

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

miércoles, 20 de febrero de 2008

El artículo 13.2 establece “Una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia del interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones pruebas que las aducidas por el interesado, el instructor elevará propuesta de resolución...”.

La propuesta de resolución es, por lo común, salvo que pueda dársele este carácter al pliego de cargos, necesaria en el procedimiento sancionador.

Por su parte, el artículo 19 establece que “La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento, debiendo acompañarse una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento.

Salvo en el supuesto contemplado por el artículo 13.2, se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado.

El artículo 16.3, al que remite el propio precepto, establece la posibilidad de que en los casos que el precepto expresa no se confiera un nuevo trámite de audiencia tras la notificación del pliego de cargos, expresando al respecto tal artículo que: “Si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resultase modificada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en la propuesta de resolución”.

La propuesta de resolución debe normalmente existir y ha de notificarse al interesado, si en función de las alegaciones y actividad probatoria realizada a instancia del recurrente, existieran nuevos hechos o circunstancias que requirieran una distinta valoración a la ya realizada por dicho interesado, no siendo, por lo tanto, necesaria si no existen tales hechos o circunstancias nuevas, o si se confirió la posibilidad de realizar alegaciones en el pliego de cargos, y estas no se efectuaron.

Como tiene declarado el Tribunal Supremo, “cabe afirmar que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso”.

En el mismo sentido, declara que la propuesta de resolución, en cuanto expresión del principio acusatorio, no puede faltar en el procedimiento administrativo sancionador por exigencias del propio texto constitucional.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado al analizar un supuesto en que no se notificó a la entidad sancionada la definitiva propuesta de resolución, que el derecho a conocer ésta forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 de la Constitución, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento. Esto se reitera en otra sentencia en la que también se señala que el derecho del expedientado a ser informado de la acusación contra él formulada presupone y permite el derecho de defensa, que también se aplica al procedimiento administrativo sancionador.

El mismo Tribunal ha declarado que el pliego de cargos, como resolución previa a la propuesta de resolución, carece de los requisitos imprescindibles para satisfacer las exigencias del derecho fundamental a ser informado de la acusación cuando se limita a la identificación del hecho imputado y del precepto en que se tipifica, y a la indicación de la sanción que en abstracto cabría imponer a una infracción de la gravedad de la imputada, sin contener, por tanto, un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

En definitiva, tras la notificación de la propuesta de resolución se abre un trámite de audiencia cuya importancia queda expresada en el art. 105 c) de la Constitución y cuya conexión con el derecho de defensa consagrada en el art. 24 de la Carta Magna es innegable, como lo recoge el art. 135 de la Ley 30/1992.

La notificación de la propuesta de resolución tiene como objeto dar traslado al expedientado o denunciado de la determinación de los hechos una vez practicada, en su caso, la prueba correspondiente, así como de la opinión del instructor acerca de la calificación de los mismos y sanciones procedentes, en su caso, y su «ratio legis» radica en que al no ser el denunciado el único que puede aportar al expediente datos y pruebas, sino que lo puede hacer también la Administración –siempre con posterioridad a aquél– se ha ordenado y establecido esta segunda audiencia al interesado, a fin de que pueda alegar acerca de los datos y pruebas aportadas por la Administración y su derecho de defensa quede respetado íntegramente. Sólo así podrá decirse que el denunciado tuvo acceso a una defensa plena pues,

pudo ser oído respecto a todos y cada uno de los extremos, datos o pruebas que obraban en dicho expediente y en virtud de los cuales se fundamenta respecto del mismo una acusación.

De lo expuesto en el apartado anterior puede concluirse que la existencia y notificación de la propuesta de resolución constituye un trámite de obligado cumplimiento en todo procedimiento sancionador, salvo en aquellos supuestos en que no figuren en el procedimiento ni sean tenidas en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

Así pues, puede deducirse que el legislador ha configurado esa segunda audiencia no como trámite esencial e ineludible, a diferencia de lo que ocurre con la audiencia posterior a la denuncia, sino que sólo resulta necesario cuando en la instrucción del expediente hayan surgido datos o se hayan aportado pruebas por la Administración que varíen sustancialmente los hechos con cuyo conocimiento contó el denunciado para hacer sus primeras alegaciones.

En aplicación de estos criterios legales el Tribunal Supremo, dictada en recurso de casación en interés de ley, ha declarado que hay dos casos en que se puede prescindir de la propuesta de resolución y, consiguientemente, del trámite de audiencia: 1º Cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el contenido del acto de iniciación del procedimiento (que en el sancionador de tráfico lo es el boletín de denuncia); y 2º Cuando aun habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. En consecuencia, aquel artículo 13.2 únicamente exige que la propuesta de resolución se notifique al interesado cuando figuren en el procedimiento o sean tenidos en cuenta otros hechos u otras alegaciones y pruebas distintas de las que, en su caso, hubiere aducido el interesado.

Se ha considerado que puede prescindirse de este trámite cuando no se formulan alegaciones frente al boletín de denuncia, siempre y cuando éste contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada y se advierta el interesado expresamente de que se entendería como propuesta de resolución la denuncia, si no formularan alegaciones; cuando, a pesar de formularse alegaciones por el denunciado, éstas son intrascendentes por cuanto a pesar de las mismas los hechos por los que se seguía el expediente permanecían; en aquellos supuestos en que no se solicita prueba o se da traslado al denunciado de la practicada y, además, entre el primer traslado que se le da al interesado, y a la vista del cual formula las alegaciones, y la resolución que se dicta, no hay una divergencia ni en la descripción de los hechos, ni en la tipificación de los mismos, ni en la sanción que pueda imponerse.

En concreto, la omisión de este trámite no determina la nulidad de la resolución sancionadora cuando:

- En supuestos en que la infracción de exceso de velocidad se ha comprobado por aparato cinemómetro y el actor no formuló alegaciones a la denuncia la propuesta de resolución no añadiría nada al derecho de defensa del conductor recurrente.

Por su parte, otros Tribunales han considerado la obligatoriedad de este trámite en todo caso, considerando que tal y como está regulado el procedimiento sancionador en la Ley de Seguridad Vial, no existe supuesto alguno en el cual no sea preceptiva esta «ulterior audiencia al interesado», al figurar en el expediente datos o pruebas posteriores a las alegaciones del interesado, dado que la ley impone la necesaria ratificación o informe del denunciante y este informe tiene lugar con posterioridad al trámite de alegaciones, y como quiera que la expresión «informe» supone una explicación más amplia y detallada que la simple denuncia, su necesaria existencia hará siempre obligada la ulterior audiencia para que el denunciado tenga la oportunidad y el derecho de alegar respecto de este nuevo documento que no pudo conocer al formular sus alegaciones iniciales o bien por entender que el RPST no contempla la posibilidad de que en defecto de alegaciones la iniciación pueda ser considerada propuesta de resolución si contiene pronunciamiento preciso sobre la responsabilidad imputable.

La omisión y falta del traslado de la propuesta de resolución a que se refiere el artículo 13.2 puede tener distinta trascendencia, dependiendo de que ocasione o no verdadera indefensión, según establece el artículo 63.2. Además dicha indefensión ha de generar un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa, con el consiguiente perjuicio para el interesado, es decir, una indefensión material, no meramente formal.

A tal efecto se ha declarado por nuestros Tribunales que no se causa indefensión cuando el recurrente ha alegado o podido alegar respecto de los hechos definidos en la denuncia, y sin introducción de datos o circunstancias nuevas distintas a las contenidas en la denuncia se dicta la resolución sancionadora, mientras que si tras el período de instrucción se introducen datos nuevos relevantes para la resolución sancionadora, habrá que considerar que existe indefensión si al interesado no se le ha dado la posibilidad de efectuar alegaciones respecto de esos datos nuevos.

Así, se ha considerado que la inexistencia o falta de traslado de la propuesta determina la nulidad de la resolución sancionadora, y en concreto cuando:

- El instructor considera pertinente la prueba solicitada, remite esos elementos probatorios al denunciado y sin embargo, no le da traslado de la propuesta de resolución con la consiguiente audiencia y oportunidad de hacer alegaciones ni de aportar otros elementos probatorios en vista de dichos elementos de prueba.
- Se emite informe ratificación del agente denunciante en el que se subsana un defecto en el traslado de la notificación de la denuncia y no se comunica al denunciado dictando sin más la propuesta de resolución de la que tampoco se da le traslado.
- El acuerdo de incoación (constituido por la denuncia) se limita a identificar el hecho imputado y el precepto en que se tipifica y a indicar la sanción que en abstracto cabe imponer a la infracción cometida. Es decir, que no contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada,
- El recurrente tenía una versión contradictoria sobre los hechos expresados en la denuncia, y hubiera podido así manifestarse sobre la acusación formalmente realizada por la Administración, y concretamente sobre la prueba no practicada, respecto a la cual no contiene ningún pronunciamiento la resolución,
- El denunciado presenta alegaciones, solicitando prueba y no consta ni su práctica ni su denegación, no tampoco propuesta de resolución, ni que de ella se diese traslado al recurrente para alegaciones.

- Se tienen en cuenta para imponer la sanción en grado máximo los antecedentes del denunciado sin darle la posibilidad de alegar, máxime cuando dicha circunstancia no podía tenerse en cuenta pues dichos antecedentes debían de estar cancelados de acuerdo con el artículo 82 de la LSV.

- La falta de notificación de la propuesta de resolución priva al expedientado del conocimiento del informe del agente denunciante, que no es una simple ratificación formularia carente de contenido adicional al de la denuncia, sino que, por el contrario, daba respuesta concreta a ciertas observaciones también muy concretas realizadas por el interesado en su escrito de alegaciones.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que en determinados supuestos la nulidad de la resolución sancionadora por falta de traslado al interesado de la propuesta de resolución se aplica en exclusiva a aquella sanción sobre la que no se contenía un pronunciamiento preciso en la denuncia.

Los Tribunales mantienen que la falta de notificación de la propuesta de resolución se ha considerado que en ningún caso puede dar lugar a la nulidad de pleno derecho, sino en su caso a la anulabilidad cuando genere indefensión al administrado, es decir, cuando se ha provocado una disminución real, efectiva y trascendente de garantías, lo que no concurre cuando se presenta escrito de alegaciones y de interposición de recurso. No obstante, en otros casos se considera que la omisión de este trámite da lugar a la nulidad de pleno derecho, si bien cuando esta omisión va aparejada a la falta de pronunciamiento sobre las pruebas propuestas.

Resulta así que no es preceptiva su formulación y notificación al interesado cuando no haya formulado alegaciones sobre el contenido del boletín de denuncia que inicia el procedimiento y cuando, habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado, por esta razón será anulada en cuando a aquellos pronunciamientos no expresamente recogidos en la denuncia.

Por otra parte, cuando se solicita la práctica de pruebas pertinentes para la determinación de la infracción imputada necesariamente ha de formularse propuesta de resolución, considerándose como tal prueba, y consecuentemente, de necesaria remisión al denunciado el informe de ratificación del agente,

Se analiza un supuesto en el que al datar de la misma fecha la propuesta de resolución, que hace el Jefe de la Unidad de Sanciones, y la propia resolución sancionadora, se deduce que no se la ha dado traslado al administrado de la citada propuesta para que alegue en el plazo de 10 días, lo que determina la anulación de la resolución sancionadora por defecto formal invalidante cometido en dicho procedimiento.