



**Resolución 2023R-2029-22 del Ararteko, de 15 de mayo de 2023, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Andoain que deje sin efecto una sanción impuesta por infracción a la normativa de tráfico.**

### Antecedentes

1. El reclamante ha solicitado la intervención del Ararteko con relación a la sanción que le ha impuesto el Ayuntamiento de Andoain por "estacionar su vehículo sobre jardín" en el parque Otieta del barrio de Leizotz.

Según el boletín de denuncia y la resolución sancionadora se entiende infringido el artículo 8.5.4 de la Ordenanza General de Tráfico.

El interesado alega que aparcó en el arcén, junto a un contenedor de vidrio, y no en un jardín.

2. Tras admitir a trámite la queja y analizarla, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Andoain que le informase de las cuestiones que planteaba el interesado y que le proporcionase una copia del expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador y al de apremio tramitados para imponer al reclamante la sanción y ejecutarla, respectivamente.

En la información que esa administración ha proporcionado al Ararteko se detallan las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento y se manifiesta que: *"Analizada la alegación formulada por el interesado, el instructor del expediente sancionador formuló con fecha 15 de junio de 2022 propuesta de resolución previa, en la que se proponía desestimar las alegaciones presentadas e imponer al infractor la correspondiente sanción".* El instructor señala que *"las fotografías que adjunta al escrito, con intención exculpatoria, prueban sobradamente que el vehículo se encontraba estacionado sobre una zona verde. El hecho de no estar vallado o no contener flores, no impide que, para la descripción de los hechos, la denuncia contemple el término 'jardín'".*

Asimismo, se comunica que:

*"e) La notificación de sanción le fue remitida al interesado con fecha 30 de junio de 2022, siendo recibida por él mismo con fecha 13 de julio de 2022.*

*En la notificación se le concedía un plazo de 15 días naturales, contados a partir del día siguiente al de recibo de la notificación, para que abonara la sanción impuesta, advirtiéndole que, vencido ese plazo sin que abonara la multa, su exacción se llevaría a cabo por el procedimiento de apremio. En la notificación se le comunicaban, asimismo, los recursos a interponer contra la sanción.*

*f) La notificación de la providencia de apremio fue remitida por el Ayuntamiento con fecha 30 de agosto de 2022, siendo recibida por xxx con fecha 8 de septiembre de 2022.*

*g) La sanción fue abonada por el interesado con fecha 19 de septiembre de 2022.*

*Todo lo cual, pone de manifiesto que no resulta ser cierto lo manifestado por xxx en el escrito de queja presentado ante esa Entidad”.*

3. A la vista de la información municipal, esta institución analizó la conformidad a derecho de la sanción y solicitó la colaboración del Ayuntamiento para que informase de su disposición a dejar sin efecto la sanción, debido a que el hecho que el agente denunció no podía incardinarse en el tipo infractor que se había aplicado. Además, se suscitó la falta de competencia de la alcaldesa para sancionar dado el tipo de vía en la que se produjo el hecho denunciado.
4. El Ayuntamiento respondió a la solicitud de información señalando lo siguiente:
  - a) Respecto a la duda suscitada por esta institución con relación a la competencia del Ayuntamiento para sancionar por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor en el lugar en el que se cometió la infracción (parque Otieta al lado de contenedores situados en el arcén de una carretera de titularidad foral):

*“Señalar al respecto que el artículo 2 de la Ordenanza general de tráfico de Andoain, que especifica el ámbito de aplicación de dicha ordenanza, establece lo siguiente:*

*“Es objeto de la regulación de esta Ordenanza, el uso de las vías urbanas en relación al tráfico, así como la ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios o en colaboración con la Ertzaintza, del tráfico de las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas y la adopción de las medidas cautelares de inmovilización, retirada de la vía pública y depósito de vehículos y por lo tanto la mejora del tráfico, mediante la regulación funcional, espacial y temporal de los estacionamientos de vehículos en las vías y aparcamientos de uso público del municipio”.*

*Unido a esto hay que mencionar que, dentro de la estrategia de protección del parque natural de Otieta que está llevando a cabo este Ayuntamiento de Andoain, desde el año de comienzo de pandemia, está vigente la prohibición*



*de acceder con vehículos al parque natural, excepto para los/as vecinos/as residentes del municipio de Andoain cuyo único acceso a su domicilio es el de esta vía, así como pescadores que acuden al coto de pesca con la debida autorización de la Diputación Foral de Gipuzkoa y personas titulares de las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad.*

*Para ello, el Ayuntamiento solicita una autorización a la Diputación, que es la titular de la vía, para establecer la prohibición de acceso los fines de semana y festivos, desde Semana Santa hasta finales del verano, siendo el Ayuntamiento el encargado de colocar toda la señalización correspondiente a dicha limitación de circulación temporal de vehículos, siendo la Policía Local quien se encarga del control y la vigilancia de la zona.*

*Indicar, asimismo, que la creación y gestión de los estacionamientos del parque natural de Otieta la realizó el Ayuntamiento hace años, con el permiso de la Diputación, siendo por ello, tal como dice la Ordenanza municipal de tráfico, el Ayuntamiento el encargado de la regulación funcional, espacial y temporal de los estacionamientos de vehículos en las vías y aparcamientos de uso público del municipio".*

*Por todo lo cual, consideramos que esta Alcaldía resulta competente para sancionar las infracciones cometidas en dicho lugar".*

- b)** Respecto a la vulneración del principio de tipicidad por cuanto el hecho que el agente denunció no puede incardinarse en el tipo infractor que se ha aplicado:

*"Revisado el expediente se ha comprobado que la multa se impuso por estacionar el vehículo sobre jardín en Otieta parkea de esta localidad, indicándose tanto en el escrito de denuncia como en la resolución sancionadora que dicha infracción queda tipificada en el artículo 8.5.4 de la ordenanza municipal, cuando en realidad dicho artículo regula la parada de vehículos.*

*El estacionamiento de vehículos queda regulado en el artículo 9 de la ordenanza municipal arriba referida, señalándose en su apartado 8 que el estacionamiento de vehículos queda prohibido en los casos y lugares señalados en el mismo, además de todos aquellos donde está prohibida la parada.*

*Si bien pudo existir un error al indicar el artículo infringido, cabe indicar lo siguiente:*



- *Tal como se ha indicado con anterioridad, el artículo 9.8 de la ordenanza prohíbe el estacionamiento en los lugares en los que queda prohibida la parada en el artículo 8.5.4 de la misma ordenanza. A tenor de lo indicado en el informe emitido por el Suboficial de la Policía Local con fecha 10 de febrero de 2023, el agente que emitió el boletín de denuncia “creo oportuno especificar que la infracción era porque el vehículo permanecía en una zona verde, (jardín) en el acceso de un parque natural como así se hace constar específicamente en el artículo 8.5.4 de la ordenanza de tráfico de Andoain”.*

*Además, las infracciones tipificadas en ambos artículos se califican como leves, siendo las sanciones previstas para ambas de multa de 100 €, por lo que el resultado es el mismo.*

- *En el escrito de alegación presentado con fecha 15 de junio de 2022 por D. xxx no se formuló alegación alguna en tal sentido, quien, a pesar de poder hacerlo, se limitó a indicar lo siguiente: (texto literal): “El vehículo se encontraba aparcado en el arcén junto a un contenedor de vidrio. En ningún caso en un jardín. Solicito la retirada de la denuncia. Puedo aportar fotografías del vehículo aparcado junto al contenedor de vidrio”. Dicha fotografía fue presentada junto al escrito de alegación.*
- *Indicar, por último, que D. xxx no interpuso recurso alguno contra la resolución sancionadora, que le fue notificada con fecha 13 de julio de 2022, por lo que dicha resolución devino firme en vía administrativa. Además, la multa impuesta fue abonada por el interesado con fecha 19 de septiembre de 2022”.*

Disponiendo, por tanto, de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, se procede a la emisión de las siguientes:

### Consideraciones

1. Antes de comenzar a analizar la información que ha proporcionado esa Administración respecto al caso concreto del interesado, debemos abordar la alegación que formula el Ayuntamiento sobre el hecho de que el interesado no interpuso recurso alguno contra la resolución sancionadora, por lo que devino firme en vía administrativa y, además, abonó el importe de la sanción una vez notificada la providencia de apremio.

A la vista de esta alegación, el Ararteko se ve en la necesidad de recordar a ese Ayuntamiento cuáles son las competencias fiscalizadoras que la Ley 3/1985, de



27 de febrero, que regula la institución del Ararteko, ha asignado a esta institución.

Aunque corresponde a los tribunales de justicia el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, según reconoce el art. 106.1 de la Constitución, el recurso a los tribunales de justicia no es la única garantía de que dispone la ciudadanía frente a las actuaciones de los poderes públicos.

A este respecto, conviene aludir al doble sistema de garantías que ofrece a la ciudadanía nuestro Estado de Derecho. Así, en efecto, encontramos por un lado las garantías de alcance jurisdiccional, residenciadas en los tribunales de justicia y, por otro lado, las garantías de alcance institucional, amparadas y proclamadas en el artículo 54 de la CE. Es precisamente en este marco, en el que se encuadra la labor fiscalizadora de la institución del Ararteko.

De cuanto antecede, conviene destacar la validez que otorga nuestro ordenamiento jurídico a los distintos Comisionados Parlamentarios como defensores de la legalidad en la actuación de las administraciones públicas. Así, según se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Ararteko es *“un órgano cuya función se orienta al control de la Administración en defensa del derecho de los ciudadanos a ser bien administrados y en garantía del principio de legalidad.”*

Más en concreto, el artículo 1.2 de esta ley, establece que constituye la función primordial de esta institución salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y frente a las negligencias de las administraciones públicas vascas. Una labor en la que se enmarca la presente recomendación.

Por tanto, las facultades de control que asigna nuestro ordenamiento jurídico a esta institución complementan en nuestro Estado de Derecho el ejercicio de la función jurisdiccional que llevan a cabo los tribunales de justicia. En cualquier caso, corresponde a los y a las ciudadanas la opción de acudir a una y otra vía en defensa de sus derechos.

Contra la resolución sancionadora se podía interponer un recurso potestativo de reposición o presentar un recurso contencioso-administrativo, pero el interesado no interpuso ninguno de ellos. Tras abonar la sanción, una vez notificada la providencia de apremio, decidió acudir al Ararteko.

Unida a esta cuestión, el Ararteko quiere incidir en la idea de que el hecho de que la resolución sancionadora sea firme y que el procedimiento de apremio sólo puede

ser impugnado por alguno de los motivos tasados, no impide que pueda traerse a colación la presencia de una nulidad radical o de pleno derecho de la resolución sancionadora.

Es doctrina jurisprudencial plenamente consolidada, que también es posible atacar el acto originario que motivó la providencia de apremio cuando existe una causa de nulidad de pleno derecho de aquél. Como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1990, si la providencia de apremio ostenta un origen nulo, no puede producir efecto alguno, cualquiera que sea la fase procedimental en la que se aprecie la citada nulidad, incluso en la ejecutiva. En esta línea también se ha pronunciado el mismo Tribunal en las sentencias de 19 de enero de 2002, de 16 de septiembre de 1999 o de 2 de julio de 1998.

Dicho con otras palabras, el hecho de que la resolución sancionadora sea firme, porque el interesado no interpuso recurso alguno y se haya abonado la sanción en la vía de apremio, no impide a esta institución examinar la concurrencia o no de los elementos o requisitos previos que, de no existir o ser inválidos, determinarían la inviabilidad de la resolución sancionadora y la de iniciar la vía de apremio, todo ello con la finalidad de evitar que prospere una sanción impuesta con la concurrencia de uno o varios supuestos de nulidad que afecten al procedimiento sancionador.

Ello encuentra su fundamento en el principio general de que los actos nulos de pleno derecho no son susceptibles de producir efecto alguno, porque las causas de nulidad de pleno derecho implican la ilegalidad más grave que puede afectar a los actos administrativos, lo que justificaría la revisión o revocación del acto.

Finalmente, la administración pone de manifiesto que en el escrito de alegaciones del interesado no se formuló alegación alguna sobre la tipificación de la conducta y que se limitó a indicar que se encontraba aparcado en el arcén junto a un contendedor de vidrio y no en un jardín.

Aunque en las alegaciones del interesado pueda intuirse un error en la tipificación, entiende el Ararteko que el análisis de este alegato de la administración pasa por recordar que el principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la administración revise los actos ilegales. Por ello, la falta de alegación del interesado en tal sentido no excluye la función de esta institución de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y frente a las negligencias de una administración pública vasca.

En definitiva, la ausencia de alegaciones por parte del interesado sobre las causas de nulidad no obsta a que esta institución pueda llevar a cabo su función de coadyuvar a la depuración de la actuación administrativa, tanto en interés del

administrado como del propio interés público que representa la administración que dicta el acto.

2. Con relación con el fondo de la reclamación se ha de indicar, en primer lugar, que los vicios de nulidad que esta institución aprecia se concentran en la incompetencia manifiesta del órgano sancionador y en el vicio de legalidad consistente en que el hecho denunciado no puede incardinarse en el tipo infractor que se ha aplicado (art. 47.1 a) y b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas – en adelante LPACAP-).

- 2.1. Respecto a la competencia para sancionar donde se produjo el hecho infractor, se ha de tener en cuenta que los municipios ejercen las competencias que les atribuye el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, Ley de tráfico). Así, entre otras, tienen atribuida *“La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración”*.

La Ley de tráfico establece como norma general que la competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas y travesías corresponde al jefe de tráfico de la provincia en que se haya cometido el hecho (art. 84.1) y que la sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos alcaldes (art. 84.4).

Asimismo, tal y como indica el Ayuntamiento, el artículo 2 de la Ordenanza general de tráfico de Andoain, especifica el objeto de la norma señalando:

*“Es objeto de la regulación de esta Ordenanza, el uso de las vías urbanas en relación al tráfico, así como la ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios o en colaboración con la Ertzaintza, del tráfico de las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas y la adopción de las medidas cautelares de inmovilización, retirada de la vía pública y depósito de vehículos y por lo tanto la mejora del tráfico, mediante la regulación funcional, espacial y temporal de los estacionamientos de vehículos en las vías y aparcamientos de uso público del municipio”* (el subrayado es nuestro).



El anexo I de la Ley de tráfico aclara los conceptos básicos de vías a efectos de la competencia sobre tráfico:

*“70. Poblado. Espacio que comprende edificios y en cuyas vías de entrada y de salida están colocadas, respectivamente, las señales de entrada a poblado y de salida de poblado.*

*71. Travesía. Tramo de carretera que discurre por poblado. No tendrán la consideración de travesías aquellos tramos que dispongan de una alternativa viaria o variante a la cual tiene acceso.*

*72. Vía interurbana. Vía pública situada fuera de poblado.*

*73. Vía urbana. Vía pública situada dentro de poblado, excepto las travesías.”*

Por lo tanto, a efectos de tráfico, el Ayuntamiento tiene competencia sancionadora en las vías urbanas de titularidad municipal, que son vías públicas situadas dentro de poblado (espacio que comprende edificios y en cuyas vías de entrada y de salida están colocadas, respectivamente, las señales de entrada a poblado y de salida de poblado).

El Ayuntamiento considera que le atribuye competencia para sancionar la infracción el hecho de que solicitase permiso a la Diputación Foral, titular de la vía, para establecer la prohibición de acceso al parque los fines de semana y festivos y en determinadas fechas, excepto para algunas personas, y que fuese el encargado de colocar las señales correspondientes a dicha limitación. Asimismo, apoya esa atribución en que realizó hace años la creación y gestión de estacionamiento del parque con permiso de la Diputación Foral.

El Ararteko discrepa de la postura y justificación del Ayuntamiento, ya que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario (principio de legalidad -artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP)-). Por lo tanto, las circunstancias alegadas no le otorgan competencia en materia de derecho sancionador con relación al tráfico.

Las fotografías que constan en el expediente permiten apreciar que el lugar en el que se interpuso la denuncia (parque Otieta al lado de contenedores situados en el arcén de una carretera) no se corresponde con una vía urbana,

tal y como la define el anexo I de la Ley de tráfico (no se sitúa dentro de poblado). Se trata de una zona que está a 2 kilómetros del núcleo urbano de Andoain, aunque pertenezca a su término municipal, y en el lugar finaliza la carretera GI-3091, cuyo titular es la Diputación Foral de Gipuzkoa, tal y como afirma el Ayuntamiento.

Por ello, esta institución considera que el Ayuntamiento ha asumido competencias con vulneración de la normativa que acaba de indicarse.

En suma, la incompetencia manifiesta del órgano sancionador determinaría que la sanción impuesta sea nula de pleno derecho y que deba, por este motivo, dejarse sin efecto (art. 47.1.b) de la LPACAP).

- 2.2.** En cuanto al error en la tipificación de la infracción que se ha mantenido a lo largo de todo el procedimiento, puesto que ya constaba en el boletín de denuncia, el Ararteko considera que afecta plenamente al principio de tipicidad establecido en el artículo 27 de LRJSP y vulnera el derecho del presunto responsable *“A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia”* (artículo 53.2.a) de la LPACAP).

La tipicidad de la infracción supone la coincidencia de una conducta con el supuesto de hecho de la norma tipificante, y es condición esencial y determinante de la sanción.

Hay que recordar que el derecho a la tipicidad sancionadora constituye, según el Tribunal Constitucional, una manifestación del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (artículo 25 CE) y se vulnera, entre otros supuestos, cuando se sanciona un hecho, que aun cuando pueda ser típico, no es, sin embargo, subsumible en el concreto tipo aplicado por la autoridad sancionadora; esto es, se lesiona este principio en caso de que el precepto legal aplicado por la administración no acoja la conducta sancionada (STC 218/2005, de 12 de septiembre y STC 113/2008, de 29 de septiembre, FJ.4º, entre otras).

El boletín de denuncia concreta como hecho denunciado *“estacionar sobre jardín”*, mientras que el precepto que se entiende infringido (artículo 8.5.4 de la Ordenanza) dispone que queda prohibida totalmente la parada sobre las aceras, paseos, zonas peatonales y jardines.

La parada implica la inmovilización de un vehículo durante un tiempo inferior a dos minutos, sin que el conductor pueda abandonarlo, y el estacionamiento, la inmovilización de un vehículo que no se encuentra en situación de detención o parada o, según el artículo 9.1 de la Ordenanza municipal, *"toda inmovilización de un vehículo cuya duración exceda de dos minutos, siempre que no esté motivada por imperativo de la circulación o para cumplir algún precepto reglamentario"*.

El anexo V de la Ordenanza recoge las infracciones y sanciones diferenciando las de parada y las de estacionamiento, y para lo no previsto en ella, se establece que será de aplicación directa la Ley de tráfico y sus disposiciones reglamentarias.

El Ayuntamiento, en la segunda respuesta dirigida al Ararteko, pone de manifiesto que el artículo 9.8 de la Ordenanza prohíbe el estacionamiento en aquellos lugares donde está prohibida la parada, como es el caso del artículo 8.5.4 de la Ordenanza (parada sobre las aceras, paseos, zonas peatonales y jardines), y que las infracciones tipificadas en ambos artículos se califican como leves y tiene la misma sanción, por lo que el resultado es el mismo.

En este sentido, se recuerda que el principio de legalidad impone una interpretación restrictiva de las normas que tipifican las conductas ilícitas y sus sanciones, quedando totalmente excluida la analogía. El aplicador de la norma sancionadora debe ajustarse a los términos en que el tipo está descrito, ya que, de lo contrario, estaría actuando de modo arbitrario e invadiendo competencias que, en principio, son de reserva de ley.

Pues bien, la irregularidad detectada en lo que respecta a la identificación del precepto aplicable a la conducta no puede ser reducida a una cuestión meramente formal o a un error material, dado que nos hallamos ante un procedimiento sancionador que participa de la naturaleza de los procedimientos penales y que viene presidido por el respeto a los principios de legalidad y de garantía del derecho de defensa.

A juicio de esta institución, admitir una interpretación finalista para extender el tipo a conductas no incluidas en el mismo por el mero hecho de que tienen la misma sanción y con el objeto de mantener la impuesta, sería tanto como permitir a la administración imponer sanciones por hechos no tipificados en las leyes.

En consecuencia, la concurrencia de ese vicio de legalidad determina que la sanción impuesta sea nula de pleno derecho y que deba, también por este motivo, dejarse sin efecto [art. 47.1.a) de la LPACAP].





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Ayuntamiento de Andoain la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Que deje sin efecto la sanción que impuso al reclamante, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta recomendación y acuerde la devolución de la cantidad abonada para hacerla efectiva.