible de más de una acepción- la materia o tema planteado, en su prístino y verdadero contenido, que es lo que sirve de base y configura la petición y pretensión correspondientes y se traduce o plasma, en definitiva, en el concepto de cuestión), y otra cosa distinta es el argumento o motivo o el razonamiento empleado en justificación de lo pretendido en relación con la materia o tema básico controvertido.

En realidad, los dos componentes referidos pueden enmarcarse, uno, en el ámbito propio de los hechos y, el otro, en el de la dialéctica, la lógica y el derecho, circunstancia que explica la inalterabilidad que debe existir en el planteamiento y fijación de lo perteneciente al primer campo (supuesto de hecho), y la elasticidad y ductilidad permitida en el campo de lo segundo (fundamentos o razonamientos jurídicos)."

En consecuencia, no es factible que la demandante pretenda socavar el supuesto de hecho consentido por él en vía administrativa: el hecho denunciado queda incólume, porque se aplica con fatal contundencia lo establecido en el art. 88 del Texto Refundido: 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.

#### **CUARTO**. - *Del principio acusatorio y tipicidad*

Mediante el *ius puniendi*, la Administración competente castiga las conductas que el ordenamiento jurídico considera son merecedoras de pena o sanción mediante una previsión explícita. Esta última previsión - la de que cierto comportamiento es transgresor hasta el punto de que debe ser castigado- y la previsión misma del castigo correspondiente integran la nota de tipicidad como garantía del ejercicio de aquel derecho sancionador, de modo que el órgano encargado de sancionar no puede actuar frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora.

Cuestión plenamente jurídica, de integración de los hechos en el tipo, que puede ser planteada legítimamente en este tipo de procedimientos, aun mediando pasividad en sede administrativa.

En concordancia con ello, 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.

La narración fáctica contenida en el boletín es harto lacónica y ambigua, de la que no cabe desprender el ilícito que se imputa a la demandante.

Por un lado, la cita del precepto supuestamente infringido es incorrecto, pues, además de no concretar el texto normativo a que se refiere, se describe como "art. 143-1-5A", ignorándose qué significa el último inciso alfanumérico.

Es de suponer que la norma viene referida al Reglamento General de Circulación, que en su art. 143.1 indica:

"Los agentes de la autoridad responsable del tráfico que estén regulando la circulación lo harán de forma que sean fácilmente reconocibles como tales a distancia, tanto de día como de noche, y sus señales, que han de ser visibles, y sus órdenes deben ser inmediatamente obedecidas por los usuarios de la vía.

Tanto los agentes de la autoridad que regulen la circulación como la Policía Militar, el personal de obras y el de acompañamiento de los vehículos en régimen de transporte especial, que regulen el paso de vehículos y, en su caso, las patrullas escolares, el personal de protección civil y el de organizaciones de actividades deportivas o de cualquier otro acto, habilitado a los efectos contemplados en el apartado 4 de este artículo, deberán utilizar prendas de colores llamativos y dispositivos o elementos retrorreflectantes que permitan a los conductores y demás usuarios de la vía que se aproximen distinguirlos a una distancia mínima de 150 metros."



En consonancia con ello, el art. 76.j) del Texto Refundido 6/2015 tipifica como infracción grave no respetar las señales y órdenes de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

Ahora bien, lo que se desconoce es la conducta que exactamente se reprocha a la demandante, porque ni la descripción de los hechos, ni la adición impresa en el apartado de observaciones permite colegirla.

En la demanda, se escribe que la Sra. era una mera ocupante de un vehículo cuando éste fue interceptado por la patrulla policial. Versión plausible si se tiene en cuenta que no figura en el boletín la identificación de ningún vehículo.

Siendo esto así, no se llega a atisbar qué órdenes de regulación se dirigieron a la actora que se negase a desobedecer. Si, como parece, estaba en el centro de la calzada, la infracción se habría producido en el caso de que, recibiendo la orden de incorporarse a la acera, se hubiese negado a cumplirla. Porque el mero hecho de "meterse en el centro de la calzada", sin más aditamentos, no constituye esta infracción.

En esta línea nebulosa, se añade la circunstancia de que a la demandante también se le notifica que la infracción denunciada llevará aparejada la detracción de cuatro puntos de su permiso de conducir, cuando tal accesoria es inviable si no se conducía ningún vehículo.

El Anexo II del Texto Refundido expresa que el titular de un permiso o licencia de conducción que sea sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de alguna de las infracciones que allí se relacionan, perderá el número de puntos que, para cada una de ellas, se señalan a continuación: en el punto 15, con cuatro puntos el no respetar las señales o las órdenes de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

Pero será en el bien entendido de que la infracción se cometa mientras se hace uso de esa licencia o permiso de conducción, no cuando se viaja como pasajera en un automóvil o cuando se actúa como peatón.

En realidad, se desconoce si la Sra. posee ese permiso o esa licencia, porque en el boletín no se le relacionó con la conducción de ningún vehículo en concreto.

En conclusión, procede la estimación de la demanda, con anulación de la sanción y de las ulteriores actuaciones administrativas desenvueltas, por infracción del derecho de defensa, en la línea argumental más arriba expuesta.

No se trata de poner en cuestión la presunción de veracidad del agente denunciante, sino de subrayar la ausencia de concreción de la conducta ilícita (información inexistente causante de indefensión) y en la falta de tipicidad de la acción meramente consistente en "meterse en el centro de la calzada".





**QUINTO**.- *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, habría de regir el criterio objetivo del vencimiento, por lo que se imponen a la parte demandada, si bien se moderan prudencialmente en la cifra máxima de cien euros (más impuestos), atendiendo a la entidad jurídica de las cuestiones controvertidas y a la cuantía del pleito.

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

**FALLO**

Que estimando como estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> frente al CONCELO DE VIGO, seguido como PROCESO ABREVIADO número 321/2021 ante este Juzgado, debo declarar y declaro contraria al ordenamiento jurídico la imposición de la multa por infracción en materia de tráfico y circulación de vehículos que constituía el objeto principal de este proceso, por lo que la anulo y dejo sin efecto, así como las actuaciones administrativas ulteriores.

Las costas procesales -hasta la cifra máxima de cien euros, más impuestos, en concepto de honorarios de Letrado- se imponen a la Administración 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 Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.