

**LAS MULTAS DE TRÁFICO COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA:
¿ATENTAN CONTRA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD,
SUPERANDO LA EQUIDAD? ¿PUEDEN LLEGAR
A SER UN EJERCICIO ANTISOCIAL?**

Carlos Santana Santana

Profesor de E.G.B. Licenciado en Geografía e Historia. Licenciado en Derecho.

*Trabajo dirigido por el Dr. Ezequiel Osorio Acosta, Profesor Titular de Derecho Procesal.
Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

El presente artículo refleja una serie de reflexiones sobre lo que yo percibo, acerca del diferente tratamiento que tienen las sanciones pecuniarias (multas), según el Código aplicable o según Ley. Por otro lado, me centraré en las multas de tráfico para ahondar un poco acerca de la aplicación del principio de proporcionalidad a la hora de sancionar y también la forma en que, a pesar de que éste deba aplicarse, la equidad brilla por su ausencia, en tanto en cuanto yo planteo si no podría elevarse la misma, en un sentido amplio, como expresión de proporcionalidad.

Según nuestra Carta Magna, todos somos iguales ante la Ley y debemos estar seguros de que esta afirmación es correcta¹, pero ¿qué sucede, precisamente, por este tratamiento igualitario?

Tengamos en cuenta una serie de artículos que tratan sobre las sanciones pecuniarias, tanto en nuestro Código Penal como en nuestro Código Civil.

En el artículo 50.1 de Código Penal se dice que la pena de multa consistirá en la imposición al condenado de una sanción pecuniaria.

En el desarrollo posterior del artículo 50 del mismo Código, se nos aclara que se sustituye el sistema tradicional español por el de días-multa de procedencia escandinava. Esto permite una mejor individualización de la pena, ya que el número de días se impondrán de acuerdo con las reglas generales de determinación de la pena pero la cuantía de la cuota se establecerá de acuerdo sólo con la situación económica del culpable.

Por otro lado, y según el artículo 51 del Código Penal, se concede al Juez o Tribunal la posibilidad de reducir el importe de las cuotas en función de la menor capacidad económica, sobrevenida, del penado.

Teniendo en cuenta lo visto hasta ahora, podemos comprobar como aparece la equidad reflejada en el espíritu del legislador pero..., ya que hablamos de equidad veamos lo que dice el Código Civil acerca de ella en su artículo 3.1.:

¹ Lo cierto es que no quiero entrar en matizaciones acerca de esto, sobre todo tras lo visto en la aplicación de la Ley en algunos casos puntuales y muy conocidos de nuestra actualidad política.

“La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la Ley expresamente lo permita”.

Ante esto, yo me hago dos preguntas: ¿es que la equidad tiene que aparecer mediatizada por la Ley?, ¿no debería ser un objetivo de ella?

Por si no queda claro, lo que yo entiendo como mediatización de la Ley, seguiré ahondando un poco más sobre esto y así, expondré lo que dice el artículo 4.3 del Código Civil.

“Las disposiciones de este Código, se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes”.

Por tanto, y a tenor de esto, la aplicación de la equidad queda circunscrita a lo que dicen algunos Códigos sobre ella pero, ya podemos entender que no existe la obligación de que se contemple en otras leyes ajenas a los mismos.

Podríamos darnos por satisfechos si se nos cobraran las sanciones pecuniarias teniendo en cuenta, exclusivamente, lo que dice el Código Penal, acerca de su aplicación, en los artículos 50 y 51, pero el mismo Código en su artículo 34.2 aclara:

“No se reputarán penas, las multas y demás correcciones que, en uso de atribuciones gubernativas o disciplinarias, se imponga a los subordinados o administrados”

Así las cosas, teniendo en cuenta que las multas administrativas no son reputadas como penas, entramos en un terreno en el que la equidad pierde cualquier protagonismo frente a la igualdad en el tratamiento aunque, al menos teóricamente, se aplica el principio de proporcionalidad. Digo “teóricamente” porque el Tribunal Supremo ha establecido jurisprudencia sobre la misma y ello es debido a que en más de una ocasión no ha sido tenida en cuenta.

La justa proporcionalidad que debe guardar la sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que sanciona constituye un principio constante y declarado por la jurisprudencia². El principio de proporcionalidad entre la sanción impuesta y la conducta realizada, implica que el órgano sancionador tenga en cuenta determinados criterios para graduar la sanción.

El artículo 131.3 L.R.J.- PAC nos dice que el principio de proporcionalidad debe tenerse en cuenta tanto para establecer la normativa sancionadora como para la concreta imposición de sanciones en aplicación de dicha normativa. A tal efecto establece :

² Sentencia del TS de 10 de julio de 1985

“Se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción correspondiente, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) existencia de intencionalidad o reiteración; b) la naturaleza de los perjuicios causados y c) 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”.

El principio de proporcionalidad ha sido calificado reiteradamente como principio general del Derecho³. Es un principio de estricta Justicia, el que la sanción que se imponga sea adecuada a la infracción cometida. Ello no significa que hayan de existir unos criterios aritméticos o inalterables en la fijación de la pena, que podrá variar en función de las distintas circunstancias y situaciones, sino que el ciudadano tiene derecho a esperar que el ordenamiento punitivo esté presidido por criterios de proporcionalidad, de tal manera que, ni el legislador pueda graduar las penas a su antojo, ni la autoridad disponga de su discrecionalidad arbitraria.

Hay que tener en cuenta que la Constitución, que ha reconocido la legitimidad de las sanciones administrativas (artículos 25.1 y 45.3), ha tenido buen cuidado en subrayar el carácter reglado de la potestad sancionadora de la Administración, así, no cabe admitir que en esta materia haya cuestiones en las que la Administración tenga libertad para elegir entre soluciones distintas pero igualmente justas. No cabe pensar que dos multas distintas puedan resultar igualmente justas para una misma infracción ya que hayan de ser tenidos en cuenta una serie de conceptos jurídicos indeterminados, la aplicación de tales conceptos es un proceder reglado.

La cuantificación de las multas ha de hacerse atendiendo a los criterios establecidos por la normativa sancionadora, como es el principio de proporcionalidad, apuntado en el artículo 106.1 de la C.E.⁴.

Los principios propios del Derecho Penal, cuya virtualidad en el campo de las sanciones administrativas es notoria,⁵ determinan la plena exigibilidad de una individualización de la sanción adaptada a la gravedad del hecho - **criterio de prevención general** - y a la personalidad del autor - **criterio de prevención especial** - . La determinante insuficiencia de la normativa sancionadora, en este punto, ha de dar lugar a un criterio de **numerus apertus** en cuanto a las circunstancias modificativas de la responsabilidad.⁶

3 Joaquín Tornos “ Infracciones y sanciones administrativas: el tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contenciosa-administrativa”. REDA, 7,1975, pág 9.

4 La referencia al “fin” de la actuación administrativa no se refiere sólo a la desviación de poder, sino que es plenamente aplicable en materia sancionadora.

5 Sentencias del Tribunal Constitucional 2/87, de 21 de enero; 3/88, de 21 de enero, etc.

6 Fundamento de Derecho Primero de la sentencia de 29 de marzo de 1989, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

La sanción administrativa por excelencia es la multa pero, se plantea el problema de su cuantía en conexión con el principio de proporcionalidad.

El artículo 59 del texto refundido de Disposiciones en materia de Régimen Local, R.D.L. 781/ 86, de 18 de abril, señala:

“Las multas por infracción de Ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de 25.000 pesetas en Municipios de más de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas en los de 50.001 a 500.000; de 10.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000; de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000 y de 500 pesetas en los demás Municipios”.

Se trata de un límite a las Ordenanzas Municipales y demás reglamentos generales y particulares de la Administración, por medio del cual no se podrán establecer sanciones superiores a las indicadas.

Expuesto todo esto, centrémonos, ahora, en las multas de tráfico (sanción pecuniaria administrativa).

La posibilidad para el ejercicio del principio de proporcionalidad, existe en la legislación reguladora del tráfico y la seguridad vial, pero este sistema tiene dificultades que comienzan con la propia redacción de la denuncia, ya que la precisión con que ésta se redacte, es la que va a determinar la resolución que se adopte. A los órganos responsables de la resolución y tramitación debe exigírseles un superior proceso de análisis para que no incurran en el automatismo y aplicación de formularios ajenos a la aplicación de las circunstancias determinantes del principio de proporcionalidad.

En cuanto a la graduación de las sanciones, los artículos 65.5, 67.4 y 67.5 de la Ley de Seguridad Vial, clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves, determinando la sanción correspondiente a cada una de ellas, aún cuando la norma solo señale el tope máximo de la multa, debe entenderse que el mínimo viene delimitado por la categoría inmediatamente inferior.

En el artículo 69 de la L.S.V. se concreta:

“Las sanciones se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del acto, a los antecedentes del infractor y al peligro potencial creado; para graduar las infracciones en razón de los antecedentes del infractor se establecerán los criterios de valoración de los mismos”.

Por su parte el artículo 4.3 R.P.S. aclara:

“Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las

circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado mínimo”.

Veamos ahora, para aclarar todo este entramado, que dice concretamente, el artículo 65 de la Ley 18/89, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial :

“Cuadro general de infracciones.- 1. Las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los reglamentos que la desarrollan, tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ella se determinan, a no ser que puedan constituir delitos o faltas tipificadas en las leyes penales, en cuyo caso la Administración pasará el tanto de culpa al orden jurisdiccional competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme.

2. Las infracciones a que hace referencia el número anterior se clasifican en leves, graves y muy graves.

3. Tendrán la consideración de infracciones leves las cometidas contra las normas contenidas en esta Ley que no se califiquen expresamente como graves o muy graves en los números siguientes.

4. Se consideran infracciones graves las conductas tipificadas en esta Ley referidas a conducción negligente o temeraria, omisión de socorro en caso de necesidad o accidente, ingestión de sustancias que perturben o disminuyan las facultades psicofísicas del conductor , tiempos de conducción, limitaciones de velocidad, prioridad de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido, circulación en sentido contrario al estipulado, paradas y estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculicen gravemente el tráfico, circulación sin alumbrado en situaciones de falta o disminución de visibilidad o produciendo deslumbramiento al resto de los usuarios de la vía, circulación sin las autorizaciones previstas en esta Ley o sin matrícula o con vehículo que incumpla las condiciones técnicas que garantizan la seguridad vial, realización y señalización de obras en la vía sin permiso y retirada o deterioro de la señalización permanente u ocasional, y las competencias o carreras entre vehículos.

5. Tendrán la consideración de muy graves las infracciones a que hace referencia el número anterior, cuando concurren circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, las características y condiciones de la vía, las condiciones atmosféricas o de visibilidad, la concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios, especialmente en zonas urbanas y en poblado, o cualquier otra circunstancia análoga que pueda constituir un riesgo añadido y concreto al previsto para las graves en el momento de cometerse la infracción”

A partir de la Ley de Tráfico, un vehículo que circule a 80 Km/h por carretera limitada a 50 Km/h no se le puede imponer una sanción, por ejemplo de 30.000 pese-

tas con total indiferencia de las circunstancias concurrentes⁷ sino que calificada esta infracción como grave se deberá atender dentro del escalón que el R.D.L. 339/90 fija de 15.000 a 50.000 a las circunstancias del artículo 69 L.S.V., imponiéndose una cuantía variable, que en todo caso deberá ser motivada, esto es, con especificación, en la resolución que se dicte, de cuales son las circunstancias tenidas en cuenta, de conformidad con el artículo 43 de la L.P.A.

Es de suponer que con todo lo dicho, la proporcionalidad debe estar presente a la hora de imponer una multa como sanción administrativa, lo cuál no deja exentas a las multas de tráfico, pero vemos un ejemplo puntual⁸ que refleja una situación que cuanto menos, nos hará reflexionar sobre otra cuestión:

J.P.M. de 40 años, propietario de 70 apartamentos en una importante zona turística, viaja desde Las Palmas de Gran Canaria con dirección a Maspalomas, en su vehículo, un Mercedes 500 SEC (valorado en más de 11.000.000 de pesetas).

Se desplaza a una velocidad de 160 Km/h y es detenido a la altura del cruce de Melenara por la P.G.C. (Guardia Civil de Tráfico) y es denunciado por excederse en el límite de velocidad permitido.

C.G.L. de 42 años, pintor de fachadas e interiores de casas, viaja desde Arinaga con dirección a Las Palmas de Gran Canaria en su vehículo, un Opel Corsa Sport (valorado en 1.500.000 pesetas). Se desplaza a 160 Km/h y es detenido a la altura del cruce de la Garita por la P.G.C., siendo denunciado por el mismo motivo que el anterior.

Estas denuncias suponen una multa como sanción y por tanto, si las circunstancias concurrentes son las mismas, ambos individuos, a los que se les ha aplicado el principio de proporcionalidad, tendrán que pagar la misma cantidad de dinero en concepto de multa.

Es aquí donde viene el planteamiento por el cual la proporcionalidad, aún cuando se aplica, supera a la equidad de la que hablaba al principio.

Evidentemente, J.P.M. tiene un poder adquisitivo infinitamente superior que el de C.G.L., sin embargo la sanción les supone un desembolso económico idéntico, precisamente por el tratamiento igualitario ante la ley, pero... ¿ qué fue de la equidad?

Si la sanción se produce, entre otras cosas, para disuadir al infractor de una futura infracción de la norma, está claro que a J.P.M., el daño pecuniario que se le infrin-

7 Sentencia de 4 de diciembre 1990, TS :

"... sin que en la resolución combatida se precise por qué se impuso la sanción en su grado máximo, habida cuenta de que el Derecho Administrativo sancionador se rige por los principios del Derecho Penal y que ... sólo autoriza a imponer la sanción en su grado máximo cuando conste la concurrencia de alguna circunstancia agravante... es lo procedente anular en dicho extremo la resolución impugnada debiendo en consecuencia reducirse la multa".

8 El ejemplo refleja una situación real con personalidad y vehículos ficticios.

ge, no le disuadirá de la misma forma, dado que podrá hacerle frente a la multa sin que le suponga un gran esfuerzo económico, sin embargo el efecto para la economía de C.G.L. puede ser catastrófico con lo que, a priori, quedará más predispuesto a no volver a infringir.

¿ No dejamos, de esta forma, que estén más dispuestos a infringir las normas a aquellos que son económicamente más poderosos? ¿Por qué en este tipo de sanciones no se aplica la equidad?. Sí se nos mide a todos por el mismo rasero a la hora de imponernos una multa vemos como el daño que hacen las mismas, a la economía doméstica, no afecta por igual a todos los individuos, aunque se aplique el principio de proporcionalidad y si, como sabemos, la mayor parte de las personas no gozan precisamente de una gran solvencia económica y son susceptibles de ser multados, cuando son sancionados ven como es "asaltada" su hacienda con los consiguientes problemas que esto supone.

Hemos comprobado que con estas medidas, no disminuye ni el número de infracciones ni el número de infractores pero sin embargo se siguen aplicando(no olvidemos la que recaudación que recibe la Administración por este concepto) .

En definitiva, si los grandes afectados somos la mayoría y esa mayoría no es precisamente poseedora de una gran solvencia económica, a la vista de los efectos que produce, no cabe preguntarse ¿ estás sanciones no llegan a ser un ejercicio antisocial?

Como comentario final, debo decir que estas apreciaciones mías, vienen limitadas por la observación de algunos hechos y el estudio de una serie de artículos y preceptos legales, que me han parecido interesantes y dignos de sufrir una reflexión. Doy por sentado, que lo aquí argumentado puede ser rebatido por cualquier jurista, dado que apoyándose en otros preceptos y artículos de nuestro Ordenamiento Jurídico, ésto puede ser posible; pero, de cualquier manera, me doy por satisfecho si con esto consigo que nos planteemos: ¿cuál es la fuerza de la equidad ante la proporcionalidad y la igualdad ?; ¿ no estamos necesitados de ella?

No olvidemos que una cosa es la Justicia y otra la Ley y que está en manos de los legisladores, aunar esfuerzos para que la Ley sea cada vez más justa.

BIBLIOGRAFÍA

- TORMOS. J. *Infracciones y sanciones administrativas: El tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contenciosa-administrativa* (Madrid 1975)
- MUÑOZ MEDINA , M *La potestad sancionadora de la Administración en materia de Tráfico, infracciones y sanciones*, B.O.E Madrid 1993
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de derecho administrativo I*, Civitas Madrid 1994
- POTESTAD MENÉNDEZ *El procedimiento sancionador por infracciones de Tráfico*. Madrid 1994
- GARBERI LLOBREGAT, J. *El procedimiento Administrativo sancionador*, Tirant Lo Blanch. Valencia 1996.
- MARTÍNEZ NIETO, A. y otros. *Manual jurídico de Tráfico y Seguridad vial. La Ley-Actualidad*. Madrid 1997.