

La potestad correctiva municipal en materia de circulación urbana, a la luz de las últimas disposiciones

por MANUEL PALOMAR LLOVET

ALBERTO DE ROVIRA MOLA

Abogados del Ilustre Colegio de Barcelona

Oficiales cualificados del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona

I

Ultimamente —desde hace un par de años— han venido promulgándose varias disposiciones en materia de circulación urbana e interurbana (1), que arrancan en la Ley de 30 de julio de 1959, sobre competencia en materia de tráfico, desarrollada provisionalmente por Orden de 5 de octubre siguiente y con carácter definitivo por el Decreto de 21 de julio de 1960, que delimita competencias en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera; continúan en el Decreto de 13 de octubre de 1960, sobre efectividad de multas, que modifica el artículo 294 del Código de la Circulación, y terminan, por el momento, con la Orden de 22 de julio de 1961, sobre actuación de las autoridades municipales en materia de tráfico. Mención aparte merece el Decreto de 3 de diciembre de 1959, que modificó diversos artículos del citado Código, agravando las san-

(1) Preferimos hablar de *circulación* antes que de tráfico para designar el fenómeno del tránsito por las vías urbanas y carreteras. a pesar de lo extendido, incluso en el lenguaje oficial, de un término —*tráfico*— que, según el Diccionario, significa «acción de traficar», valiendo este verbo por «comerciar, negociar con el dinero o las mercaderías».

ciones y dando nueva redacción al cuadro de multas comprendido en el Anexo número 1 del mismo.

En nuestra monografía *Las multas municipales en el Derecho español* (Barcelona, Ediciones Palestra, 1960) habíamos incluido el estudio de las multas municipales en materia de circulación entre las de carácter gubernativo impuestas por las autoridades municipales —concretamente, por los Alcaldes— en el ejercicio de atribuciones propias (2). Sin embargo, las citadas disposiciones han provocado, a nuestro juicio, cierta complicación en el ordenamiento legal del tránsito, susceptible de producir confusiones en algunos puntos, por lo que con el propósito de aportar una modesta contribución al esclarecimiento de tan interesante tema y también con el fin de poner al día aquella obra, hemos querido ofrecer estas breves notas acerca de la situación actual de la potestad correctiva que corresponde a los Alcaldes en materia de circulación urbana.

Nos interesan especialmente —y absorberán nuestra atención— los siguientes puntos: a) subsistencia de la potestad correctiva municipal en materia de circulación urbana; b) naturaleza de exacción municipal que revisten las multas impuestas por los Alcaldes en dicha materia, y c) recursos procedentes contra la imposición de multas municipales de circulación.

II

La Ley de Régimen local no se refiere especialmente, al relacionar en su artículo 101 los fines de la competencia de los Municipios, a la «ordenación del tránsito», pero sí alude, en cambio, como fines propios y principales de la actividad municipal, a las «vías públicas urbanas» (apartado a), a los «transportes terrestres» (apartado e) y a la «policía urbana» (apartado h). No debe olvidarse a este respecto que las finalidades de la competencia municipal han sido citadas en dicho artículo 101 sólo a título enunciativo y no limitativo, pues dice que «la actividad municipal se dirigirá *principalmente* a la consecución de los siguientes fines...», locución que se interpreta en el sentido de que la legislación española de Régimen local se

(2) V. cuadro sinóptico de la pág. 27 y págs. 133 y siguientes, especialmente 144-149.

atiene, en punto a la competencia municipal, al principio de la *extensión* y no al de la *especialidad*; y, en todo caso, cabe recordar, siguiendo a Bermejo Gironés (3), que «puestos en trance de coordinar los postulados de especialidad y de extensión, habríamos de idear la fórmula de atenerse a los preceptos legales como punto de partida hacia un dilatado horizonte de aspiraciones culturales y de prosperidad comunal, sin más límites que los que han de salir al paso necesariamente cuando se vaya contra los principios y el espíritu de aquellas normas. Ese ha de ser el veto: vulnerar la Ley, ponerse en pugna con ella. Pero mientras esto no suceda, dentro del marco de facultades que la misma diseña y aún fuera de él, cuando sea preciso rebasarlo, los Ayuntamientos pueden actuar con tal de que sus «actos» sean congruentes con las «funciones» que tienen asignadas (que no es otro el condicionamiento de los actos administrativos discrecionales, aunque la expresión resulte paradójica), aplicar los medios adecuados a la realización de los servicios públicos y extender su esfera de acción cuando ninguna otra la limite».

Bien es verdad que la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, al señalar en su artículo 115 la obligación de los Ayuntamientos de cumplir los distintos servicios comunales, enumeraba, en especial, el de «policía de seguridad y de circulación para regular el tráfico en las poblaciones que lo precisen...». Pero es de observar que esta prescripción no estaba incluida en la enunciación de la competencia municipal, sino al especificar las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos, por lo cual sería erróneo otorgar a su supresión en el texto legal vigente un alcance —entender desgajada de la competencia municipal esta materia de la circulación urbana— que evidentemente no tiene.

Por otra parte, el Código de la Circulación no deja lugar a dudas sobre la atribución a la competencia municipal de todo lo referente a la circulación urbana. Así, el artículo 12 del mismo consigna de modo expreso la facultad de los Ayuntamientos para establecer en la localidad disposiciones u Ordenanzas especiales, regulando la circulación dentro de las vías de su especial jurisdicción y sin que aquéllas puedan oponerse, alterar ni desvirtuar los preceptos del Código, ni inducir a confusión con ellos.

(3) *Derecho de Entidades locales*, Madrid, Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, 1940, pág. 262.

El artículo 286, b) del mismo Código establece que *«los Ayuntamientos, de los que únicamente dependerá la policía de la circulación, cuando la conservación y vigilancia del camino correspondan a su jurisdicción, se regirán por las disposiciones municipales en vigor, pero deberán hacer cumplir las disposiciones de este Código y aplicar las sanciones que en el mismo se concretan»*.

Otros preceptos del propio Código de la Circulación señalan especialmente la competencia de las autoridades municipales para regular diversos aspectos de la circulación dentro de la zona urbana, como velocidades máximas (arts. 20, 123, 124), supresión de señales acústicas (art. 103), prohibición de circular por determinadas calles y plazas, y direcciones únicas y obligatorias (art. 114), detenciones, estacionamientos y aparcamientos (art. 118), horas de carga y descarga (art. 122), etc.

Finalmente, el artículo 131 del mismo texto legal determina que *«corresponde a las autoridades municipales sancionar las infracciones que en la circulación urbana se cometan contra las disposiciones que el Código contiene, imponiendo (cuando taxativamente no indica otra) multas de 5 a 50 pesetas, según la infracción de que se trate y las circunstancias que en el caso concurren»*.

No olvidábamos, al afirmar la competencia municipal en esta materia, que la Ley de 30 de julio de 1959 dispone, en su artículo 1.º, párrafo 1, que *«la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas corresponden al Ministerio de la Gobernación y, en relación con los mismos, la sanción gubernativa de las infracciones que se cometan, a los Gobernadores civiles»*, y en su artículo 3.º, párrafo 1, que *«el Ministerio de la Gobernación ejercerá las facultades que se le atribuyen en la presente Ley, mediante los servicios y mandos de las Direcciones generales de Seguridad y Guardia Civil, y de los Gobernadores civiles, constituyéndose, como órgano de dirección inmediata, ordenación y coordinación, la Jefatura Central de Tráfico»*; y asimismo, que el artículo 6.º de la Orden de 5 de octubre de 1959 establece que *«los Gobernadores civiles: 1.º conocerán de las infracciones que se cometan en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera, y demás vías públicas, imponiendo las sanciones procedentes con arreglo a las disposiciones en vigor, o según las delegaciones o transferencias de facultades que se acuerden...»*; no olvidábamos —repetimos— estas disposiciones, porque estimábamos que ellas

dejaban a salvo, en todo caso, la competencia municipal, suposición que nos venía confirmada por el artículo 3.º del Decreto de 3 de diciembre del mismo año 1959, que establecía con toda claridad que *«las autoridades municipales sancionarán las infracciones que en la circulación urbana se cometan en las vías de su jurisdicción dentro del casco urbano».*

Parecía, pues, inconcuso que *la policía de la circulación por las vías urbanas* es materia de la competencia municipal (4), y escribíamos que la expresada actividad de policía de la circulación había de ser ejercitada por los Municipios, como es natural y reconoce además el Código de la Circulación, en primer lugar, mediante el dictar las congruentes disposiciones autonómicas, en forma de Ordenanza o Reglamento, si eran de carácter general y permanente, o, en caso contrario, en la de Bandos y órdenes individuales, a tenor de lo previsto en los artículos 5.º y 7.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955; y, en segundo

(4) Por calle o vía urbana hay que tener, conforme a la terminología que el Código de la Circulación utiliza, a «toda vía pública comprendida dentro del casco de las poblaciones, entendiéndose por tal el conjunto de edificación agrupada, sin que existan en él soluciones de continuidad mayores de 500 metros» (art. 5.º, c), C. Cir.). En cuanto a las travesías, o sea, las calles o vías urbanas que quedan comprendidas dentro del desarrollo de una carretera (art. 5.º, d), C. Cir.), hay que entender que quedan o no comprendidas en la citada competencia, conforme al criterio establecido por el ya citado artículo 286, b), del Código de la Circulación, según que su conservación y vigilancia corresponda o no a la jurisdicción municipal. (Sobre conservación de travesías, v. Ley de travesías en poblaciones, de 11 abril 1848 y su Reglamento de 14 julio 1849; art. 19 del Reglamento de carreteras de 10 agosto 1877 y art. 18 de la Instrucción para el trazado y construcción de carreteras, de 11 de agosto 1949, que dice que «los nuevos caminos no cruzarán pueblos ni ciudades» y que «en las construcciones existentes se suprimirán a medida que las disponibilidades económicas lo permitan, todas las travesías que no tengan las características normales de esta Instrucción».)

No obstante, algunos artículos del propio Código de la Circulación inducen a suponer que aun en las travesías cuya conservación no corre a cargo del Municipio, mantiene éste cierta competencia condicionada. Así, el artículo 124 establece que «para fijar la velocidad máxima de la circulación en las travesías cuya conservación no corra a cargo del Municipio correspondiente éste resolverá, previa consulta al organismo encargado de la conservación y dando cuenta al mismo». «Si éste no entendiera apropiada la limitación acordada por el Municipio, la resolución definitiva corresponderá al Ministerio de Obras Públicas».

lugar, mediante la corrección de las infracciones al ordenamiento de la circulación en conjunto; bien entendido que la potestad correctiva municipal en materia de tránsito urbano no estaba condicionada por el previo ejercicio de la reglamentaria, de modo que las autoridades municipales podían y debían sancionar las infracciones al Código de la Circulación, aunque no existiera disposición autonómica relativa al caso en cuestión (5).

Las disposiciones autonómicas dictadas por los Ayuntamientos en materia de circulación no podían «oponerse, alterar ni desvirtuar los preceptos del Código ni inducir a confusión con ellos», según previene el artículo 12 del Código de la Circulación e impone el principio de la jerarquía normativa, expresado, en cuanto al ordenamiento municipal, en el artículo 108 de la Ley de Régimen local. Debían limitarse, pues, aquellas disposiciones a desarrollar los preceptos establecidos en el Código de la Circulación, acomodarlos a las circunstancias peculiares de la localidad y a completar las normas que el Código de la Circulación deja en blanco por remitirse, precisamente, a la competencia de los Municipios.

Así las cosas, se promulgó el Decreto de 21 de julio de 1960, sobre competencias en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera, con la finalidad de aplicar con carácter definitivo la Ley de 30 de julio de 1959, para cuyo desarrollo, en forma provisional, se había dictado la Orden de 5 de octubre de 1959.

Pues bien, conforme al artículo 1.º de este Decreto de 21 de julio de 1960, «*corresponde al Ministerio de la Gobernación: 1.º la vigilancia de la circulación, tráfico y transporte por las vías públicas, que será ejercida por las fuerzas destinadas especialmente al efecto por la Dirección General de la Guardia Civil y las que reglamentariamente se adscriban a tal servicio, sin perjuicio de la que en las ciudades se ejerza por las Policías municipales; 2.º mantener la disciplina en el uso de las vías públicas mediante la Jefatura Central de Tráfico, a la que, como órgano de dirección inmediata, ordenación y coordinación de las funciones asignadas a dicho Departamento, le corresponderán, entre otras funciones... d) dictar las Instrucciones a que deban ajustar su actuación las Policías municipales para la observancia e interpretación de normas de circulación del Código y regulación del tráfico dentro de cascos urbanos*». El artículo 4.º

(5) *Las multas municipales...*, pág. 146.

del mismo Decreto, en concordancia con el artículo 1.º de la Ley de 30 de julio de 1959, establece que «los Gobernadores civiles sancionarán con carácter exclusivo todas las infracciones cometidas contra la legislación de tráfico, circulación y transportes, resolviendo al efecto reglamentariamente los expedientes que se instruyan». Finalmente, el artículo 8.º del Decreto recuerda que los recursos de alzada que se promuevan contra las resoluciones de los Gobernadores civiles se interpondrán y tramitarán, en lo que fuere de aplicación, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Procedimiento administrativo (tal como ya se preveía en el art. 22 del Decreto de 10 de octubre de 1958, regulador de las atribuciones de los Gobernadores civiles), y señala los órganos de los diversos Ministerios (de la Gobernación, de Obras Públicas y de Industria) que habrán de resolverlos en cada caso, con lo que viene a significar que las facultades correctivas del Gobernador civil en estas materias no le han sido conferidas en virtud de una *desconcentración* de funciones propiamente dicha, toda vez que ésta implica necesariamente que las resoluciones del órgano desconcentrado pongan término a la vía administrativa (6). Más adelante volveremos sobre el alcance que, a nuestro modo de ver, tiene la expresión «con carácter exclusivo».

Por otra parte, el Decreto de 13 de octubre de 1960, que modifica el artículo 294 del Código de la Circulación, sobre efectividad de las multas impuestas por infracciones al mismo, ignora en absoluto la potestad correctiva de las autoridades municipales, circunstancia que si aparentemente significa una confirmación del criterio de adjudicar al Ministerio de la Gobernación la competencia en esta materia, en realidad nada indica en este sentido, si se tiene en cuenta que el citado artículo 294, antes de la reforma y de la nueva legislación de tránsito y circulación, tampoco aludía expresamente a las Corporaciones municipales, por lo que, al tratar la materia de la recaudación de las multas de circulación, decíamos en aquella obra

(6) «La competencia exclusiva —dice Juan Luis de la VALLINA VELARDE (*La desconcentración administrativa*, en «Revista de Administración Pública», 1961, págs. 75-138, concretamente pág. 94)— es el primer presupuesto de la desconcentración administrativa o también, si se quiere, la característica fundamental que a la misma distingue. Al órgano desconcentrado, para que sea tal, es preciso que se le atribuya una competencia exclusiva que le faculte para decidir definitivamente en vía administrativa, es decir, para que sus resoluciones pongan fin a esta vía».

(7) que «como quiera que las disposiciones que establece el Código de la Circulación sobre efectividad y apremio de las multas en esta materia (arts. 294 y 295) no se refieren directamente a las multas municipales, según pone de relieve el último párrafo del artículo 295..., consideramos de aplicación al respecto el artículo 112, párrafo 1, de la Ley de Régimen local» y, en consecuencia, nos remitíamos a lo que con carácter general se exponía sobre la materia en otros lugares de la obra, ya que el procedimiento de efectividad y apremio consignado en los expresados artículos 294 y 295 no difiere sustancialmente del que allí se estudiaba.

Finalmente, para terminar la presente exposición legislativa, hemos de citar la Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de julio de 1961, sobre actuación de las autoridades y agentes municipales en materia de tráfico, dictada en desarrollo del artículo 1.º, inciso 2.º, d) del Decreto de 21 de julio de 1960; dispone dicha Orden, entre otros particulares que por el momento no interesan, que «para la obtención de la finalidad apetecida y en uso de las atribuciones conferidas por la Ley 47, de 30 de julio de 1959, este Ministerio ha tenido a bien disponer que *los Alcaldes puedan, con potestad delegada, ordenar el tráfico dentro del núcleo urbano de su población...*» (apartado IV) y que «*los Alcaldes de los Ayuntamientos a los que afecten las presentes disposiciones dictarán las oportunas Ordenanzas complementarias o Bandos, en los que, entre otras, se recojan las prevenciones antedichas, fijándose las multas aplicables dentro del límite de la quinta parte a la totalidad establecido en el artículo 3.º del Decreto de 3 de diciembre de 1959, en relación con las señaladas en el cuadro de multas del Código de la Circulación modificado por el artículo 2.º de aquél*» (apartado V, A). Más abajo comentaremos también el sentido de los términos «con potestad delegada».

III

El examen de la legislación que brevemente hemos reseñado lleva a la primera cuestión que nos hemos propuesto resolver: *¿se mantiene la potestad correctiva de los Alcaldes en materia de circulación urbana?*

(7) Pág. 149.

A nuestro juicio, no cabe de ello duda alguna, pues aparte de que la última disposición dictada sobre esta materia —la Orden de 22 de julio de 1961— la confirma (si bien la estima delegada del Poder central y no en el ejercicio de funciones propias), existen otros indicios legislativos posteriores a la Ley de 30 de julio de 1959, que al dar beligerancia a los Alcaldes en las cuestiones de circulación, vienen a confirmar nuestra tesis. Así, poco después de promulgada aquélla, la Dirección General de Seguridad, por Circular de 4 de agosto de 1959 (8), excitaba ya la competencia municipal en las travesías, a fin de evitar accidentes y entorpecimientos en el tránsito, velando, en definitiva, por la seguridad de los peatones; y en parecido sentido, la Circular de la Dirección General de Administración Local de igual fecha (9) recordaba a las autoridades municipales determinadas obligaciones relativas a policía urbana y, entre ellas, la ordenación del tránsito en las travesías.

Los comentarios aparecidos en relación a las últimas disposiciones sobre tránsito coinciden en estimar que, a pesar del contenido de algunas de ellas, la competencia municipal subsiste. Así, leemos en «La Administración Práctica» (10) que si bien la frase «con carácter exclusivo», que figura en el artículo 4.º del Decreto de 21 de julio de 1960, permite dudar sobre el punto concreto de si las autoridades locales pueden o no continuar sancionando las infracciones que se cometan en materia de circulación, «subsisten las facultades de las autoridades locales, por cuanto las mantiene...», el Decreto de 3 de diciembre de 1959, artículo 3.º) y asimismo, insiste en igual criterio (11) después de publicada la Orden de 22 de julio de 1961. La misma posición encontramos expuesta en «El Consultor de los Ayuntamientos» (12).

Sin embargo, para reafirmar esta conclusión sobre bases sólidas, es preciso —como apuntábamos más arriba— analizar el sentido y alcance de las expresiones «con carácter exclusivo», que figura en

(8) En «Revista Moderna de Administración Local», 1959, pág. 290, y también en «El Consultor de los Ayuntamientos», 1959, pág. 738.

(9) En «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios», 1959, pág. 540.

(10) 1960, pág. 335.

(11) 1961, pág. 331.

(12) 1960, págs. 105-106 y 778.

el Decreto de 21 de julio de 1960, y «con potestad delegada», que aparece en la Orden de 22 de julio de 1961.

En cuanto a la primera, contenida en la prescripción que dice que «los Gobernadores civiles sancionarán *con carácter exclusivo* todas las infracciones cometidas contra la legislación de tráfico, circulación y transportes, resolviendo al efecto reglamentariamente los expedientes que se intruyan», el peso de los argumentos que abonan la supervivencia de las atribuciones correctivas municipales en materia de circulación urbana, nos induce a estimar que la *exclusividad* de la competencia de los Gobernadores civiles ha de ponerse en relación únicamente con la que podría entenderse atribuida a otros órganos de la Administración central —y concretamente, de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria— a los que, según los artículos 2.º y 5.º del mismo Decreto, se otorga cierta competencia en materia de tránsito, circulación y transportes, competencia que de ese modo queda limitada a la primera fase —ordenación— de las en que normalmente se desarrolla la función de policía, con exclusión de su segunda fase —corrección—, que queda atribuida al Gobernador civil. De otra parte, tampoco puede hablarse aquí de una «competencia *exclusiva*» en sentido propio, pues esta expresión, desde el punto de vista técnico-jurídico, ha de reservarse para designar la característica fundamental de la *desconcentración* (13) y significa que el órgano que la ostenta tiene facultad para resolver definitivamente en vía administrativa, lo que no es el caso de los Gobernadores civiles en la materia de referencia.

Por lo que se refiere a la expresión «con potestad *delegada*», que figura en el apartado IV de la Orden de 22 de julio de 1961, choca con toda la construcción lógica de la que se deduce que la potestad correctiva municipal en materia de circulación urbana deriva de facultades propias; es de hacer observar, además, que dicha Orden contraría disposiciones legislativas de superior rango —Ley de Régimen local, Código de la Circulación—. Pero debe añadirse que esta Orden se contradice también a sí misma, ya que el apartado V, A) de la misma señala que «los Alcaldes de los Ayuntamientos a los que afecten las presentes disposiciones dictarán las oportunas Ordenanzas complementarias o Bandos en los que, entre otras, se recojan las prevenciones antedichas (las que contiene la repetida Orden)...».

(13) V. VALLINA VELARDE, trab. cit., págs. 94 y sigs.

Pues bien, si es cierto que la circulación urbana ha de ser regulada fundamentalmente mediante las oportunas Ordenanzas, en la forma preceptuada por el artículo 7.º, párrafo 1, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (14), olvida la mencionada disposición que aquéllas no pueden ser dictadas por el Alcalde, sino que, por su carácter de normas autonómicas de rango superior han de ser aprobadas por el máximo órgano corporativo local, el Pleno del Ayuntamiento (v. arts. 108, 109 y 121, h) de la Ley de Régimen local). Pero éste no constituye un órgano delegado del Gobierno; lo es, en cambio, el Alcalde, según previenen los artículos 59, 117 y 118 de la Ley de Régimen local; mas el Ayuntamiento, del que aquél es Presidente, resulta totalmente ajeno a aquella delegación.

Y si bien hemos indicado antes que la policía de la circulación urbana puede ser ejercitada también mediante Bandos de la Alcaldía u órdenes individuales, conforme a los artículos 108 de la Ley de Régimen local y 5.º y 7.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, es de observar que aquéllos sólo deben ser utilizados para situaciones esporádicas y no para establecer prevenciones de carácter general y estable, como da a entender la Orden de 22 de julio de 1961; porque aunque los Bandos pueden reunir también las notas de obligatoriedad y generalidad, por lo común carecen de aquella condición de estabilidad propia de la Ley material y se han de referir, tan sólo, a circunstancias o situaciones que no requieran una ordenación permanente. Como hemos expuesto en otro lugar (15), el Bando, más que un exponente de la potestad normativa o reglamentaria que corresponde a los Ayuntamientos, es una forma de manifestarse la de mando, potestad esta última que incumbe a la autoridad municipal por excelencia, el Alcalde, que reúne en sus manos, como Jefe de la Administración municipal, el poder ejecu-

(14) Dice así el artículo 7.º:

«1. Las disposiciones acordadas por las Corporaciones locales para regir con carácter general revestirán la forma de Ordenanza o Reglamento.

2. La vigencia de los mismos se iniciará a los veinte días de haberse anunciado en el «Boletín Oficial de la Provincia» la aprobación definitiva, o a contar de la publicación, si así se decretare expresamente.

3. Si no reunieren las características enunciadas en el párrafo 1, podrán revestir la forma de Bando, publicado según uso y costumbre en la localidad».

(15) *Las multas municipales...*, págs. 135-136.

tivo del Municipio, a la vez que participa, con carácter delegado, del poder ejecutivo estatal. Y es lógico que en el ejercicio de tales funciones pueda dictar órdenes no individualizadas, los Bandos, que no pueden contradecir ni modificar, no ya las disposiciones estatales, sino ni siquiera las disposiciones autonómicas municipales de carácter general y permanente y, precisamente por ello, de rango superior.

Esta breve digresión viene confirmada por un examen de la realidad. No es frecuente que los Municipios regulen la circulación urbana mediante Bandos de la Alcaldía —con excepción de aspectos muy particulares de la misma y generalmente respecto de situaciones que exigen remedio urgente—, sino mediante las correspondientes Ordenanzas generales o por una Ordenanza especial de circulación, y esto tanto en ciudades populosas como en la más modesta localidad.

Ello aparte, el Código de la Circulación deja varias normas en blanco, que no pueden ser completadas por medio de Bandos, sino con normas de carácter estable, general y obligatorio, cuya función no pueden cumplir más que las Ordenanzas.

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando que la ordenación de la circulación urbana es problema propio de la competencia municipal y atañe al Ayuntamiento, como órgano representativo de los intereses municipales; al Ministerio de la Gobernación corresponde la circulación por carreteras y, en su caso, travesías; y —repetimos— una observación atenta de la realidad nos demuestra que el anterior aserto es irrefutable: no sólo las grandes ciudades, por razones de absoluta necesidad de encauzar el torrente circulatorio que en las mismas se produce, sino también los pequeños pueblos, por diversos motivos, entre los que destaca el turismo por su trascendente actualidad, están interesados en ordenar la circulación dentro del respectivo término municipal.

De lo expuesto hasta ahora debe deducirse que si la primera fase —ordenación del tránsito— de la policía de la circulación es de la competencia municipal en el ejercicio de funciones propias, es lógico que siga siéndolo también la fase ulterior de corrección o sanción de las infracciones que a aquella ordenación se cometan, la cual corresponde al Alcalde, según recuerda expresamente la Orden de 22 de julio de 1961.

IV

El segundo de los temas que nos hemos propuesto desarrollar en este trabajo es el de puntualizar que las *multas impuestas por los Alcaldes para sancionar infracciones en materia de circulación urbana constituyen una exacción municipal*.

En términos generales puede afirmarse que todas las multas que pueden imponer los diversos órganos de gobierno del Municipio son exacciones municipales, ya que la amplitud de la expresión utilizada por el artículo 434, e) de la Ley de Régimen local («*multas en la cuantía y en los casos que autorizan las leyes*») inclina a suponerlo así; pues es de observar en el citado precepto que, por una parte, no distingue entre las diversas clases de multas municipales y, por otra, se refiere en general a las «*leyes*», en plural, lo que parece dar a entender que considera exacciones municipales, no solamente las multas impuestas en base a preceptos de la Ley de Régimen local, sino también de otras disposiciones legislativas extrañas a la misma.

Sin embargo, puede objetarse a la anterior conclusión que la calificación de exacción municipal repugna a las multas impuestas por los Ayuntamientos en el ejercicio de facultades delegadas de la Administración central; pero, si bien se mira, no hay inconveniente, en el terreno de los principios, en tratar a dicha clase de multas también como exacciones municipales, en tanto son autoridades de los Municipios quienes las imponen, y si se tiene en cuenta, además, que en las multas la finalidad fiscal ha de ser sólo secundaria y que, en consecuencia, el posible interés del Estado en hacerlas suyas es perfectamente declinable. En cambio, la tesis contraria podría dar lugar a serios inconvenientes, que empezarán por la dificultad que muchas veces ofrece la distinción de los casos en que la autoridad municipal obra en el ejercicio de funciones propias de aquellos en que lo hace con carácter de función delegada. Para evitar tales dudas, el artículo 434 de la Ley de Régimen local brinda una base legal para sostener que todas las multas impuestas por órganos del Municipio son exacciones municipales, salvo los casos, claro está, en que la Ley disponga lo contrario de modo expreso.

Por lo que se refiere concretamente a las multas de circulación, constituyen exacciones municipales, tanto si, según nuestro modo de ver, vienen impuestas en virtud de atribuciones propias, como si —conforme a la Orden de 22 de julio de 1961— se estima que el

Alcalde obra en el ejercicio de facultades delegadas por el Ministerio de la Gobernación. Coincidimos con la opinión manifestada en «La Administración Práctica» (16) de que el importe de las multas impuestas por las autoridades municipales habrá de ser ingresado a fondos municipales, entre otras razones, por la de equidad, al objeto de resarcir en parte a las Haciendas municipales del importante coste que representa la instalación y conservación de las señales reguladoras de la circulación, los gastos de sostenimiento de los Cuerpos de Policía municipal y los derivados de los servicios de estadística, notificaciones a infractores, etc. Pero, además de estas razones de equidad, que por sí solas abogan por el destino exclusivamente municipal de tales multas, hoy día existe un precepto claro sobre el particular: es el apartado V, C), párrafo 2, de la Orden de 22 de julio de 1961, según el cual, «en todo caso, será requisito indispensable para la admisión a trámite de un recurso de alzada presentar con el escrito resguardo de *haber efectuado el depósito del importe total de la multa en la Caja municipal correspondiente*».

¿En qué forma habrán de hacerse efectivas, pues, estas exacciones municipales? El Código de la Circulación establece en sus artículos 294 y 295 determinadas disposiciones sobre efectividad y apremio de las multas en esta materia, pero, como antes hemos dicho, no se refieren directamente a las multas municipales, según pone de relieve el último párrafo del artículo 295, cuando dice que «los Municipios que tengan regulada la circulación urbana podrán hacer efectivas las multas que impongan siguiendo una tramitación análoga a la anteriormente descrita, pero pudiendo reducir a la mitad los plazos señalados».

Ultimamente, el Decreto de 13 de octubre de 1960 ha modificado el artículo 294 del Código de la Circulación, sin aludir a las multas impuestas por los Municipios, lo cual es lógico, pues, como acabamos de hacer notar, aquel precepto en su anterior redacción tampoco se refería a ellas. Por lo demás, el citado Decreto deja subsistente el artículo 295, que es el que contiene la expresada alusión a la forma de hacer efectivas las multas municipales en materia de circulación.

Por consiguiente, estimamos de aplicación al caso los preceptos generales de la Ley de Régimen local, distinguiendo entre la efec-

(16) 1960, pág. 396.

tividad de las multas en período voluntario y en período de apremio.

El plazo para el pago voluntario es el de quince días, señalado en el artículo 260, párrafo 1, del Reglamento de Haciendas locales, a partir de la fecha en que la imposición de la multa tenga carácter ejecutivo por haber sido notificada en forma y transcurrido el plazo de ocho días a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Régimen local; el importe de ésta se ingresará bien directamente en la Caja de la Corporación, bien utilizando el papel de pagos municipal en los Ayuntamientos que tengan establecida esta forma de percepción.

Si la multa no se hace efectiva en el plazo señalado, es natural que la Corporación proceda a su cobranza por el procedimiento de apremio, en que el cobro se obtiene coactivamente, llegándose, en su caso, al embargo y adjudicación de bienes del deudor (art. 3.º del Estatuto de Recaudación).

La vía de apremio, en la generalidad de los recursos y créditos liquidados a favor de las Haciendas locales, es sólo administrativa (artículos 737 de la Ley de Régimen local y 262 del Reglamento de Haciendas locales). No obstante, en el caso concreto de las multas por infracción de las Ordenanzas municipales o Reglamentos de servicios, el artículo 112, párrafo 1, de la Ley de Régimen local otorga a los Ayuntamientos la facultad discrecional de utilizar el procedimiento administrativo o el judicial. Marqués (17) y Barros (18) recomiendan el primero de ellos, pues —como arguye este último comentarista— teniendo las multas el carácter de un ingreso municipal, lo más lógico es que se hagan efectivas por los medios recaudatorios que tenga establecidos el Ayuntamiento para las demás exacciones, tanto en el período voluntario como en el ejecutivo.

Por nuestra parte, no hemos de silenciar que la práctica ha revelado muy eficaz el procedimiento judicial para la percepción de las multas impuestas a infractores residentes en distinto término municipal, como es frecuente en materia de multas de circulación.

Además, estimamos que dicha facultad de elección alternativa pueden ejercitarla los Ayuntamientos, no sólo al decretar los Alcaldes la iniciación del procedimiento de apremio, sino cuando, seguido uno de los dos sistemas sin éxito, se crea conveniente acudir al otro con esperanzas de obtener efectivamente el cobro de

(17) *Derecho local español*, Barcelona, 1957, tomo I, pág. 510.

(18) *Derecho local de España*, Madrid, 1951, pág. 120.

la multa impuesta. Tal puede ser el caso de haberse seguido el procedimiento administrativo contra quien se traslade o pase a residir a otro término municipal sin haber satisfecho la multa; en ese supuesto, puede acudir perfectamente a la vía judicial. La interpretación que propugnamos no aparece prohibida en ningún precepto y, por el contrario, se aviene con la necesidad de obtener el cobro efectivo de la multa a que debe tender la Administración municipal.

En el procedimiento administrativo de apremio, la Intervención municipal de Fondos, una vez terminado el período voluntario, expedirá con arreglo a modelo certificación del débito que resulte y la pasará a la Depositaria para diligenciar la providencia del único grado de apremio, con lo cual se iniciará el procedimiento ejecutivo, que habrá de seguirse con arreglo al Estatuto de Recaudación (artículo 262, párr. 1, del Reglamento de Haciendas locales) (19).

La diferencia entre el procedimiento de doble vía establecido en la Ley de Régimen local y el consignado en los artículos 294 y 295 del Código de la Circulación estriba en que éstos reducen al procedimiento judicial su exacción por la vía de apremio, en tanto que, como hemos visto, el artículo 112 de la Ley de Régimen local permite que la exacción de las multas municipales se verifique por el procedimiento administrativo o el judicial. En cambio, la Orden de 22 de julio de 1961, apartado V, D), párrafo 1, dispone que *las multas impuestas por acuerdo firme serán exigidas, si no se satisfacen voluntariamente, por el procedimiento de apremio administrativo*. Obsérvese, por tanto, la diferencia con el sistema más amplio de la Ley de Régimen local, que no vemos razón alguna para que no siga considerándose aplicable, utilizando, cuando convenga, el auxilio judicial.

V

Finalmente, corresponde ocuparnos de los *recursos procedentes contra las multas que los Alcaldes impongan en materia de circulación urbana*.

Antes de la Orden de 22 de julio de 1961, ni el Código de la Cir-

(19) Sobre la posibilidad de *arresto supletorio*, v. *Las multas municipales...*, págs. 75-76.

culación ni ninguna otra disposición especial señalaba los recursos que cabía interponer contra la imposición, por los Alcaldes, de multas en materia de circulación urbana, por lo que, según teníamos escrito (20), había que estar al principio general contenido en el artículo 385 de la Ley de Régimen local, que, de acuerdo con el último párrafo de la base 58 de la Ley de 17 de julio de 1945, dispone que *contra las multas impuestas por las autoridades locales, que no tengan señalado recurso especial, cabrá el recurso de alzada, en única instancia, ante el Gobernador civil, en el término de los diez días siguientes a la notificación del acuerdo o de la resolución expresa o tácita del recurso de reposición si fuese utilizado.*

Téngase en cuenta que, conforme al artículo 380 de la propia Ley de Régimen local, en materia de multas, como en la de reclamaciones económico-administrativas y demás referentes a Haciendas locales, el recurso de reposición es sólo potestativo, es decir, que puede interponerse o no a voluntad del interesado, sin perjuicio, en ambos casos, de los recursos ulteriores. Ahora bien, según se especifica con carácter general en el artículo 358 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, si se opta por interponer el recurso de reposición, se interrumpe el plazo para impugnar el decreto o acuerdo sancionador hasta que se resuelva aquel recurso o quede tácitamente desestimado en los términos que señala el artículo 377 de la Ley de Régimen local. Sin embargo, hoy día está planteada en esta materia la duda de si los plazos de quince días que este último precepto señala para la interposición y resolución del recurso de reposición vienen modificados por los artículos 52, párrafo 2, y 54 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 16 de diciembre de 1956, los cuales fijan, en lugar de aquéllos, los de un mes. Aunque parece predominar la opinión de que la Ley de referencia ha derogado en este punto lo dispuesto en la de Régimen local, entendemos que; en defecto de criterio claramente definido, ello ha de ser objeto de adecuada reforma o expresión en la próxima revisión de este último texto legal.

Opinábamos también que contra la resolución del Gobernador civil cabía recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal de la Audiencia territorial correspondiente, toda vez que aquélla no está

(20) *Las multas municipales...*, pág. 149.

comprendida entre las excepciones a dicho recurso que establece el artículo 40 de la Ley Contenciosa, y los preceptos correspondientes de la de Régimen local no la excluyen tampoco de la vía contencioso-administrativa, como ocurre en otras materias (por ejemplo, art. 421, párr. 3, de la Ley de Régimen local). Este recurso contencioso-administrativo está exceptuado del requisito previo del de reposición, conforme al artículo 53, a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción.

Sin embargo, la tantas veces repetida Orden de 22 de julio de 1961 ha venido a complicar las cosas, al establecer en su apartado V, C), párrafo 1, un recurso de alzada especial y un trámite diferente contra las multas impuestas por los Alcaldes en materia de circulación urbana.

Dice así este precepto:

Contra las resoluciones que dicten los Alcaldes podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de 15 días ante este Ministerio, presentándose en la Jefatura provincial de Tráfico correspondiente o en la propia Alcaldía para su remisión con informe a dicha Jefatura, que propondrá la resolución pertinente al Gobernador civil, quien resolverá por delegación poniendo fin a la vía administrativa. En Madrid, dichas facultades delegadas las ejercerá la Jefatura Central de Tráfico.

Puede observarse en el copiado precepto, confrontándolo con el artículo 385 de la Ley de Régimen local, que, en definitiva, el recurso de alzada deducido contra las multas impuestas por los Alcaldes en materia de circulación urbana, los resuelve, según ambas disposiciones, el Gobernador civil, si bien, conforme a la Ley de Régimen local, dicha autoridad actuaba en el ejercicio de funciones propias y, en cambio, según la Orden de 22 de julio de 1961, lo hace en virtud de facultades expresamente delegadas por el Ministerio de la Gobernación. Únicamente se exceptúa el caso de Madrid, donde en lugar del Gobernador Civil resuelve los recursos de alzada la Jefatura Central de Tráfico.

El problema fundamental que, a nuestro juicio, plantea el apartado V, C), párrafo 1, de la Orden de 22 de julio de 1961 es el de si constituye un *recurso especial* que sirva para *integrar* el precepto del artículo 385 de la Ley de Régimen local.

Desde luego, si no se quiere privar de imperatividad a ese precepto de la Orden de 1961 hay que estimar que sí, que el recurso

ante el Ministerio de la Gobernación constituye un supuesto de recurso especial a que alude el artículo 385 de la Ley de Régimen local y que, por tanto, veda la aplicación de esta última disposición en el caso de recurrir contra la imposición, por los Alcaldes, de multas por infracciones al Código de la Circulación o a Ordenanzas municipales en esta materia. En efecto, si se estima que la Orden de 22 de julio de 1961 no integra el artículo 385 de la Ley de Régimen local, es evidente que aquélla no podría prevalecer contra el trámite indicado en este último, tanto en virtud del principio de la jerarquía de las fuentes, plasmado hoy en los artículos 23, 26 y 28 de la Ley de 26 de julio de 1957, como porque la disposición final cuarta del texto refundido de la Ley de Régimen local, de 24 de junio de 1955, expresa que «los preceptos de esta Ley que sean reflejo de los principios esenciales comprendidos en las bases de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, y cuya modificación implique la de aquéllos, sólo se podrán variar o alterar mediante otra Ley de Bases en la que se declare concretamente el alcance de la reforma».

Nosotros nos inclinamos por la primera posición, pero no podemos omitir nuestra opinión desfavorable, no a la promulgación del precepto en sí, sino a algunos aspectos del mismo. En concreto, cabe observar:

a) Que no hay motivo ni razón que aconseje modificar el régimen de interposición del recurso de alzada, estableciendo una presentación teórica del mismo en el Ministerio de la Gobernación y una presentación práctica en la Jefatura provincial de Tráfico o en la propia Alcaldía. Si se quería destacar el carácter delegado de la competencia del Gobernador civil, no creemos hubiera constituido obstáculo alguno conservar en este sentido los propios términos del artículo 385 de la Ley de Régimen local; y

b) Que si, en definitiva, como antes hemos indicado, ha de resolver el recurso de alzada el Gobernador civil —si bien en la legalidad instaurada por la Orden de 22 de julio de 1961, en desarrollo de las citadas Leyes de 1959 y 1960, en calidad de delegado del Ministerio de la Gobernación—, no había necesidad de crear un precepto de tan difícil redacción, sino que, conservando la vigencia del artículo 385 de la Ley de Régimen local, podía haberse establecido, atendiendo a la especialidad de la materia, un trámite previo de informe por las Jefaturas provinciales de Tráfico.

En cuanto a la diferencia entre los quince días que señala la Orden de 22 de julio de 1961 y los diez que fija el artículo 385 de la Ley de Régimen local para interponer el recurso de alzada, no puede criticarse en forma desfavorable, porque responde a un criterio de uniformidad legislativa, ya que el artículo 122, párrafo 4, de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 dispone que *el plazo para la interposición del recurso de alzada será de quince días*; si bien, en contra, cabría objetar que dicha Ley no rige aún en el ámbito de la Administración local, sino con carácter supletorio (v. art. 1.º, párr. 4, de la misma).

Más aplauso merece el párrafo 2 del mismo apartado V, C) de la Orden de 22 de julio de 1961, al disponer que *en todo caso, será requisito indispensable para la admisión a trámite de un recurso de alzada presentar con el escrito resguardo de haber efectuado el depósito del importe total de la multa en la Caja municipal correspondiente*, precepto que concuerda con el artículo 323 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico, según el cual, *«para reclamar en la vía gubernativa o en la judicial contra cualquier acuerdo o decisión no será requisito indispensable la previa consignación de la cantidad exigida, salvo el pago de multas y sin perjuicio de los procedimientos de apremio y de los afianzamientos o garantías legales»*.

Además, es oportuno recordar aquí que el artículo 57, párrafo 2, e) de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa señala la obligación de acompañar con el escrito inicial del procedimiento el documento acreditativo del pago de las multas en las Cajas de las Corporaciones locales, excepto en el supuesto de pobreza, previsto en el artículo 132, párrafo 2, de dicha Ley y cuando el pago se hubiese hecho durante el curso del proceso administrativo y en él constase el documento que lo justifique.

Creemos que, a pesar de que la Orden de 22 de julio de 1961 silenció este extremo, contra la imposición de las multas por los Alcaldes sigue vigente la posibilidad de interponer el previo, pero potestativo, recurso de reposición, a que se refiere el artículo 380 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico, en los términos y con los efectos que antes hemos expresado.

Contra el acuerdo del Gobernador civil resolviendo recursos de alzada no cabe ningún otro recurso en vía administrativa, según recuerda expresamente el citado apartado V, C), párrafo 1, de la

Orden de 22 de julio de 1961. El régimen es, pues, el mismo que en el del artículo 385 de la Ley de Régimen local, según la conclusión a que habíamos llegado. Por consiguiente, contra la resolución del recurso de alzada por el Gobernador civil (o, en Madrid, por la Jefatura Central de Tráfico), cabe únicamente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal de la Audiencia territorial correspondiente.