

JUR 2005\13128

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Cataluña núm. 778/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 15 septiembre

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso -administrativo núm. 2769/1998.

Ponente: Ilmo. Sr. D. Dimitry T. Berberoff Ayuda.

Texto:

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA

SALA DE LO CONTENCIOSO -ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Recurso nº 2769/1998

Partes: ALAS PETROLIS S A C/ DIRECCION GENERAL DE TRAFICO J T BARCELONA

S E N T E N C I A N º 778

En la ciudad de Barcelona, a quince de septiembre de dos mil cuatro.

D./D^a DIMITRY T. BERBEROFF AYUDA , Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (Sección Segunda), constituida en un solo Magistrado, de conformidad con la Disposición Transitoria Única 2, de la Ley Orgánica 6/1998, para la resolución, de este recurso, ha pronunciado en el nombre del Rey, la siguiente sentencia en el recurso contencioso-administrativo nº 2769/1998, interpuesto por ALAS PETROLIS S A, representado por ,Letrado Jordi Palomar Sepúlveda contra DIRECCION GENERAL DE TRAFICO J T BARCELONA, representado y asistido por Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación de la parte actora, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra .la resolución de 31 de julio de 1998 por la que se confirma la resolución en el expediente 08/005485056-5 tramitado por la Jefatura de Tráfico de Barcelona

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en

ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

TERCERO.- Se continuo el proceso por el trámite de conclusiones sucintas que evacuaron las partes a tenor de los escritos que obran en autos y finalmente se señaló día y hora para votación y fallo que tuvo lugar el 23 de julio de 2004

CUARTO.- Se significa que la presente sentencia se dicta por un solo Magistrado, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, y del Acuerdo del Pleno de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, de 30 de abril de 1999. En la sustanciación del presente procedimiento se han observado y cumplido las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-A través del presente recurso jurisdiccional, la Sociedad Limitada Alas Petrolí SA, esgrime una pretensión anulatoria dirigida contra Resolución del Director General de Tráfico de 31 de julio de 1998 dictada por delegación del Ministerio del Interior, que desestima recurso ordinario contra resolución recaída al expediente número 08005485056-5 por la que se impuso a dicha mercantil la sanción de 100.000 Ptas como consecuencia de la infracción tipificada en el art. 36.6 del Real Decreto 74/1992, de 31 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Nacional del Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera (TPC), con relación al art. 201.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y concordantes de la Ley 16/87, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres

SEGUNDO.-Los hechos que se imputan a la recurrente, y que dan lugar a la sanción impuesta, consisten en que se constató que el camión propiedad de la recurrente, circulaba transportando 16.000 kilogramos de gasóleo incumpliendo las limitaciones de circulación, al circular por población pudiéndolo hacer por vías alternativas.

La recurrente articula en su demanda dos argumentos impugnatorios contra la sanción impuesta, el primero de ellos basado en la falta de tipicidad de los hechos que se le imputan, y el segundo de ellos, en la falta de competencia de la Administración estatal para sancionar el hecho, toda vez que a su parecer, el órgano competente es el Alcalde, dado que los hechos se produjeron en una vía urbana.

TERCERO.- Dados los términos en los que inicialmente se presenta el debate, sin duda alguna, la cuestión esencial objeto del mismo debe ser analizada bajo el prisma de los principios constitucionales de legalidad y tipicidad que obviamente despliegan su virtualidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

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 (SSTC 61/90 , 83/90, 196/91 ...).

La STC 219/1989, de 21 de diciembre nos dice, que "esta exigencia de lex certa afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas", añadiéndose a continuación que no infringe la garantía de lex certa la utilización de conceptos indeterminados o la remisión del precepto sancionador a otras normas, siempre que se observen los requisitos o cautelas que la misma Sentencia detalla.

Así, no vulnerará la exigencia de lex certa la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada.

Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión

Por lo que respecta a la garantía formal de reserva de Ley en la delimitación de los tipos sancionadores, esta segunda garantía alude a una reserva de Ley en materia punitiva, aunque sólo tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia o de oportunidad.

La STC 101/1988, de 8 de junio, matiza aún más esta cuestión, señalando que "esta clara exigencia de cobertura legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, mas ello siempre que en aquéllas queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica -de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley- y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Lo que en todo caso prohíbe el art. 25-1 de la Constitución es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (STC 83/1984, de 24 de julio), lo que supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes (STC 42/1987, de 7 de abril).

Pero, en todo caso, la prohibición no hay que entenderla de un modo tan absoluto que

impida admitir "la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora" (STC 3/1988, de 21 de enero)

En fin, el Tribunal Constitucional ha declarado la ilegitimidad de las cláusulas sancionadoras residuales, por las que se castiga genéricamente la infracción de los deberes contemplados en una norma, en cuanto remitan su concreción no a normas con rango de Ley sino a reglamentos.

Así, la sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, enjuició la constitucionalidad del apartado "j" del art. 26 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) en el que se establecía una regla de carácter residual por la que se calificaban como infracciones leves cualesquiera incumplimientos de obligaciones o vulneración de prohibiciones establecidas ya en la propia Ley Orgánica o en leyes especiales y -éste era el inciso tachado de inconstitucional- "en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas", remisión a reglamento que -dijo- "ha de ser considerada inconstitucional, pues en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración ex novo de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es conciliable con lo dispuesto en el art. 25-1 de la Constitución".

CUARTO.,A la vista del resumen de la doctrina constitucional contenida en líneas anteriores, se evidencia la necesidad de rechazar el primer motivo de impugnación y ello con base a las siguientes consideraciones.

El análisis del argumento de impugnación, exige partir del art. 36. 6 del RD 74/1092, en cuya virtud, se considera infracción grave, de acuerdo con lo establecido en el art. 141 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: " El incumplimiento de las limitaciones a la circulación previstas en los arts. 10 y 11, así como el estacionamiento del vehículo sin respetar las normas fijadas para ello en el marginal 10.321 del anexo B de este Reglamento".

Por su parte, el art. 11 de dicho Real Decreto 74/1992 dispone que "Los vehículos que transporten mercancías peligrosas, cuando existan itinerarios alternativos por autopista o autovía, deberán seguirlos obligatoriamente, salvo en aquellos tramos que por sus características sean objeto de las restricciones a que hace referencia el artículo anterior.

Asimismo cuando existan vías que circunvalen las poblaciones, deberán utilizarlas inexcusablemente, pudiendo entrar en la población únicamente cuando hayan de realizar en ellas operaciones de carga y descarga o por causas justificadas de fuerza mayor.

Tales circunvalaciones deberán estar convenientemente señalizadas."

En consecuencia, del precepto analizado se infiere con claridad que los vehículos que transporten mercancías peligrosas deben utilizar " inexcusablemente " las vías que circunvalen las poblaciones, justificándose únicamente la entrada a la población en ciertos supuestos, como cuando hayan de realizarse en ellas operaciones de carga y descarga, y por causas justificadas de fuerza mayor.

No cabe duda que en el caso que nos ocupa, tal y como se infiere del boletín de denuncia, así como de las actuaciones posteriores realizadas en vía administrativa, y de las propias alegaciones de las partes, el camión de la recurrente fue interceptado en una vía urbana, concretamente en la Avenida 11 de septiembre a la altura del número 140, de la ciudad del Prat de Llobregat y por ende dentro de la población.

Frente a ello, la mercantil recurrente aduce que resultaría de aplicación la excepción prevista en el art. 11 del RD 74/1992, desde el momento que la presencia del camión dentro de la población del Prat de Llobregat respondía a la finalidad de suministrar al consumidor final el gasóleo, no encontrándose por tanto transportando materia peligrosa en tránsito.

Esta alegación, se encuentra huérfana de toda justificación, toda vez que en ningún momento ha sido realizada prueba alguna tendente a su demostración, sin que sea posible concluir la veracidad de la misma a partir de lo que la propia recurrente denomina albarán de circulación, que obra en el expediente administrativo, toda vez que dicho documento identificado, por el número 443, de fecha 3 de septiembre de 1997, hace referencia a diversas entregas de gasóleo, en distintas poblaciones, si bien a partir del mismo cabe objetar las siguientes consideraciones: en primer término, de dicho albarán se infiere que el camión salió del almacén con 8000 litros de gasóleo, no correspondientes por ende con los 16.000 litros, que según consta acreditado, transportaba el camión cisterna en el momento de su interceptación por la policía local; por otro lado, aparecen entregas de gasóleo en las poblaciones de San Andreu, Molins de Rei y Gavá, especificando los litros de gasóleo entregados en dichas poblaciones, obrando no obstante en la tercera línea horizontal de dicho albarán, la localidad del Prat de Llobregat, una empresa (Bolet Trans SL) ubicada en el polígono Carretera Rivas, si bien con relación a ésta, no consta ni los litros de gasóleo entregados, ni tampoco que dicha empresa se encontrase ubicada en una vía urbana, que eventualmente justificase la presencia del camión en una vía de la misma naturaleza, toda vez que dicha empresa aparece en el albarán ubicada dentro de un polígono que su vez hace referencia a una carretera.

Por ello, ante la falta de justificación del alegato de la recurrente, en torno a la aplicación de la excepción del artículo 11 del Real Decreto 74/1992, el primero de los argumentos debe decaer.

QUINTO.- Por lo que se refiere a la Administración competente para sancionar el hecho arriba descrito, debe confirmarse la competencia en el caso que nos ocupa de la Administración periférica estatal, a través del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma

En efecto, el art. 146 de la Ley 16/87 de 30 de julio, en la redacción vigente en la fecha de los hechos, ninguna luz arroja sobre la Administración y órgano competente específico para la imposición de la sanción aquí combatida, toda vez que la competencia - según expresa- " corresponderá los órganos que legal o reglamentariamente la tengan atribuida .

" El artículo 32 del RD 74/1992 remite el art. 146 de la Ley 16/87 de 30 de julio proclamando ya su condición de desarrollo reglamentario especial del propio Real Decreto, con relación al Capítulo 1 del Título Quinto de la Ley 16/1987 respecto del

transporte de mercancías peligrosas por carretera.

Finalmente, debe constatarse que el art. 7. A del Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo no puede esgrimirse válidamente como pretende el recurrente, para fundamentar la competencia del municipio para la imposición de la sanción combatida, por cuanto si bien el hecho se produce en una vía urbana, se desconoce en primer término la titularidad municipal de la misma, tal y como exige el art. 7. A para la sanción de los hechos que se produzcan en dichas vías urbanas, y por otra parte, dicho precepto parece atribuir de forma subsidiaria la potestad sancionadora al municipio, únicamente cuando la sanción de dichos hechos " no esté expresamente atribuida a otra Administración ".

Asimismo, el artículo 68 .2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, apunta que la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, si bien los Gobernadores Civiles (hoy Delegados del Gobierno) asumirán esa competencia cuando por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los Alcaldes.

A la vista de lo expresado, cabe concluir que de una interpretación conjunta de los artículos 68.1 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, del artículo 204 del Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre y del artículo 17.1 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, debe inferirse que la competencia para imponer sanciones como la aquí impugnada, corresponde al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, siendo competente para conocer del recurso ordinario (hoy alzada) contra la resolución sancionadora, el Ministro del Interior, quien podrá delegar en el Director General de Tráfico.

Refuerza la anterior conclusión, la circunstancia, de que en todas aquellas infracciones que fundamentalmente constituyen materia de seguridad vial, la competencia para sancionar las infracciones que incidan sobre dicho título o materia, corresponden a los órganos competentes en relación con la ordenación del tráfico y seguridad vial, tal y como se infiere el art. 146. 1 de la Ley 16/1987, del artículo 204.2 del Real Decreto 1211/1990 y del artículo 32 del Real Decreto 74/1992, afectando sin lugar a dudas a la seguridad vial, la infracción apreciada por la Administración

Si acudimos al expediente administrativo, con absoluta claridad se infiere que la imposición de la sanción ha sido verificada por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña, y que el recurso interpuso contra la misma ha sido resuelto por el Director General de Tráfico, por delegación del Ministro del Interior, sin que pueda entenderse que la sanción haya sido impuesta por la Jefa accidental de la Unidad de Sanciones, quien únicamente procedió a notificar la resolución del Delegado del Gobierno, por todo lo cual, se impone la desestimación del presente recurso jurisdiccional.

SEXTO.-De conformidad con art. 131 LRJCA al no apreciarse mala fe ni temeridad en ninguna de las partes, no ha lugar a hacer especial pronunciamiento en costas

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de su majestad el Rey

FALLO

Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de Sociedad Limitada Alas Petroli SA, contra la resolución arriba expresada, por ser conforme a Derecho. Sin costas

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de la misma a los autos principales.

Así por esta mi Sentencia, de la que se unirá certificación al presente procedimiento, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.