Asociación Castellana y Leonesa de Autocaravanistas
www.acyla.es

Informe Jurídico sobre la Ordenanza Municipal de Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Santander.

OBJETIVO:

Estudio sobre la conformidad al ordenamiento jurídico del Art. 22.4 de la Ordenanza Municipal de Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Santander en el apartado relativo a la *prohibición de estacionamiento de autocaravanas*, en todo el municipio "*salvo en los lugares autorizados para ello*."

ANTECEDENTES:

Con fecha 23 de noviembre de 2006 se publica en el Boletín Oficial de Cantabria (BOC 225) la Aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza Municipal de Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Santander, entrando en vigor a los quince días de su publicación de conformidad con su disposición final y todo ello de acuerdo con el procedimiento establecido en el Art. 49 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local

Los cambios efectuados en la Ordenanza Municipal de Circulación se producen en dos sentidos distintos, como establece su Preámbulo, por una parte realiza modificaciones en algunos artículos y por otra añade diversos preceptos "*Así, se modifican los artículos 2. a), b) y se añaden los apartados m) y n) al mismo; se añade al artículo 3 el apartado k) y un último párrafo; se complementan los artículo 14; 16 17; 19 , 21 y 30 y se añaden los artículos 22 a 26 y 28, 29 , 31 y 31.*"

En lo que a este informe interesa la modificación objeto de estudio se introduce en el Titulo IX que regula el Régimen de Parada y Estacionamiento, mediante la modificación por incorporación del Art. 22.4 a la Ordenanza Municipal que señala:

"*Se prohíbe el estacionamiento en los lugares y casos en que está prohibida la parada y además en los siguientes casos y lugares: los vehículos especiales, maquinaria agrícola, tractocarros, maquinaria de obras o servicios, remolques y semirremolques, separados del vehículo tractor, el estacionamiento de caravanas,*

autocaravanas o similares, y vehículos de similares características, en todo el término municipal, salvo en los lugares autorizados para ello."

Esta prohibición del estacionamiento de determinados vehículos y remolques se encontraba anteriormente en el artículo 21, que en su redacción original establecía las siguientes prohibiciones:

"Así mismo se prohíbe el estacionamiento de caravanas y tractores en el casco urbano."

"Así mismo, queda prohibido el estacionamiento de vehículos especiales, maquinaria agrícola, tractocarros, maquinaria de obras o servicios, remolques y semirremolques, y vehículos de similares características en todo el termino municipal, salvo en los lugares autorizados para ello"

En conclusión la nueva Ordenanza Municipal incluye la prohibición de estacionamiento para autocaravanas en todo el término municipal si bien en su apartado final introduce la expresión, "… *salvo en los lugares autorizados para ello*", que parece aliviar esa prohibición genérica, lo cual como se expondrá a continuación en lo referente a las autocaravanas no se corresponde con la realidad.

Por parte de quien elabora este informe se envió un correo electrónico solicitando del Ayuntamiento de Santander información sobre los lugares autorizados para el estacionamiento de autocaravanas dentro del municipio, obteniendo como respuesta:

Desde la oficina de turismo le informamos:

Puedes usted aparcar la autocaravana como si de un turismo se tratase siempre y cuando no supere los 1.800kg.

Si no es así: podrá aparcarla exclusivamente en los cámpines de la ciudad: Cabo Mayor: 942.39.15.42 www.cabomayor.com y Virgen del Mar: 942.34.24.25 www.campingvirgenmar.com

Atentamente

Oficina de Turismo

Ayuntamiento de Santander

De la simple lectura del Art. 22.4 de la Ordenanza puede comprobarse el error en que incurre la respuesta formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Santander pues no se corresponde con el contenido de la Ordenanza de Circulación aprobada, que prohíbe en todo caso el estacionamiento de autocaravanas, *en todo el término municipal, salvo en los lugares autorizados para ello.*" y ello con independencia de su Masa Máxima Autorizada.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª- COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR.

La constitución española establece la competencia exclusiva del Estado en materia de *tráfico y circulación de vehículos a motor*;-Art. 149.1.21 CE-

En virtud de esta competencia exclusiva se aprueba mediante **Real Decreto Legislativo 339/1990,** de 2 de marzo, el texto articulado de la **Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial** y posteriormente **el RD 1428/2003** de 21 de noviembre por el que se aprueba el **Reglamento General de Circulación** para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico y Circulación de vehículos a motor y seguridad Vial.

Igualmente y en lo que se refiere a la competencia en materia de trafico dentro de los municipios ha de tenerse en cuenta el Art. 25.2 de la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen local 7/1985 de 2 de abril** que establece

"*El municipio ejercerá, en todo, caso competencias,* ***en los términos de la legislación del Estado*** *y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*b****) Ordenación del trafico de vehículos*** *y personas en las vías urbanas*."

Dos son principalmente los artículos del RDL 339/1990 de 2 de Marzo que inciden directamente en la ordenanza municipal como instrumento de regulación del estacionamiento dentro del municipio y la finalidad que tal regulación debe perseguir.

Así el Art. 7.b) señala:

Se atribuyen a los municipios, en el ámbito de esta Ley, las siguientes competencias:

"*La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, 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, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social "*

En idéntico sentido el Art. 38.4 establece:

El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por Ordenanza Municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas incluida la retirada del vehículo o la inmovilización del mismo cuando no se halle provisto de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor.

Se trata de una delegación de competencias en materia de tráfico dentro de su término territorial sin que ello signifique como ha señalado el Tribunal Supremo que con ello se delega la posibilidad de establecer como sancionables nuevas conductas por parte de los Ayuntamientos ya que "*que ni el artículo 25 de la LBRL ni el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 339/90 suministran base normativa, habilitadora del artículo 7 de la Ordenanza recurrida, por cuanto se limitan a establecer la competencia de los Municipios en materia de ordenación del tráfico, sin tipificar infracción alguna o determinar su sanción. Tampoco el artículo 38-4 proporciona esta base normativa, pues dicho precepto establecía en su inicial redacción (que es la relevante a efectos del presente recurso) que "el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se podrá regular por ordenanza municipal, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico incluida la retirada del vehículo**". Se trata, por tanto, de una norma atributiva de competencias a los municipios a través de su instrumento normativo característico, la Ordenanza municipal, pero no hay en ella el menor atisbo de tipificación de ilícitos administrativos**.* (STS Sala de lo Contencioso, Sección 7, de fecha 16 de Noviembre de 2001 en el Recurso 7679/1997, Fundamento de Derecho QUINTO)

El ejercicio de la competencia en materia de tráfico en los municipios, debe realizarse de conformidad con el Art. 25.2 de la Ley de Bases ***en los términos de la legislación del Estado***, por ser éste el titular exclusivo de la competencia delegada.

Tanto el Art. 7.b, como el Art. 38.4 del RDL 339/1990 de 2 de Marzo acotan y delimitan la potestad discrecional genérica de los Municipios en la regulación del trafico dentro de sus términos municipales estableciendo por una parte la norma jurídica mediante la cual se debe regular el régimen de parada y estacionamiento, dentro de los municipios – *ordenanza municipal*-; y por otra el fin que dicha regulación debe perseguir *"la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del trafico rodado….."* así como *"… evitar el entorpecimiento del trafico.."*

En principio debe aceptarse que la ordenanza de Circulación del Ayuntamiento de Santander cumple con la exigencia legal en cuanto al rango normativo necesario para la ordenación del régimen de parada y estacionamiento dentro del municipio.

Cuestión distinta es si mediante la prohibición de estacionamiento de autocaravanas en todo el término municipal se cumple con los concretos objetivos fijados por el RDL 339/1990 y si tal prohibición tiene la suficiente cobertura legal.

El anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, **define a la autocaravana como** *"vehículo construido con propósito especial, incluyendo alojamiento vivienda, y conteniendo, al menos, el equipo siguiente: asientos y mesa, camas y literas que puedan ser convertidos en asientos, cocina y armarios o similares. Este equipo estará rígidamente fijado al compartimiento vivienda. Los asientos y la mesa pueden ser diseñados para ser desmontados fácilmente."*

Ésta y otras definiciones de vehículos – **como ha señalado la Dirección General de Trafico mediante la Instrucción 08/V-74 de 28 de enero de 2008**- son

fruto de la transposición de las Directivas vigentes en la materia. Concretamente la Directiva 2001/116/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2001 por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/156/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y sus remolques, en el punto 5.1 de la sección A del anexo II se refiere a la autocaravana como *"todo vehículos especial de categoría M fabricado de modo que incluya una zona habitable con el equipo mínimo siguiente: asientos y mesa, camas que pueden formarse por conversión de los asientos, cocina, armarios. Este equipamiento estará sujeto firmemente en la zona habitable; aunque la mesa podrá diseñarse para quitarla con facilidad."*

Esta definición, a efectos de la Reglamentación sobre tráfico y seguridad vial de la autocaravana como vehículo que presenta determinadas características por su equipamiento y finalidad, no supone que pueda realizarse por parte de los Ayuntamientos una regulación específica y diferente en cuanto al régimen general de parada y estacionamiento al establecido en las normas estatales.

En cuanto al régimen general de parada y estacionamiento establecido en el artículo Art. 39.1 y 2 del RDL 339/1990 de 2 de Marzo no se contiene diferencia alguna entre las autocaravanas y el resto de vehículos que circulan por las carreteras.

1. Queda prohibido parar en los siguientes casos:

a) En las curvas y cambios de rasante de visibilidad reducida, en sus proximidades y en los túneles.

b) En pasos a nivel, pasos para ciclistas y pasos para peatones.

c) En los carriles o partes de la vía reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios.

d) En las intersecciones y en sus proximidades.

e) Sobre los raíles de tranvías o tan cerca de ellos que pueda entorpecerse su circulación.

f) En los lugares donde se impida la visibilidad de la señalización a los usuarios a quienes les afecte u obligue a hacer maniobras.

g) En autovías o autopistas, salvo en las zonas habilitadas para ello.

h) En los carriles destinados al uso exclusivo del transporte público urbano, o en los reservados para las bicicletas

i) En las zonas destinadas para estacionamiento y parada de uso exclusivo para el transporte público urbano.

j) En zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos y pasos de peatones.

2) Queda prohibido estacionar en los siguientes casos:

a) En todos los descritos en el número anterior del presente artículo, en los que está prohibido la parada.

b) En los lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria, sin colocar el distintivo que lo autoriza o cuando colocado el distintivo se mantenga estacionado el vehículo en exceso sobre el tiempo máximo permitido por la Ordenanza Municipal.

c) En zonas señalizadas para carga y descarga.

d) En zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos.

e) Sobre las aceras, paseos y demás zonas destinadas al paso de peatones.

F) Delante de los vados señalizados correctamente.

g) En doble fila.

En este sentido la Instrucción 08/V-74 de 28 de enero de 2008 de la DGT ya citada, señala respecto al estacionamiento de las autocaravanas "***Por el contrario, en otros aspectos como circulación, parada y estacionamiento, se rigen por las normas aplicables con carácter general a todos los vehículos."***

Ex abundantia ha de indicarse que ni en el **Real Decreto Legislativo 339/1990,** de 2 de marzo, ni en el anexo I – que regula el catalogo oficial de señales de circulación- d**el RD 1428/2003** de 21 de noviembre por el que se aprueba el **Reglamento General de Circulación** se contiene señalización alguna que haga referencia expresa a las autocaravanas, que permitiera establecer algún tipo de diferenciación frente al resto de los vehículos.

A efectos meramente didácticos y conforme al **RD 1428/2003 de 21 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico y Circulación de vehículos a motor y seguridad Vial** puede indicarse que **una autocaravanas estaría afectada por las restricciones de paso d**e carácter general establecidas en el **artículo 152**: R-100. **Circulación prohibida**. Prohibición de circulación de toda clase de vehículos en ambos sentidos; R-101. **Entrada prohibida**. Prohibición de acceso a toda clase de vehículos; R-102. **Entrada prohibida a vehículos de motor**. Prohibición de acceso a vehículos de motor; R-103; Entrada prohibida a vehículos de motor, excepto motocicletas de dos ruedas sin sidecar. Prohibición de acceso a vehículos de motor. No prohíbe el acceso a motocicletas de dos ruedas.; R-104. Entrada prohibida a motocicletas; R-105. Entrada prohibida a ciclomotores. Prohibición de acceso a ciclomotores de dos y tres ruedas y cuadriciclos ligeros. Igualmente prohíbe la entrada a vehículos para personas de movilidad reducida.

Una autocaravana no se vería afectada sin embargo por, las limitaciones establecidas en las señales con nomenclaturas R-106. Entrada prohibida a vehículos destinados al **transporte de mercancías**. Prohibición de acceso a vehículos destinados al transporte de mercancías, entendiéndose como tales camiones y furgones independientemente de su masa; R-107. Entrada prohibida a vehículos destinados **al transporte de mercancías con mayor masa autorizada que la indicada**. Prohibición de acceso a toda clase de vehículos destinados al transporte de mercancías si su masa máxima autorizada es superior a la indicada en la señal, entendiéndose como tales los camiones y furgones con mayor masa autorizada que la indicada en la señal. Prohíbe el acceso aunque circulen vacíos. R-108: Entrada prohibida a vehículos que transporten **mercancías peligrosas**. Prohibición de paso a toda clase de vehículos que transporten mercancías peligrosas y que deban circular de acuerdo con su reglamentación especial. R-109. Entrada prohibida a vehículos que transporten **mercancías explosivas o inflamables**. Prohibición de paso a toda clase de vehículos que transporten mercancías explosivas o fácilmente inflamables y que deban circular de acuerdo con su reglamentación especial; R-110. Entrada prohibida a vehículos que transporten **productos contaminantes del agua**. Prohibición de paso a toda clase de vehículos **que transporten más de 1.000 litros de productos capaces de contaminar el agua**; R-111**. Entrada prohibida a vehículos agrícolas de motor.** Prohibición de acceso a tractores y otras máquinas agrícolas autopropulsadas; R-112. **Entrada prohibida a vehículos de motor con remolque, que no sea un semirremolque o un remolque de un solo eje.** La inscripción de una cifra de tonelaje, ya sea sobre la silueta del remolque,

ya sea en una placa suplementaria, significa que la prohibición de paso sólo se aplica cuando la masa máxima autorizada del remolque supere dicha cifra.

También **las autocaravanas podrían verse afectadas** por el contenido del **artículo 153,** en cuanto a la **limitación de masa** Prohibición de paso de los vehículos cuya masa en carga supere la indicada señal R-201; R-202. **Limitación de masa por eje**. Prohibición de paso a los vehículos cuya masa por eje transmitida por la totalidad de las ruedas acopladas a algún eje supere a la indicada en la señal; R-203. **Limitación de longitud.** Prohibición de paso de los vehículos o conjunto de vehículos cuya longitud máxima, incluida la carga, supere la indicada; R-204. Limitación de anchura. Prohibición de paso de los vehículos **cuya anchura máxima, incluida la carga**, supere la indicada; R-205. **Limitación de altura.** Prohibición de paso de los vehículos cuya altura máxima, incluida la carga, supere la indicada.

Del análisis de los preceptos señalados puede razonablemente inferirse que las Ordenanzas municipales podrían en aplicación de la legislación en materia de trafico y seguridad vial del Estado establecer limitaciones o restricciones a el estacionamiento y la circulación, en determinadas zonas del municipio, a unos concretos tipos de vehículos por su MMA, por su carga, altura, etc., pero no en todo el municipio y ello porque tal prohibición *de facto* supone la exclusión del uso de una parte del demanio público como son las calles.

Igualmente las autocaravanas estarían sometidas, como cualquier otro vehiculo, al régimen general de prohibición de estacionamiento en aquellos lugares donde los Ayuntamientos consideren que existen motivos razonables para establecer o limitar el derecho de estacionamiento y correlativamente el uso del demanio público, por causas ajenas al trafico, como pudiera ser motivos de seguridad – embajadas, consulados, ministerios etc.- u otros similares, pero siempre en garantía del interés general, que de ningún modo supongan una discriminación carente de razonabilidad y por tanto arbitraria.

En este sentido la STS de 30 de Junio de 1987, Sala de lo Contencioso señala:

"*…. cuyo uso general no se impide con la prohibición de aparcar vehículos en un lugar determinado;* ***prohibición que no puede establecerse sin causa justificada*** *ni con unas excepciones a favor de algunas personas por razón de sus circunstancias personales* ***que no guarden relación con el interés público general*** *que en este caso demanda la seguridad de un edificio oficial y la actividad que en él se desarrolla*"

El legislador estatal determina en el Art. 7.b) del RDL 339/1990 de 2 de Marzo el objeto a perseguir mediante la ordenanza municipal en materia de estacionamiento al señalar que irá dirigida a hacer "*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,…*"

Como bien señala el precepto citado lo que ha de conseguirse es la **equitativa distribución** de los aparcamientos entre todos los usuarios de la vía publica y no la exclusión de unos en beneficio de otros sin que exista causa razonable que la ampare, como ha señalado el Tribunal Supremo: "*Para precisar el ámbito de aplicabilidad de tal medida, el propio artículo 7, en su apartado b), nos proporciona un criterio claro:*

la regulación de los usos de las vías urbanas ha de hacer compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios (a subrayar "equitativa distribución" y "todos" los usuarios) con la necesaria fluidez del tráfico rodado" STS, de veinticinco de Noviembre de dos mil Sala de lo Contencioso, Sección segunda, Recurso 576/1995

La prohibición de estacionamiento a las autocaravanas con respecto a otro tipo de vehículos de similares características técnicas en cuanto a la carga, MMA, peso por eje, etc., supone una discriminación prohibida por Art. 14 de la Constitución pues carece de una justificación objetiva y razonable.

*De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 59/2008, FJ5) el principio de igualdad del art. 14 CE De acuerdo con nuestra doctrina sobre el art. 14 CE, sintetizada en la STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4, y recogida posteriormente, entre otras muchas, en las SSTC 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 214/2006, de 3 de julio, FJ 2; 3/2007, de 15 de enero, FJ 2, y 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 5, dicho precepto constitucional acoge dos contenidos diferenciados**: el principio de igualdad y las prohibiciones de discriminación.** Así, cabe contemplar "en su primer inciso una cláusula general de **igualdad de todos los españoles ante la Ley,** habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional**, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual,** que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que**, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas"** (STC 200/2001, FJ 4). En palabras conclusivas de la STC 222/1992, de 11 de diciembre, "los condicionamientos y límites que, en virtud del principio de igualdad, pesan sobre el legislador se cifran en una triple exigencia, pues las diferenciaciones normativas habrán de mostrar, en primer lugar**, un fin discernible y legítimo**, tendrán que articularse, además, **en términos no inconsistentes con tal finalidad** y deberán, por último**, no incurrir en desproporciones manifiestas** a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas" (FJ 6; también SSTC 155/1998, de 13 de julio, FJ 3; 180/2001, de 17 de septiembre, FJ 3).*

Partiendo de la prohibición general que se establece para todas las autocaravanas con independencia de sus características técnicas concretas, lo cual supone como ya se ha indicado una ilegal discriminación, ha de advertirse, como además el art. 22.4 de la Ordenanza de Circulación del Ayuntamiento de Santander contradice directamente a la ley al no establecer excepciones a esa prohibición cuando los conductores son ***personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos***, lo cual frente al mandato legal *ex* art. 7.b) del RDL 339/1990 de 2 de Marzo **supone un verdadero freno** *a su integración social.*

En cuanto a la competencia para sancionar en materia de tráfico dentro del municipio, esta corresponde de conformidad con el **Art. 68. 4 del RDL 339/1990 a los** *a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta facultad de acuerdo con la legislación aplicable.*

2ª ORDENAZA MUNICIPAL Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La ordenanza municipal constituye el instrumento normativo típico de organización de las Entidades Locales, su rango dentro de la jerarquía normativa es la de un Reglamento.

Este rango normativo limita las posibilidades reguladoras de las ordenanzas municipales en el ámbito administrativo sancionador en aplicación del principio de legalidad garantizado por el Art. 25.1 de la Constitución que establece:

Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según ***la legislación vigente*** *en aquel momento.*

El contenido del principio de legalidad que garantiza el artículo 25.1 de la CE ha venido siendo interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido siguiente:

*4. De acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal, recogida en las recientes SSTC 50/2003, de 17 de marzo (FJ 4), 52/2003, de 17 de marzo (FJ 7), y 161/2003, de 15 de septiembre (FJ 2), el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, extendiéndola incluso al Ordenamiento sancionador administrativo, que comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término "****legislación vigente****" contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2).* ***En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3).*** *De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), lo que significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, de forma que, a partir de la Constitución,* ***no es posible tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté***

suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley (por todas, STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). STC 25/2004, de 26 de febrero de 2004 FJ 4

En el mismo sentido la STS, Sala de lo Contencioso, Sección 7, de fecha 10 de abril de 2000 en el Recurso 3489/1996 señala "*El principio de legalidad de las infracciones administrativas, consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución, exige, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, una doble garantía: material, que requiere la existencia de una ley (lex scripta), que sea anterior al hecho sancionado (lex previa) y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa);* ***y formal, imponiendo que la norma tipificadora de la infracción y reguladora de la sanción constituya por su rango un precepto de ley (sentencias 61/90, 83/90, 196/91 y 93/92, entre otras muchas).*** *Pues bien, la tipificación de la infracción que constituye el objeto del presente proceso se verifica en la Ordenanza Municipal de Circulación del Ayuntamiento de Cádiz, que no tiene rango de ley formal, por lo que el acto administrativo impugnado originariamente infringió la garantía de legalidad exigida por el artículo 25.1 de la Constitución".*

El análisis del cumplimiento del principio de legalidad, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional por parte del Art. 22.4 de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Santander, exige inicialmente el examen de la atribución de la competencia para sancionar en una norma de rango legal y posteriormente la búsqueda dentro de la *legislación del Estado* del hecho tipificado como sancionable, así como la correspondiente sanción.

En cuanto a la atribución de competencia para sancionar el Artículo 127.1 de la **Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común** establece:

"1. *La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local."*

La cobertura legal exigida por el principio de legalidad en cuanto a la competencia para sancionar de los Ayuntamiento en materia de Trafico y circulación de vehículos a motor se encuentra recogido en el Art. 68.4 del **Real Decreto Legislativo 339/1990, 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 establece:

"*La sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta facultad de acuerdo con la legislación aplicable."*

En cuanto al hecho tipificado como sancionable en el Art. 22.4 de la Ordenanza de Trafico lo constituye ***"****…el estacionamiento de caravanas, autocaravanas o similares, y vehículos de similares características, en todo el término municipal, salvo en los lugares autorizados para ello.*"

El artículo 65 **del Real Decreto Legislativo 339/1990, 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** establece el cuadro general de infracciones aplicable en materia de Trafico, Circulación a Motor y Seguridad Vial determinando

3. Son infracciones leves las cometidas contra las normas contenidas en esta Ley y en los Reglamentos que la desarrollen que no se califiquen expresamente como graves o muy graves en los apartados siguientes.

En referencia a este precepto el Tribunal Supremo en la STS Sala de lo Contencioso, Sección 7, de fecha 16 de Noviembre de 2001 en el Recurso 7679/1997 establece en su Fundamento de Derecho QUINTO sostiene en cuanto a la tipificación de infracciones por parte de las ordenanzas municipales en materia de tráfico:

"Tan sólo podría sostenerse la base legal de la tipificación de la infracción apreciada en el caso de autos en el artículo 65.3 en el que se dispone que "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". Pero, para que la imposición de sanciones con base en este precepto sea correcta es necesario que la concreta sanción que en cada caso se quiera imponer se base en el incumplimiento de un deber establecido (con las necesarias condiciones de claridad y certidumbre) en la propia Ley, no bastando a tal efecto que su reglamento de ejecución cumpla dichos requisitos de precisión y delimitación del deber jurídico, si los preceptos reglamentarios no tienen un respaldo legal sobre el que sustentar la infracción y su correspondiente sanción, pues para que se cumplan tales exigencias, resulta preciso que dichos deberes se encuentren precisados ya al nivel de la Ley con el debido grado de especificación, sin perjuicio que sobre la base de la previsión legal pueda añadirse un complemento de la misma por vía reglamentaria".

En la normativa estatal sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial **no existe señal, ni prohibición alguna que haga referencia expresa a las autocaravanas** como un determinado tipo de vehículos a tener en cuenta de manera especial en cuanto al régimen de estacionamiento o de circulación, lo cual no impide como se ha expuesto anteriormente que el régimen de prohibición venga impuesto por sus características físicas o técnicas, pero en ningún caso por su finalidad constructiva.

Ante la ausencia de señal reglamentaria específica que prohíba el estacionamiento de autocaravanas, el Ayuntamiento de Santander opta por establecer la prohibición de forma genérica en una ordenanza municipal sin tener en cuenta que en materia de limitaciones o prohibiciones de tráfico es de aplicación artículo 132 del **RD 1428/2003 de 21 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación** que establece:

1. Todos los usuarios de las vías objeto de la ley están obligados a obedecer las señales de la circulación que establezcan una obligación o una prohibición y a adaptar su comportamiento al mensaje del resto de las señales reglamentarias que se encuentran en las vías por las que circulan.

En materia de tráfico la mera publicación de una ordenanza municipal en un Boletín Oficial no exime de la obligación por parte del titular de la vía de señalizar en

cada caso las restricciones que la propia ordenanza imponga. *Ad ejemplum* la ordenanza de circulación del Ayuntamiento de Santander considera determinadas calles como zona RED –art. 21- sin embargo existe señal de esa circunstancia en cada una de ellas, con independencia de establecerse nominalmente en el articulado de la ordenanza.

Esta práctica constituye una violación del principio de seguridad jurídica -art. 9.3 CE- pues ello obligaría a todos los ciudadanos a conocer las ordenanzas municipales en materia de trafico de todos los ayuntamientos y las restricciones aplicables en cada calle, sin que por parte de los municipios necesitaran colocar las correspondientes señales.

En conclusión puede mantenerse que desde la perspectiva del artículo 25.1 de la Constitución Española que garantiza el principio de legalidad de las sanciones administrativas, el Art. 22.4 de la Ordenanza de Circulación del Ayuntamiento de Santander que prohíbe el estacionamiento de autocaravanas en todo el municipio salvo en los lugares autorizados para ello (en realidad en los cámpines) es contrario a la Constitución por cuanto las ordenanzas municipales no pueden, por su rango normativo tipificar *ex novo* ilícitos administrativos, ni establecer la correspondiente sanción como hace el artículo 22.4 de la Ordenanza.

3ª ORDENANZA MUNICIPAL Y ARBITRARIEDAD

El art. 9.3 in fine de la Constitución Española prohíbe ***la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.***

Igualmente el art. 103.1 de nuestra Carta Magna señala

1. La Administración Pública ***sirve con objetividad los intereses generales*** *y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

La ordenanza de circulación del Ayuntamiento de Santander omite en su Preámbulo cualquier justificación que permita conocer, aún de manera sucinta, las razones por las cuales se prohíbe el estacionamiento de autocaravanas en su término municipal.

Afirma el Profesor Tomás-Ramón FERNANDEZ *"La motivación de la decisión comienza, pues, por marcar la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello, porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente como es obvio, en un Estado de Derecho en el que no hay margen, por principio, para el poder puramente personal..."* – Tomás-Ramón FERNANDEZ *De la Arbitrariedad de la Administración* Editorial. Civitas Madrid (tercera edición ampliada) 1999, página 82.

Si bien es cierto que de manera expresa no se exige una motivación de fondo en las Ordenanzas Municipales en nuestro ordenamiento jurídico, su ausencia, entra en contradicción con diversos preceptos de la Constitución, provocando situaciones de indefensión. Así esta carencia de motivación, o de la motivación necesaria, entraría en

colisión con el Art. 106.1 de la CE que ordena a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria…. "*así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican*" impidiendo un control de fondo de los motivos que establecen una determinada prohibición o limitación y correlativamente impediría el ejercicio del derecho a la tutela judicial" –Art. 24.1 CE-.

Tales fines deben ser expresados para que los Tribunales puedan controlar si se corresponden con los intereses generales o se incurre en una **desviación de poder** que el art. 70.2 in fine de la LJCA define como "….*el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento*."

El Ordenamiento Jurídico, como ya se ha señalado, no exige de manera expresa la motivación de las Ordenanzas Municipales, sin embargo y en la medida en que el contenido de una Ordenanza Municipal puede afectar a derechos subjetivos de los ciudadanos y que en esencia su contenido constituye un acto discrecional tal exigencia de motivación vendría recogida en el Art. 54.1a) y f) de la **Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**

Artículo 54. Motivación.
1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:
a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa

En cuanto a que la ordenanza de Circulación del Ayuntamiento de Santander **restringe derechos subjetivos** ha de tenerse en cuenta que el uso de las calles como integrantes del demanio municipal -Art. 3.1 del RD 1372/1986 de 13 de Junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales- es un derecho de todos los ciudadanos, -"*libre*", como textualmente señala el Art. 76-, por lo que cualquier limite al ejercicio de ese derecho debe estar justificado, y esa justificación debe ser exteriorizada para que de conformidad con los artículos 9.3 in fine y 106.1 de la CE pueda ser fiscalizada por los Tribunales.

Igualmente es importante poner de relieve como los artículos 60 y 61 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo que regulan el régimen de autorizaciones administrativas que han de obtener los ciudadanos y que ha de ser previa al ejercicio de la conducción, así como el de los vehículos para su circulación por las vías públicas otorgan el derecho al ejercicio de la conducción conforme a las normas aplicables.

Una vez obtenida la autorización administrativa previa para conducir por parte de los conductores y de los vehículos para circular por las vías publicas, ésta se constituye como un verdadero derecho subjetivo a favor del ciudadano, cuya limitación al ejercicio de ese derecho solamente puede establecerse cuando se enfrenta a un interés general, no en abstracto e indefinido sino en concreto y justificado. En este sentido el Art. 39 del RD 1428/2003 establece la posibilidad de establecer limitaciones a la circulación por diversas causas.

En referencia al uso del demanio publico la STS de 30 de Junio de 1987, Sala de lo Contencioso señala:

"*…. cuyo uso general no se impide con la prohibición de aparcar vehículos en un lugar determinado;* ***prohibición que no puede establecerse sin causa justificada*** *ni con unas excepciones a favor de algunas personas por razón de sus circunstancias personales* ***que no guarden relación con el interés público general*** *que en este caso demanda la seguridad de un edificio oficial y la actividad que en él se desarrolla*"

A su ver el contenido concreto de las ordenanzas municipales en materia de circulación dentro del municipio son **actos discrecionales** si bien con aspectos reglados como corresponde a las materias delegadas.

En la STS de 10 de diciembre de 1998 (AR. 10258) el Tribunal Supremo señala sobre la potestad discrecionalidad:

"*La potestad discrecional aparece cuando la habilitación necesaria para el ejercicio de la potestad no está totalmente predeterminada, de suerte que la Administración, a la vista de las circunstancias objetivas concurrentes, completa la voluntad de la norma habilitadora. Además, el ejercicio de la potestad discrecional exige que la Administración tenga capacidad de elección entre varias soluciones válidas por permitirlas la norma jurídica. Y, en todo caso, es necesario que la resolución que la Administración adopte con el ejercicio de la potestad discrecional (esté) suficientemente motivada, porque, como dice la jurisprudencia, en los actos reglados, su contenido está completamente determinado por el ordenamiento jurídico; en cambio, en los actos que pueda hacerse uso de la potestad discrecional es indispensable que la Administración exprese clara y suficientemente el proceso lógico que le lleve a su decisión"*

Para GARCIA DE ENTERRIA E. y RODRÍGUEZ T. R.[1] "*... la existencia de potestades discrecionales es una exigencia indeclinable del gobierno humano: éste no puede ser reducido a una pura nomocracia objetiva y neutral, a un simple juego automático de normas" y ello a pesar de que la discrecionalidad aparece " como un resto irreductible del antiguo modo de gobernar que parece prescindir de la Ley y que consagra los juicios subjetivos de los gobernantes como criterio último de juridicidad."*[2]

Ante un acto discrecional -como supone la regulación del tráfico- mediante el cual un ciudadano ve limitados o restringidos el ejercicio de unos derechos, éste tiene el derecho a conocer las razones e intereses generales por los cuales ha de sacrificarse como ha reconocido el Tribunal Constitucional la STC 26/1981:

"*... cuando se coarta el libre ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución, el acto es tan grave que necesita encontrar una especial causalización y el hecho o conjunto de hechos que los justifican deben explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó. De este modo****, la motivación es no solo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de los derechos".***

La STS de 20 de enero de 1998 (Ar.1418) incide sobre la necesidad de la motivación

[1]GARCIA DE ENTERRIA E. y FERNÁNDEZ T. R. *Curso de Derecho*... Volumen I cit. pp. 444
[2]*Ibídem* ... volumen I cit. pp. 445

"Como expresaba ya una STC de 17 de julio de 1981, no es un simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que "justifican" el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el artículo 24.1 de la Constitución".

No existe en La Ordenanza de Circulación del Ayuntamiento de Santander motivación alguna que permita conocer los fines o motivos concretos por los cuales se prohíbe el estacionamiento de autocaravanas en su término municipal, ni porque tal prohibición se hace extensiva a los conductores de estos vehículos que presentan alguna discapacidad física.

CONCLUSIONES FINALES

El artículo 22.4 de la Ordenanza de Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Santander por el que prohíbe el estacionamiento de autocaravanas en su término municipal salvo en los *de facto* inexistentes lugares autorizados para ello es contrario al artículo 25.1 de la CE que garantiza el principio de legalidad de las sanciones administrativas, al carecer la Ordenanza municipal de la necesaria cobertura legal.

Igualmente resulta inconstitucional por vulnerar los Art. 14 de nuestra Carta Magna al discriminar las autocaravanas frente a otros vehículos de idénticas características físicas y técnicas estableciendo una diferenciación sin causa objetiva y razonable.

También esa prohibición resulta contraria a los artículo 14 y 139.1 de la CE al establecer diferente trato a los disminuidos físicos conductores de autocaravanas frente a otros diminuidos con distinto tipo de vehiculo. A su vez esto genera vicios de ilegalidad por ser contrario al mandato establecido en la propia norma Art. 7.b) in fine del RDL 339/1990 de 2 de Marzo.

En cuanto a la ausencia de cualquier motivación en la Ordenanza de Circulación que permita conocer los motivos de la prohibición de estacionamiento de las autocaravanas, al no existir una exigencia legal o reglamentaria concreta, ésta motivación podría ser exigida durante el procedimiento posterior a la aplicación de la norma. En realidad se trataría de una impugnación indirecta de la ordenanza de acuerdo con el Art. 26 de la Ley rituaria contenciosa LJCA.