

# Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial\*

POR

JOAQUÍN IVARS RUIZ

ABOGADO

Las sanciones previstas en la vigente Ley de Seguridad Vial (LSV) se graduarán en atención a la gravedad, trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y el peligro potencial creado (Artículo 69 de la LSV). Ello debe motivar la actuación del órgano sancionador a circunscribirse a criterios objetivos para graduar apropiadamente la sanción a imponer para que no suponga un incorrecto ejercicio de discrecionalidad por su parte.

La justa proporcionalidad que debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona constituye un principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas, sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad (STS de 10-7-1985).

No es inusual ni mucho menos infrecuente que la sanción que se nos imponga no sea la realmente adecuada a la infracción cometida.

Disponiendo la autoridad a su antojo de la graduación de la pena, utilizándola con excesiva ligereza o prescindiendo de criterios rectores de proporcionalidad en el momento de sancionar.

Y, en casos, imponiendo, mayoritariamente, las sanciones en su grado máximo o estableciendo sanciones con doble componente, pecuniario y suspensión del permiso de circulación, y ello con independencia de las circunstancias que puedan rodear la infracción realizada. Lo que obliga inevitablemente a acudir al órgano jurisdiccional competente como instrumento corrector de aquel exceso, o bien y más frecuentemente a aquietarse ante la sanción, por las molestias, inconvenientes y gastos que pueda suponer el ejercicio de defensa judicial del asunto; recuérdese que por lo general es menor el valor o cuantía "presuntamente injusta" de la pena impuesta que el gasto inicial previsible que pudiese ocasionar al ciudadano la defensa del contencioso ante el órgano jurisdiccional, máxime la incertinidad de un posible resarcimiento a través de las costas judiciales. La autoridad es concedora de tales exigencias a soportar por el individuo sancionado beneficiándose de la inactividad o sumisión de aquel ante el acto administrativo y situándolo en definitiva en posición de franca inferioridad ante el poder punitivo de la Administración.

Así, además de quebrarse el principio de proporcionalidad como principio que preside también el Derecho administrativo sancionador, se termina por confundir el espíritu real de la Ley de

Seguridad Vial dejando a un lado el sentido primordial de la norma como protectora de la seguridad vial para convertirse tácitamente en un instrumento de recaudación más en manos de la Administración ante el incorrecto ejercicio de discrecionalidad en la graduación de las sanciones en este caso en materia de tráfico.

Autores entre los que se encuentra **TORNOS MAS** (Infracciones y sanciones administrativas: El tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa". R.E.D.A, número 7, 1975. p.9. Cita en el Manual Jurídico de Tráfico y Seguridad Vial. La Ley-Actualidad 1998 D.A. 38) han calificado el principio de proporcionalidad como principio general del Derecho, ha sido recogido también, como principio de estricta justicia, en el sentido que infracción y sanción se acomoden a determinados criterios objetivos, sin que ello deba significar el establecimiento de criterios aritméticos en la fijación de la pena administrativa sino como derecho de todo ciudadano a esperar que el ordenamiento punitivo esté regido por criterios de justa proporcionalidad, evitando que el legislador pueda graduar las penas de forma voluble y que la autoridad disponga de su discrecionalidad de forma arbitraria (**MARTINEZ NIETO, A.** y otros. "Manual Jurídico de Tráfico y Seguridad Vial" La Ley-Actualidad 1998. D.A. 38.)

El Tribunal Supremo también ha considerado el principio de proporcionalidad como un principio general del Derecho derivado del artículo 106.1 de la Constitución española (Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican), por la exigencia de que exista equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida (STS de 27-7-1994. citada por Castillo Blanco en el " Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias" Tecnos).

Dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador, la función que en el Derecho Penal vienen a realizar las eximentes y atenuantes deben entenderse sustituida por el principio de proporcionalidad (STS de 29-6-1992, citada por Castillo Blanco en el " Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias") .

**CASTILLO BLANCO** (Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias" Tecnos 1995 p.30) recoge los tres requisitos jurisprudenciales (STS de 5-5-1993) exigidos para operar como límite sobre la potestad sancionadora de la administración cuyo poder ilimitado ha ido teóricamente reduciéndose:

- Que los hechos imputados se encuentren previamente calificados como faltas en la norma aplicable, fijándose, en orden a la interpretación del precepto sancionador, un criterio restrictivo.
- Que el hecho sancionado se encuentre plenamente probado.
- Que el ejercicio de dicho potestad discrecional debe ponderar, en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

El principio de proporcionalidad debe ser concebido, y así lo ha señalado entre otros, **QUIRÓS LOBO** (Principios del Derecho Sancionador. Comares.1996) como una eficaz herramienta en la lucha contra la discrecionalidad de la Administración y contra su poder soberano para decidir la sanción.

Es a la actividad jurisdiccional a quien corresponde recortar el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, adecuando la sanción al hecho cometido.

Sería deseable no tener que acudir al control jurisdiccional para frenar aquellos abusos pero la práctica viene demostrándonos todo lo contrario, el administrado se ve obligado a buscar en los Tribunales la corrección de la norma indebidamente aplicada.

La especial sensibilización de la mayoría de los Órganos Judiciales ante este problema, dando acogida a la tesis de imponer la proporcionalidad como un principio normativo equilibra sólo en parte el conflicto, la disparidad de posiciones entre la Administración que ejerce su poder punitivo y el administrado que lo soporta, continua inclinándose desfavorablemente del lado de este último; y aunque el principio de proporcionalidad se ha sentado en la doctrina y la jurisprudencia, la Administración en el procedimiento sancionador en materia de Seguridad Vial sigue sin hacerse eco de éste, y continua obviando las numerosas resoluciones judiciales existentes sobre la materia siempre que los Tribunales tienen oportunidad de pronunciarse al respecto.

El criterio aplicado jurisdiccionalmente para anular la sanción de la privación del permiso de conducir, y para reducir la cuantía de las multas, se realiza atendiendo a la omisión en la denuncia de las razones que llevan a la fuerza actuante a imponer la sanción que se propone.

En lo que respecto a la retirada del permiso de circular, "...esta sanción adicional supone una facultada de la Administración de Tráfico para cuya aplicación han de tomar en consideración tanto los criterios generales que sobre la velocidad establece el artículo 19.1 de la Ley sobre Tráfico como los de graduación punitiva consagrados en el artículo 69 del mismo texto legal (...) se deberá motivar en cada caso la concurrencia de no sólo los elementos objetivos sino sobre todo de los criterios de proporcionalidad, (...) . la lacónica expresión 'habida cuenta de la gravedad intrínseca de la infracción' no permite tener cumplido dicho requisito que exige acreditar que el conductor no respetó los límites de velocidad sino las circunstancias concurrentes generadoras de peligro que impedirían adecuar la velocidad del vehículo a las condiciones de la vía de manera que pudiera detenerlo dentro de los límites del campo de visión y ante cualquier obstáculo que pudiera presentarse." (STSJ. Extremadura 12-2-1998. REVISTA GENERAL INFORMATICA DE DERECHO. Ref. 1998/15.063).

Es determinante la descripción del hecho que se realice en el boletín de denuncia a los efectos de la procedencia o no de la imposición de la suspensión del permiso de circular.

"...Procederá la suspensión del permiso de conducir (artículo 67.1) únicamente cuando a consecuencia de dicha infracción se haya creado una concreta situación de peligro perfectamente objetivada, y que esta situación y sus connotaciones específicamente peligrosas, venga descrita en el boletín de denuncia, o se acredite en las actuaciones posteriores o en su caso existan antecedentes desfavorables como conductor, del autor de la infracción..."(STSJ. Comunidad Valenciana 26-7-1994. REVISTA GENERAL INFORMATICA DE DERECHO. Ref. 1994/124).

Si en el boletín de denuncia no se consigna ninguna situación de peligro, ni esta resulta probada en situaciones posteriores o se hace referencia de forma indeterminada y con tópicos expresiones a una inconcreta situación de peligro, ello supone la improcedencia de la imposición de la retirada del permiso de conducir e incluso daría lugar a la rectificación y reducción de la cuantía de la multa impuesta.

"...Resulta evidente, si, como ha supuesto en el supuesto enjuiciado, el boletín de denuncia se limita a la escueta descripción fáctica que ha quedado expuesta, sin añadir nada referente a los elementos agravatorios descritos en el artículo 69.1 de la LSV, no cabe que la Administración

decidente, sin otros datos, añade otra nueva y agravada (un mes de suspensión del permiso de conducir), con fundamento en una circunstancia 'la gravedad intrínseca de la infracción' que no está prevista en la Ley y que, dada la vaguedad e indefensión de la expresión, en nada cualifica al concreto exceso de velocidad constituido..."(STSJ. Rioja 19-7-1995 RAJCA)

El principio de proporcionalidad de las sanciones no se sustrae al control jurisdiccional (STS de 3-5-1995. citada por Castillo Blanco). La falta de justificación de la gravedad de la sanción añadida de la suspensión temporal de la autorización para conducir, sin dejarse constancia ni colegiarse por dato alguno, de cualquier otra circunstancia relativa a personas, tiempo o lugar que revelen una agravación de la conducta infractora, determina que la sanción añadida de suspensión del permiso deba reputarse no conforme a Derecho (STSJ Rioja 13-11-1998 REVISTA GENERAL INFORMATICA DE DERECHO. Ref. 1999/4584).

El Tribunal Supremo viene apoyando de forma incondicional la integración del principio de proporcionalidad en nuestro ordenamiento jurídico, con textos inequívocos, en sentencias; así: << Toda actuación de la Administración en el terreno sancionador resulta pues reglada, cuando se trata de cuantificar las multas –no cabe pensar que dos multas distintas pueden resultar igualmente justas para una misma infracción- , pues aunque hayan de ser tenidos en cuenta conceptos jurídicos indeterminados, con el margen de apreciación que demanda su halo de dificultada, la aplicación de tales preceptos es un proceder reglado –sentencias de 31 de Octubre de 1990, 10 de Abril de 1991->>; << la proporcionalidad constituye un principio normativo que se impone como precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido – sentencia de 2 de Noviembre de 1994, 2 de Febrero de 1995->> (Recogido por QUIRÓS LOBO, J. M. "Principios del Derecho Sancionador" , Comares 1996 pp. 42-43).

A tenor de lo previsto en la norma especial en materia de tráfico, (artículo 69 de LSV) en relación con la norma sobre procedimiento administrativo común, que consagra dicho principio (artículo 131.3 de la LRJ-PAC), la debida adecuación entre la gravedad del hecho y la sanción aplicada, ha de someterse a los siguientes criterios para su graduación:

- La existencia de intencionalidad o reiteración.
- La naturaleza de los perjuicios causados.
- La reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

En cuanto a la existencia del elemento de la intencionalidad entendido como la determinación de la voluntad en orden a la consecución de un fin, sin duda, plantea problemas respecto si el sujeto es o no consciente del acto o si por el contrario la es por error vencible. Añadir un elemento subjetivo como la apreciación de la voluntariedad del sujeto para graduar la sanción puede crear, en muchos casos, dificultades que eviten corregir la discrecionalidad que la norma otorga a la Administración y su revisión al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La reiteración como la reincidencia, son elementos fácilmente apreciables, y no deben suponer ninguna dificultad en orden a limitar aquella discrecionalidad. El párrafo segundo del artículo 69 de la LSV recoge la necesidad de desarrollar reglamentariamente criterios de valoración para la graduación de las sanciones en razón de los antecedentes del infractor. Entendiendo dentro del

concepto del actor lo recogido por el artículo 131 de la LRJ-PAC en orden a la reiteración y reincidencia, habrá que estar pues a la espera de tal desarrollo reglamentario para aplicación efectiva de lo recogido en la norma.

Así pues, y en definitiva, debe constar la expresa motivación en la sanción impuesta por la Administración, y el concurso de las circunstancias específicas establecidas en el artículo 69 del reseñado cuerpo legal para considerar que la imposición de la sanción sea ajustada a derecho.

<<...La motivación a este respecto es totalmente inexistente, que la Administración apreciara alguna de las circunstancias específicas en el artículo 69 del propio Cuerpo Legal. No existe, pues constancia de que el recurrente posea antecedentes desfavorables, ni que su actuación creara un peligro potencial concreto. Tampoco se ha precisado en qué se basaría la gravedad del hecho en concreto y que no podría ser, como es obvio, el acontecimiento fáctico sancionado intrínsecamente considerado, pues, esto es precisamente, lo que hace que sea tipificado y considerado como infracción grave, y que nada tiene que ver con que, dentro de esa calificación, se gradúe la correspondiente sanción en 15.001 pesetas en lugar de 35.000 pesetas que impuso la Administración demandada y sin que pueda privarse al actor de la autorización para conducir por tiempo alguno, pues si bien es cierto que el artículo 67 de la LSV prevé la posibilidad de que, por el contrario, requiere una cumplida motivación y justificación respecto no sólo a su pertinencia, sino, también, a su necesidad en el caso concreto...>> (STSJ. Extremadura 7-6-1995 REVISTA GENERAL INFORMATICA DE DERECHO. Ref. 1996/13855).

<<...Suspensión del permiso de conducir. Sanción tan grave sólo es posible si la infracción viene acompañada de un peligro potencial para los ciudadanos, lo que no ocurre en el caso enjuiciado en que existían aceras con arcones que separaban plenamente la calzada del camino de los viandantes y se trataba de una zona de veraneantes, en invierno, es decir prácticamente solitaria...>>(STSJ. Comunidad Valenciana 26-7-1994. REVISTAGENERAL INFORMATICA DE DERECHO. Ref. 1994/10124).

A pesar de la realidad judicial, la peculiar interpretación que la Administración realiza respecto de su libre discreción en materia sancionadora resulta del todo caprichosa, pues, que conductas prácticamente idénticas sean reprimidas de distinta forma, con multas de naturaleza diversa y desigual volumen, continúa específicamente siendo de común aplicación.

Así, y siguiendo a **SANTAMARÍA PASTOR** ("Principios de Derecho Administrativo". La actividad sancionadora. Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces 1998-99. pp. 387-388), estas deficiencias continúan pesando sobre nuestro Derecho vigente, lo que hace de inexcusable aplicación el principio de proporcionalidad en materia sancionadora, aplicación que viene impuesta, por la identidad de sustancia con la materia penal, tal y como se deduce de artículo 25.1 de nuestra Constitución.

En definitiva, a pesar de la consolidación doctrinal y jurisprudencial del reseñado principio, la frivolidad de la Administración en la graduación de este tipo de sanciones resulta, ya, alarmante, y como quiera que una aplicación libertina de ese poder discrecional no recibe reproche efectivo que pudiese determinar un cambio de actuación, pues, la condena en costas no puede alcanzarse con la estimación parcial de los recursos, una solución que se presente equitativa en las posiciones Administrado-Administración continúa abiertamente siendo difícil. Actuación que sólo, así, puede ser corregida por los Tribunales. Siendo aconsejable la búsqueda de otros mecanismos de corrección que unifiquen y reconduzcan los criterios de actuación de la Administración sancionadora.

\* Publicado en la Revista General Derecho núm. 669/junio 2000)