



Roj: **STS 3570/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3570**

Id Cendoj: **28079130042022100479**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **10/10/2022**

Nº de Recurso: **884/2021**

Nº de Resolución: **1270/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 1550/2020,**
ATS 7115/2022,
STS 3570/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.270/2022

Fecha de sentencia: 10/10/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 884/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo:

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: T.S.J.PAIS VASCO CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 884/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1270/2022

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 10 de octubre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número RCA-884/2021, interpuesto por el Ayuntamiento de Bilbao, representado y defendido por el Letrado municipal don Secundino, contra la sentencia n.º 371/2020, de 2 de diciembre de 2020, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento de cuestión de ilegalidad n.º 2/2020, planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Bilbao y relativa al artículo 64.2 c) de la Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento de la Villa de Bilbao.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Celsa Pico Lorenzo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Bilbao dictó sentencia el 25 de septiembre de 2020, en el procedimiento abreviado n.º 349/2019, cuyo fallo dice literalmente:

"1. Estimo íntegramente el Recurso Contencioso Administrativo formulado por D. Modesto, representado por el Letrado D. José Abad Cases, frente al AYUNTAMIENTO DE BILBAO, representada por el Letrado municipal D. Secundino.

2. Se declara no ajustada a derecho la Resolución de 24 de octubre de 2019 de la Concejala Delegada del Área de Hacienda del Ayuntamiento de Bilbao, desestimatoria del recurso de reposición frente a la Resolución de 18 de julio de 2019, por la que se impone una sanción de 150 euros por estacionar sin título habilitante o ticket (art. 64.2. c) Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento.

3. Anulo y dejo sin efecto la resolución impugnada.

4. Con imposición de costas a la Administración demandada."

El citado Juzgado, por auto de 30 de septiembre de 2020, plantea cuestión de ilegalidad ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, para que se pronuncie acerca de si el artículo 64.2.c) de la Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento de la Villa del Ayuntamiento de Bilbao, resulta contrario al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictó sentencia el 2 de diciembre de 2020, en el recurso contencioso administrativo número 2/2020, seguido por el procedimiento de cuestión de ilegalidad, cuyo fallo dice literalmente:

"Se declara nulo, por ilegal, el artículo 64.2.c) de la ordenanza de **tráfico** y aparcamiento del Ayuntamiento de Bilbao.

No se hace expresa imposición de costas."

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao recurso de casación, que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tuvo por preparado mediante auto de 27 de enero de 2021 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 4 de mayo de 2022, cuya parte dispositiva dice literalmente:

"Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia núm. 371/2020, de 2 de diciembre, de Sección 1ª, de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictada en el procedimiento de cuestión de ilegalidad 2/2020.

Segundo. Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Determinar el alcance de la competencia municipal en materia de **ordenación** del **tráfico** en relación con la calificación de las infracciones locales en atención, entre otras circunstancias, a las características del concreto municipio.



Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes: artículos 75.c) y 76.d) 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 (LTSV) en relación con los artículos 139 y 140 de la Constitución, sobre la autonomía local.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto."

QUINTO.- Admitido el recurso, por diligencia de **ordenación** de 11 de mayo de 2022, se concedió a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao, por escrito de 20 de junio de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

"dicte sentencia por la que, revocando la de la Sección primera de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, n.º 371/2020 de fecha 2 de diciembre de 2020, se estime plenamente nuestro recurso de conformidad con los razonamientos invocados en el mismo y, en consecuencia, se case y anule la sentencia impugnada dictándose una nueva, y se fije la doctrina de este Tribunal en los términos solicitados, dejando sin efecto el fallo dictado en la instancia, declarándose la conformidad a derecho de la ordenanza municipal; y dejando además sin efecto las costas causadas en la primera instancia, por ser de justicia que pido en Bilbao, a 20 de junio de 2022."

SEXTO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por providencia de 21 de junio de 2022, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

SÉPTIMO.- Por providencia de 18 de junio de 2022 se señaló este recurso para votación y fallo el día 4 de octubre de 2022, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrada Ponente a la Excm. Sra. D^a. Celsa Pico Lorenzo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Planteamiento del recurso y sentencia de instancia.*

La representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao interpone recurso de casación contra la sentencia n.º 371/2020, de 2 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento de la cuestión de ilegalidad n.º 2/2020 suscitada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de los de Bilbao en el procedimiento abreviado n.º 349/2019.

A los efectos que aquí interesa hemos de partir de que mediante resolución de 24 de octubre de 2019 de la Concejal Delegada del Área de Hacienda del Ayuntamiento de Bilbao se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 18 de julio de la misma Concejalía que impone a don Modesto una sanción de 150 euros calificada como grave por estacionar sin título habilitante o tique con base en lo dispuesto en el artículo 64.2 c) de la Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento del Ayuntamiento de la Villa de Bilbao.

Contra dicha desestimación fue interpuesto recurso contencioso administrativo que resultó estimado por sentencia n.º 175/2020, de 25 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Bilbao. El Juzgado en el fundamento TERCERO de su sentencia considera que la Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento del Ayuntamiento de la Villa de Bilbao innova el ordenamiento jurídico sancionador respecto del estacionamiento limitado en las vías públicas de titularidad o gestión municipal sin título habilitante o tique, separándose de la normativa sectorial que le sirve de cobertura, esto es, obviando el principio de reserva legal que impone una predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Recalca que mientras la Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento de la Villa de Bilbao establece que la prohibición de estacionar sin disponer de título que lo autorice en los lugares habilitados para el estacionamiento con limitación horaria constituye una infracción grave que lleva aparejada multa de 150 euros, el 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 (artículos 75, 40.2 y 67.1), tipifica dicha conducta como leve. La sentencia declara la nulidad de la resolución de 24 de octubre de 2019.

El 30 de septiembre de 2020 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Bilbao dicta auto mediante el que plantea cuestión de ilegalidad respecto del artículo 64.2 c) de la Ordenanza de **Tráfico** y Aparcamiento de la Villa de Bilbao. La Sección 1ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia



del País Vasco resuelve la misma por sentencia n.º 371/2020, de 2 de diciembre (procedimiento de cuestión de ilegalidad n.º 2/2020), declarando nulo, por ilegal, el referido artículo 64.2 c).

La Sala en su sentencia (completa en Cendoj Roj: STSJ PV 1550/2020 - ECLI:ES:TSJPV:2020:1550) reconoce a los entes locales una gran flexibilidad a la hora de desarrollar la potestad sancionadora en materias que caen dentro del ámbito de su competencia, a tenor del artículo 39.4 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, el cual determina que el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal.

Razona que esa regulación ha de efectuarse, en todo caso, con respeto a lo establecido en la Ley. Por eso en su fundamento TERCERO indica que:

"el Real Decreto Legislativo 6/2015 no menciona expresamente, entre las infracciones graves y muy graves, el estacionamiento sin título habilitante o tique. Ello lleva al juzgador de instancia a la conclusión de que este comportamiento ha de entenderse incluido dentro de la cláusula residual del artículo 75. De tal modo que debería ser calificada, necesariamente, como una infracción leve. En la medida en que el artículo 64.2.c) de la ordenanza de Bilbao la incluye como infracción grave, el magistrado de instancia llega a la conclusión de que esa disposición no es conforme a la ley y, por lo tanto, es nula."

Subraya que el supuesto controvertido no resulta subsumible en el esgrimido por la Administración artículo 76 del referido Real Decreto Legislativo 6/2015, que enumera las infracciones graves, habiendo querido ese artículo añadir un plus de gravedad en los casos en los que el vehículo aparcado supone un obstáculo para el **tráfico** hasta el punto de que puede entrañar riesgo para la circulación, mas no cuando simplemente está en zona de estacionamiento limitado sin título habilitante.

Por último, señala que, tal y como indica el auto por el que se planteó la cuestión de ilegalidad, el Real Decreto Legislativo prevé, para las infracciones leves, una multa de hasta 100 euros. Por su parte, la ordenanza castiga las infracciones graves con multa de 150 euros que, por tanto, supera el límite marcado por la ley para las infracciones leves.

SEGUNDO.- *La cuestión de interés casacional en el ATS de 4 de mayo de 2022.*

Precisa que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Determinar el alcance de la competencia municipal en materia de **ordenación del tráfico** en relación con la calificación de las infracciones locales en atención, entre otras circunstancias, a las características del concreto municipio.

Identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes: artículos 75.c) y 76.d) 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 (LTSV), en relación con los artículos 139 y 140 de la Constitución, sobre la autonomía local.

TERCERO.- *La posición de la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao.*

Considera vulnerados los artículos 75.c) y 76.d) 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 relación con los artículos 139 y 140 de la Constitución, sobre la autonomía local.

Aduce que la sentencia impugnada interpreta de modo erróneo la dicción y finalidad de las referidas normas considerando, en contra de lo concluido en aquella sentencia, que existe otra infracción de estacionamiento grave en el artículo 76.d) cuando el estacionamiento obstaculice gravemente la circulación, no siendo el leve, residual, del artículo 75.c) el único supuesto de la Ley sobre **Tráfico**, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Añade que la sentencia desconoce la materia y el bien jurídico protegido con el estacionamiento limitado al interpretar que una ordenanza municipal nunca podrá regular un supuesto de estacionamiento que obstaculice gravemente la circulación.

Argumenta que ello contradice la finalidad que declara la propia Ley sobre **Tráfico**, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial de garantizar la rotación de los aparcamientos, así como también lo manifestado en diversas sentencias del Tribunal Supremo que definen la materia como un servicio público que busca lograr un equitativo reparto de los espacios entre los eventuales usuarios.



Recalca que la sentencia impugnada reduce la competencia municipal a una única infracción leve residual (artículo75.c) de la Ley sobre **Tráfico**, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y niega cualquier desarrollo municipal en supuestos de infracción grave de estacionamiento cuando se obstaculice gravemente la circulación [artículo76.d)] y ello pese a que el reglamento que la desarrolla (Real Decreto 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**, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) interpreta en su artículo 91.2 ese concepto jurídico como abierto a su desarrollo y definición al incluir como infracciones graves "m) las paradas o estacionamientos que, sin estar incluidos en los párrafos anteriores, constituyan un peligro u obstaculicen gravemente el **tráfico** de peatones, vehículos o animales".

Manifiesta que la sentencia no aplica el principio de autonomía local al entender imposible cualquier desarrollo normativo por estimarlo contrario al principio de legalidad respecto de la propia Ley sobre **Tráfico**, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

CUARTO.- Las normas a interpretar.

1. Artículo 91 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre:

"Artículo 91. Modo y forma de ejecución.

1. La parada y el estacionamiento deberán efectuarse de tal manera que el vehículo no obstaculice la circulación ni constituya un riesgo para el resto de los usuarios de la vía, cuidando especialmente la colocación del vehículo y evitar que pueda ponerse en movimiento en ausencia del conductor (artículo 38.3 del texto articulado).

2. Se consideran paradas o estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculizan gravemente la circulación los que constituyan un riesgo u obstáculo a la circulación en los siguientes supuestos:

a) Cuando la distancia entre el vehículo y el borde opuesto de la calzada o una marca longitudinal sobre ella que indique prohibición de atravesarla sea inferior a tres metros o, en cualquier caso, cuando no permita el paso de otros vehículos.

b) Cuando se impida incorporarse a la circulación a otro vehículo debidamente parado o estacionado.

c) Cuando se obstaculice la utilización normal del paso de salida o acceso a un inmueble de personas o animales, o de vehículos en un vado señalizado correctamente.

d) Cuando se obstaculice la utilización normal de los pasos rebajados para disminuidos físicos.

e) Cuando se efectúe en las medianas, separadores, isletas u otros elementos de canalización del **tráfico**.

f) Cuando se impida el giro autorizado por la señal correspondiente.

g) Cuando el estacionamiento tenga lugar en una zona reservada a carga y descarga, durante las horas de utilización.

h) Cuando el estacionamiento se efectúe en doble fila sin conductor.

i) Cuando el estacionamiento se efectúe en una parada de transporte público, señalizada y delimitada.

j) Cuando el estacionamiento se efectúe en espacios expresamente reservados a servicios de urgencia y seguridad.

k) Cuando el estacionamiento se efectúe en espacios prohibidos en vía pública calificada de atención preferente, específicamente señalizados.

l) Cuando el estacionamiento se efectúe en medio de la calzada.

m) Las paradas o estacionamientos que, sin estar incluidos en los párrafos anteriores, constituyan un peligro u obstaculicen gravemente el **tráfico** de peatones, vehículos o animales.

3. Los supuestos de paradas o estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculicen gravemente la circulación tienen la consideración de infracciones graves, conforme se prevé en el artículo 65.4.d) del texto articulado."

2. Artículo 20 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo:

" **Hecho imponible.**



1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

3. Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y en particular por los siguientes:

u) Estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse."

3. Artículos 75 y 76 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre:

"Artículo 75. Infracciones leves.

Son infracciones leves las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

b) bis. El impago de peaje, tasa o precio público, cuando estos fueran exigibles

c) Incumplir las normas contenidas en esta ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves en los artículos siguientes.

Artículo 76. Infracciones graves.

Son infracciones graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

d) Parar o estacionar en el carril bus, en curvas, cambios de rasante, zonas de estacionamiento para uso exclusivo de personas con discapacidad, túneles, pasos inferiores, intersecciones o *en cualquier otro lugar peligroso o en el que se obstaculice gravemente la circulación o constituya un riesgo, especialmente para los peatones.*

QUINTO.- *La posición de la Sala: la desestimación del recurso.*

La descripción que realiza el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en su artículo 76 d) engarzado con el artículo 91 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, es clara al tipificar como grave la infracción de parar o estacionar en lugares peligrosos o que obstaculicen gravemente la circulación o constituya un grave riesgo para los peatones, mientras el artículo 75 c) reputa leve el incumplimiento de las normas que no se califiquen expresamente como graves o muy graves.

Pero además tras la incorporación al artículo 75 del apartado b) bis por la Ley 18/2021, de 20 diciembre, prevé específicamente como falta leve el impago de una tasa o precio público. Y es incuestionable que a la vista del artículo 20 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales el tique de aparcamiento es una tasa.

Resulta razonable la distinción entre infracciones de aparcamiento que constituyen grave riesgo para los peatones, obstaculicen la circulación o se detengan en lugares peligrosos respecto a la ausencia de un tique de aparcamiento. En base a la alegada autonomía local, artículo 140 CE, no puede realizarse un pretendido "cuadro de infracciones y sanciones adaptado a la situación particular concreta del municipio regulador" sin justificar esa "situación particular concreta" y sin distinguir entre infracciones graves de estacionamiento y paradas e infracciones leves.

La Ordenanza de **Trafico** y Aparcamiento de la Villa de Bilbao fue aprobada en el año 2013, es decir con anterioridad a la reforma llevada a efecto en el texto refundido de la Ley sobre **Tráfico**, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial por la Ley de 20 de diciembre de 2021. Mas tratándose de Derecho sancionador debe entrar en juego el principio de retroactividad de la norma más favorable, artículo 9.3. CE, también en la interpretación normativa.

SEXTO.- *La respuesta a la cuestión de interés casacional.*

La competencia municipal en materia de **ordenación del tráfico** en relación con las infracciones debe atender a la entidad de la infracción.

SÉPTIMO.- *Costas.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, en relación con el artículo 93 LJCA, en el recurso de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia de 2 de diciembre de 2020, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el procedimiento de cuestión de ilegalidad n.º 2/2020, que se confirma.

SEGUNDO.- Fijar como doctrina casacional la reflejada en el penúltimo fundamento de Derecho

TERCERO.- En cuanto a las costas estar a los términos señalados en el último fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ