

Sentencia de 18 de junio de 2009, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Rec. nº 8/2006). Se declara nulo un **Decreto** de noviembre de 2005 de la **Concejalía de Seguridad del Ayuntamiento de Madrid** por el que se **augmentaba** hasta en un **50%** la **sanción** de las **multas** de **tráfico** en la capital. El Decreto **vulnera** el **principio** de **jerarquía normativa**. Establece una cuantía fija para cada tipo de infracción sin tener en cuenta que la ley establece un margen o recorrido de la sanción. La cuantía de las denuncias no puede ser siempre la cantidad máxima y que debe ir en función de las vías en las que se cometa la infracción.

En la Villa de Madrid, a dieciocho de junio del año dos mil nueve.

Visto por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el recurso contencioso-administrativo nº 8/2.006, promovido por la Procuradora Dª --- en representación de ---, S.L., contra el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005 , dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que con carácter provisional han de corresponderse con las mismas, atendiendo a su mayor o menor gravedad, sin olvidar la especial trascendencia de la infracciones que sean denunciadas en las vías señaladas como preferentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.k del Reglamento General de Circulación (publicado en el B.O.C.A.M. de 22 de noviembre de 2.005), habiendo sido representada la Administración demandada por el Procurador D. ---, y asistida por el Letrado Consistorial.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- A través del presente recurso contencioso administrativo se impugna el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005 , dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que con carácter provisional han de corresponderse con las mismas, atendiendo a su mayor o menor gravedad, sin olvidar la especial trascendencia de la infracciones que sean denunciadas en las vías señaladas como preferentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.k del Reglamento General de Circulación (publicado en el B.O.C.A.M. de 22 de noviembre de 2.005).

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso administrativo ante este Tribunal Superior de Justicia, después de admitido a trámite, reclamado el expediente administrativo y publicado el anuncio de interposición, se dio traslado al recurrente para que formalizara la demanda, habiendo solicitando en el suplico la estimación del recurso, y por medio de otrosí el recibimiento del presente recurso a prueba.

TERCERO.- Presentada la demanda se dio traslado de la misma a la Administración demandada con entrega del expediente administrativo para que contestara la demanda y,

formalizada dicha contestación, solicitó en el suplico que se desestimaran las pretensiones del recurrente y que se confirmaran los actos impugnados por ser conformes a derecho.

CUARTO.- Contestada la demanda y habiéndose solicitado el recibimiento del juicio a prueba, por auto de fecha 9 de enero de 2.008, se acordó no haber lugar a recibir el presente recurso a prueba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la L.J.C.A . No estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concedió a las partes el plazo de 10 días para concluir por escrito, lo que consta realizado, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento.

QUINTO.- Para la votación y fallo del presente proceso se señaló el día dieciocho de junio del año dos mil nueve, en que, efectivamente, se votó y falló.

SEXTO.- En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D^a ---, quien expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

El presente recurso contencioso administrativo se dirige contra el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005 , dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que con carácter provisional han de corresponderse con las mismas, atendiendo a su mayor o menor gravedad, sin olvidar la especial trascendencia de la infracciones que sean denunciadas en las vías señaladas como preferentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.k del Reglamento General de Circulación (publicado en el B.O.C.A.M. de 22 de noviembre de 2.005).

SEGUNDO

Pretende el recurrente la anulación de la resolución recurrida por cuanto, a su juicio es contraria a derecho, aduciendo en apoyo de dicha pretensión y en esencia, los siguientes argumentos: 1º.-Que la citada resolución vulnera el principio de legalidad en cuanto que las sanciones impuestas superan cuantitativamente el importe previsto en la ley de trafico. 2º .- Que el establecimiento de algunas sanciones en su grado máximo vulnera la Ley y el principio de proporcionalidad, y todo ello en relación con el artículo 129 de la Ley 30/1.992 Frente a ello la Administración demandada, interesó la desestimación del presente recurso, argumentando en líneas generales, que la actuación cuestionada se ajustó en todo momento a la legalidad.

TERCERO

El artículo 45,2º.d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso -administrativa , dispone que "el recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la

disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando esta Ley disponga otra cosa. A este escrito se acompañará: El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado. "Como determina reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la expresada en sentencia de la Sala 3ª, Sección 5ª, S 25-9-2.003, rec.5188/2000 que reitera los argumentos dados en la sentencia de fecha 5 de junio de 2.003 (casación núm. 4131/2.000) (entre otras, sentencias de 20 de enero de 1.997, 24, 31 de enero de 1.997, y 6 de marzo de 2.001): tratándose del ejercicio de acciones en nombre de un ente colectivo, implicará la inadmisibilidad, la ausencia del Acuerdo corporativo para la interposición del recurso como elemento esencial de formación de la voluntad del ente que aparece como recurrente. Al respecto debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, Sección 3ª de 27 junio 2.006 (rec. 9692/2003), que confirmó la sentencia de la Sala de instancia, que no llegó a entrar en el fondo del recurso pues, una vez comprobado que no había en los autos "constancia de acuerdo adoptado por el órgano específicamente competente de la corporación recurrente que faculte a los otorgantes de los poderes para ejercitar esta concreta acción contra el acto que se recurre", consideró el tribunal de instancia que la aplicación de los artículos 69.b) y 45.2.d) de la Ley Jurisdiccional determinaba la inadmisibilidad del recurso al haber sido interpuesto por persona jurídica no representada debidamente, entendiéndose además que la consecuencia que a efectos de la inadmisibilidad del recurso tiene tal ausencia de documentación igualmente resulta de la sentencia del Tribunal Supremo de 18-XII-1.996 , por lo que con base en lo expuesto no cabe sino declarar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo". En el caso de autos el recurrente sin necesidad de requerimiento previo por parte la Sección subsanó tal defecto, por lo que no procede declarar la inadmisibilidad.

CUARTO.- A continuación señala el Ayuntamiento que la recurrente carece de legitimación, pues no tiene interés directo en el pleito. En el caso de autos estamos en presencia de la impugnación de una disposición general, por lo que el recurrente es un destinatario de la misma y por tanto tiene interés en el pleito.

QUINTO.- El marco normativo estatal al que los municipios deben ajustar el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas (competencias reconocidas por el artículo 25.2º. b) de la Ley 7/1.985, de 2 de abril , en el sucesivo L.B.R.L., está integrado por el artículo 55 Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril , por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local dispone que "En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes", y el artículo 7. b) del Real Decreto Legislativo 339/1.990, de 2 de marzo , por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial que dispone que "Se atribuyen a los Municipios, en ámbito de esta Ley, las siguientes competencias: La regulación, mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la

equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles". En relación a esta materia el Tribunal Supremo ha indicado en la Sentencia de fecha 29 de mayo de 2.000 que "Esta Sala considera que la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico . La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia. La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social -la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades- que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieran la condición de intereses colectivos".

A la luz de lo anterior debemos examinar la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid fecha 26 de septiembre de 2.005, cuyo artículo 1 dispone que "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , y en el artículo 7 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo , se dicta la presente Ordenanza, cuyo objeto se expresa en el artículo siguiente. En aquellas materias no reguladas expresamente por la Ordenanza, o que regule la autoridad municipal en virtud de la misma, se aplicará el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, modificado por Ley 17/2005, de 19 de julio, y sus reglamentos de desarrollo". A continuación añade el artículo 2 que "Constituye el objeto de la presente Ordenanza regular la circulación de vehículos y peatones, compatibilizando la necesaria fluidez del tráfico con el uso peatonal de las calles y regular asimismo la realización de otros usos y actividades en las vías urbanas comprendidas dentro del término municipal de Madrid, y en las interurbanas cuya competencia hubiera sido cedida al Ayuntamiento para preservar y fomentar la seguridad vial y la prevención de accidentes. Pretende además hacer, asimismo, compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, establecer medidas de estacionamiento de duración limitada, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, y prestar especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad y movilidad reducida, que utilizan vehículos, con el fin de favorecer su integración social". Y por último en lo que aquí interesa dispone el artículo 109 que "Las infracciones que pudieran cometerse contra lo dispuesto en la presente ordenanza serán sancionadas con multa y, en su caso, con suspensión del permiso o licencia

de conducción o cualquier otra medida accesoria establecida en la ley. La cuantía de la multa será fijada por el alcalde o el órgano en que delegue mediante la aprobación de un cuadro de claves de infracciones e importe de sanciones según las tipificaciones establecidas en el texto articulado de la Ley de Tráfico y en el Reglamento General de Circulación".

CUARTO En aplicación de este precepto se dictó el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005 , dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que con carácter provisional han de corresponderse con las mismas, atendiendo a su mayor o menor gravedad, sin olvidar la especial trascendencia de las infracciones que sean denunciadas en las vías señaladas como preferentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.k del Reglamento General de Circulación (publicado en el B.O.C.A.M. de 22 de noviembre de 2.005). En dicho precepto se establece o define el tipo de infracción y la cuantía concreta que se establece como multa, y la reducción del 30%.. El artículo 67 del Real Decreto Legislativo 339/1.990, de 2 de marzo , por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial dispone que "1 . Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 90 euros; las graves, con multa de 91 a 300 euros; y las muy graves, de 301 a 600 euros. En el caso de infracciones graves, podrá imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción por el tiempo mínimo de un mes y máximo de hasta tres meses, y en el supuesto de infracciones muy graves se impondrá, en todo caso, la sanción de suspensión por el tiempo mínimo de un mes y máximo de tres meses, todo ello sin perjuicio de las excepciones que se establecen en este artículo. El cumplimiento de la sanción de suspensión de la autorización para conducir podrá realizarse fraccionadamente, a petición del interesado, en periodos que en ningún caso serán inferiores a 15 días naturales. Se podrá establecer un fraccionamiento inferior al antes indicado en el caso de los conductores profesionales, siempre que éstos lo soliciten y el cumplimiento íntegro de la sanción se realice en el plazo de doce meses desde la fecha de la resolución de la suspensión. Las sanciones de multa podrán hacerse efectivas con una reducción del 30 por ciento sobre la cuantía correspondiente que se haya consignado correctamente en el boletín de denuncia por el agente o, en su defecto, en la notificación posterior de dicha denuncia realizada por el instructor del expediente, siempre que dicho pago se efectúe durante los 30 días naturales siguientes a aquel en que tenga lugar la citada notificación. El abono anticipado con la reducción anteriormente señalada, salvo que proceda imponer además la medida de suspensión del permiso o de la licencia de conducir, implicará únicamente la renuncia a formular alegaciones y la terminación del procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos correspondientes. Cuando el infractor no acredite su residencia legal en territorio español, el agente denunciante fijará provisionalmente la cuantía de la multa y, de no depositarse su importe, inmovilizará el vehículo. En todo caso, se tendrá en cuenta lo previsto en el párrafo anterior respecto a la reducción del 30 por ciento y el depósito o el pago de la multa podrá efectuarse en moneda de curso legal en España o de cualquier otro país con quien España mantenga tipo oficial de cambio. 2. Las infracciones muy graves previstas en los párrafos i), j), k), l), m), n) y ñ) del art. 65.5 podrán ser sancionadas con multa de 301 hasta 1.500 euros. En

el supuesto de la infracción contemplada en el párrafo j), la conducción de un vehículo sin ser titular de la autorización administrativa correspondiente, la sanción que se imponga llevará aparejada la imposibilidad de obtener el permiso o la licencia durante dos años. En el supuesto de la infracción muy grave contemplada en el párrafo m) del art. 65.5, la sanción de suspensión de la correspondiente autorización de los centros de enseñanza y formación, sobre conocimientos y técnicas necesarios para la conducción, podrá ser de hasta un año, y durante el tiempo que dure la suspensión su titular no podrá obtener otra autorización para las mismas actividades. Todo ello sin perjuicio de que pueda ser declarada la pérdida de vigencia de la autorización en los términos establecidos reglamentariamente, sin que pueda obtener otra nueva autorización durante el año siguiente al que se haya notificado el acuerdo por el que se ha declarado la pérdida de vigencia. Los mismos efectos se producirán respecto a la infracción muy grave contemplada en el art. 65.5 .n), por el incumplimiento de las normas reguladoras de la actividad de los centros de reconocimiento de conductores en cuanto a la eficacia de su inscripción en las Jefaturas de Tráfico. 3. El que en un periodo de dos años hubiera sido sancionado en firme en vía administrativa como autor de dos infracciones muy graves que lleven aparejada la suspensión del permiso o licencia de conducción deberá cumplir el periodo de suspensión que le correspondiese por la última infracción sin posibilidad de fraccionamiento. 4. La realización de actividades correspondientes a las distintas autorizaciones durante el tiempo de suspensión de éstas llevará aparejada una nueva suspensión por un año al cometerse el primer quebrantamiento, y de dos años si se produjese un segundo o sucesivos quebrantamientos. 5. El Gobierno, mediante Real Decreto, podrá actualizar la cuantía de las multas previstas en esta Ley, atendiendo a la variación que experimente el índice de precios al consumo". Del examen de la disposición impugnada se desprende claramente que se infringe el principio de jerarquía normativa, pues establece una cuantía fija para cada tipo de infracción sin tener en cuenta que la ley establece un margen o recorrido de la sanción, a modo de ejemplo para las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 90 euros, lo que implica que pueden ser sancionadas con una multa inferior a los 90 euros que de modo general establece la norma, que es en el concreto acto de imposición de la sanción cuando de manera motivada se debe elegir la concreta sanción a imponer teniendo en consideración todos los elementos del caso, y no puede de manera a priorística determinarse el importe de la sanción.

QUINTO

No ha lugar a efectuar expresa condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1º de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el presente recurso contencioso-administrativo número 8/2.006, interpuesto por la Procuradora Dª ---, en representación de ---, S.L contra el Decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005 , dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a

la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que con carácter provisional han de corresponderse con las mismas, atendiendo a su mayor o menor gravedad, sin olvidar la especial trascendencia de las infracciones que sean denunciadas en las vías señaladas como preferentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.k del Reglamento General de Circulación (publicado en el B.O. C.A.M. de 22 de noviembre de 2.005), que se anula por ajustarse al ordenamiento jurídico, sin efectuar expresa condena en costas.

Líbrese y únase certificación literal de esta resolución a las actuaciones con inclusión de la original en el Libro de Sentencias.

Luego que sea firme la presente Sentencia, remítase testimonio de la presente resolución, junto con el expediente administrativo, a su oficina de origen, que deberá de acusar recibo dentro del término de los diez días, conforme previene el artículo 104 de la L.J.C.A ., para que la lleve a puro y debido efecto. Contra la anterior Sentencia cabe interponer Recurso de Casación, que deberá de prepararse ante este mismo órgano jurisdiccional, en el plazo de diez días, contados a partir de su notificación, y que se substanciará ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2º de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.