

#### 4. RETIRADA DE LOS VEHÍCULOS ABANDONADOS EN LAS VÍAS PÚBLICAS

A lo largo de los últimos ejercicios, los ciudadanos han presentado varias quejas porque sus vehículos han sido retirados de la vía pública, al haber entendido las autoridades competentes que éstos se encontraban abandonados. En algunas de las ocasiones, la referida actuación administrativa se ha llevado a cabo, exclusivamente, por la circunstancia de que los vehículos en cuestión, que disponían de todas las autorizaciones exigidas para circular -matriculación, permiso de circulación, certificado en vigor del seguro obligatorio y, en su caso, resultado positivo en la inspección técnica de vehículos- han estado estacionados durante un período más o menos largo de tiempo en un lugar adecuado. El estacionamiento por un período de tiempo más o menos largo ha sido, pues, la única circunstancia que, en ocasiones, ha permitido concluir a las autoridades competentes que el vehículo se encontraba abandonado.

A la hora de acometer el estudio de esta problemática no podemos obviar la circunstancia de que son los ayuntamientos las administraciones que, en primera instancia, tienen asignada la responsabilidad de retirar los vehículos abandonados. Asimismo, que algunas ordenanzas municipales reguladoras del tráfico posibilitan la retirada de vehículos estacionados un determinado número de días, pues esta circunstancia les hace suponer que se encuentran abandonados. En este sentido, a modo de ejemplo, el artículo 24.2 de la Ordenanza Municipal reguladora de los Usos, Tráfico, Circulación y Seguridad en las Vías Públicas de Carácter Urbano del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, aprobada el 18 de junio de 1993 (BOTH. n.º 84, de 28 de julio), refiere que será procedente la retirada de vehículos de la vía pública y su traslado al depósito municipal de vehículos “*Cuando haya una presunción razonable de abandono o robo por haber permanecido estacionado rebasando el plazo máximo autorizado de siete días o por presentar desperfectos o deterioros que induzcan a esa presunción*”.

En esta recomendación vamos a analizar exclusivamente aspectos relativos a la retirada de vehículos abandonados, excluyendo de nuestro estudio las actuaciones relacionadas con la inmovilización y retirada de aquellos que, por motivos varios, puede ser acordada por los órganos competentes. Sin perjuicio de que las deficiencias técnicas manifiestas de un vehículo -de las que podrían derivarse riesgos para la circulación, las personas y los bienes- pueden constituir un elemento valorativo suficiente para concluir que éste está abandonado, estas circunstancias, al tener un tratamiento específico y segregado en las normas reguladoras del tráfico, no van a ser objeto de atención específica.

El abandono de vehículos en las vías públicas -y sus consecuencias administrativas- es una circunstancia que tiene previsión y reflejo en el ordenamiento jurídico, no sólo en las normas sectoriales reguladoras del tráfico, sino también en las que rigen los residuos. Este fenómeno está enmarcado, fundamentalmente, por las siguientes normas: El Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV), el Código de la Circulación (CC), la Orden de 14 de febrero de 1974, del Ministerio de la Gobernación, reguladora de la Retirada y Depósito de Vehículos Abandonados (ORVA) y la Ley 10/1998, de 21 de abril, sobre Residuos (LR). Asimismo, el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2.822/1998, de 23 de diciembre (RGV), de próxima entrada en vigor, establece las previsiones necesarias para la baja definitiva de los vehículos abandonados.

Dentro del procedimiento de actuación que, para los supuestos de vehículos abandonados, habilitan las normas precedentes, podemos distinguir dos fases diferenciadas. Inicialmente, aquella que culmina con la decisión administrativa de retirada del vehículo abandonado de la vía pública. Seguidamente, la concerniente a las intervenciones posteriores que tienen que ver con el destino del vehículo y con los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que generan a su titular. En esta recomendación nos centraremos en el estudio de las circunstancias que rodean la entendida como primera fase, es decir, aquella que culmina con la retirada del vehículo de la vía pública.

La decisión de retirar un vehículo presuntamente abandonado puede traer causa del cumplimiento de alguna previsión de la ordenanza municipal correspondiente, como la referida del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Asimismo, como consecuencia de una decisión adoptada por el funcionario o administración competente, al presumir que un vehículo en cuestión se encuentra en tal situación, y aplicar, más o menos rigurosamente, los criterios reflejados en las normas generales reguladoras de esta actuación administrativa. Sin perjuicio de que esa presunción se adecue o no a la realidad, lo cierto es que, en ocasiones, la retirada del vehículo de la vía pública podría evitarse si se permitiese que fuera el propio titular el que llevase a cabo tal maniobra, o bien que pudiese justificar las razones de su permanencia, en particulares condiciones, en determinado lugar. Para ello, el propietario del vehículo debería ser formalmente oído. No podemos olvidar, en este sentido, que las razones que han podido determinar que el vehículo se encuentre estacionado en el mismo lugar, durante un período de tiempo “anormalmente” dilatado, han podido ser varias: no disponer de un garaje de uso particular y no necesitar utilizar el vehículo en la vida cotidiana, el disfrute de un período vacacional, una enfermedad...

Para continuar el presente análisis, creemos conveniente efectuar una referencia a las previsiones contenidas en las normas anteriormente citadas. Así el artículo 71.1.a) de la LSV prescribe que la Administración podrá retirar el vehículo de la vía cuando *“puede presumirse racionalmente su abandono”*. El artículo 292.II.b) del CC determina que procederá la retirada del vehículo de la vía pública *“Cuando un vehículo permanezca abandonado en la vía pública durante el tiempo y en las condiciones necesarias para presumir racional y fundadamente tal abandono, de acuerdo con las normas específicas que rigen el destino y la forma de proceder con los vehículos abandonados”*. El artículo 1 de la ORVA refiere que *“Las actuaciones previstas en esta orden (retirada) se llevarán a cabo respecto de vehículos que permaneciesen en la vía pública o en terrenos adyacentes a la misma, siempre que de sus signos exteriores, tiempos que llevaren en la misma situación u otras circunstancias pueda deducirse su abandono”*.

De lo anterior podemos deducir, por ejemplo, que el tiempo más o menos prolongado en el que un vehículo se encuentre estacionado no es criterio único y suficiente para considerar que ha sido abandonado por su propietario. Para concluir que un vehículo se encuentra abandonado es preciso ponderar el resto de las circunstancias físicas que puedan ser constatadas en él, cuyo análisis ha de culminar, en todo caso, con una decisión racional y fundada. Como tiene establecido la jurisprudencia *“...la retirada de los vehículos no es el producto de una potestad discrecional de la Administración, sino de una potestad reglada, lo que cierra la puerta a toda arbitrariedad, incluso a todo margen de discrecionalidad”* (Sentencia de 27 de enero de 1994, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (Ar. RJCA 1994\373)).

Se ha referido que algunas ordenanzas municipales reguladoras del tráfico han determinado que el mero hecho tener estacionado un vehículo durante cierto período de tiempo, puede hacer presumir que éste se encuentra abandonado y, en consecuencia, proceder a su retirada de la vía pública. A nuestro criterio, estas previsiones no encontrarían acomodo en el contenido del artículo 71.1.a) de la LSV por cuanto, como se ha anticipado, la presunción de abandono requiere una decisión racional, sin que este precepto ni los contenidos en la ORVA se remitan al tiempo de estacionamiento como criterio único de fundamentación. Entendemos que tampoco la habilitación conferida a los ayuntamientos en los artículos 7.b) y 38.4 de la LSV permite incluir en ordenanzas municipales previsiones de esa naturaleza. Estos preceptos permiten regular, mediante ordenanza municipal, los usos de las vías urbanas, el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, y pueden, a este respecto, introducir limitaciones horarias de duración, así como aplicar medidas correctoras precisas, incluidas la inmovilización y/o la retirada de los vehículos, cuando éstos no se hallen provistos del título que habilite el estacionamiento en zona limitada en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor.

El estacionamiento de un vehículo durante un tiempo determinado en una zona no afectada por restricciones ni limitaciones horarias bien pudiere tener una eventual respuesta en las normas reguladoras del tráfico -en concreto en las ordenanzas municipales-. Sin embargo, a criterio de esta institución, la respuesta a que hemos hecho anterior referencia no podría ser la aplicación de medidas como la inmovilización o la retirada, si es que no concurren otros condicionantes cuya constatación posibilitara tales actuaciones. La inmovilización y la retirada de los vehículos son intervenciones administrativas que pueden únicamente ser adoptadas en los supuestos previstos en los artículos 7.c), 70 y 71 de la LSV. Sin embargo, la previsión de presunción abandono de un vehículo por el mero transcurso de determinado período de tiempo en zona no afectada por restricción ni limitación no posibilitaría la adopción de esas medidas extraordinarias, pues no encuentra acomodo en el ordenamiento jurídico.

Conviene ahora efectuar una especial referencia al modo en el que, en opinión de esta institución, las administraciones públicas competentes y sus funcionarios deberían actuar para llegar a la conclusión de que un vehículo se encuentra abandonado en la vía pública. Ya hemos indicado que la decisión de calificar un vehículo como abandonado, a los efectos que de ella pudieren derivarse, requiere un análisis ponderado de todas las circunstancias que confluyen en el estacionamiento y en el estado del vehículo. Este análisis deberá culminar con una decisión racional y fundada. Entendemos que en el proceso lógico de adopción de esa decisión ha de calibrarse, en su caso, el alcance de las consideraciones del titular del vehículo. Este razonamiento deriva, amén de importantes argumentos formales que más adelante se referirán, de los incuestionables e innecesarios perjuicios que pudieran ocasionarse al propietario del vehículo retirado en el supuesto de que, tras una revisión de tal actuación administrativa adoptada sin su conocimiento, se concluyera que el vehículo no estaba abandonado y, por ende, podía haber continuado al servicio y a disposición de su titular en el lugar donde hallaba debidamente estacionado. La precedente conclusión, de puro sentido común, tiene apoyo en el ordenamiento jurídico.

Aunque la ORVA no hace referencia alguna a la intervención previa del titular del vehículo ante un procedimiento de retirada, sí lo hace, sin embargo, para una fase posterior a su depósito (art. 4). En todo caso, el artículo 71.1 de la LSV (norma posterior aprobada una vez entrada en vigor la Constitución), al regular la retirada de los

vehículos de la vía pública, entre otros, en el supuesto de abandono, refiere que la Administración podrá retirar el vehículo “*si el obligado a ello no lo hiciera*”. Es decir, parece imprescindible que la administración actuante, antes de adoptar la medida, comunique al titular las circunstancias que afectan al vehículo, con el fin de que pueda retirarlo él mismo, y que alegue, en su caso, lo que considere oportuno respecto a lo adecuado o inadecuado de su eventual calificación como abandonado.

De carácter más concluyente es el contenido de la LR -que a efectos de su tratamiento y gestión, califica a los vehículos abandonados como residuos urbanos (art. 3.b)-, cuyo artículo 39 posibilita el precintado de vehículos abandonados, como medida provisional en el supuesto de incoación de un procedimiento sancionador por infracción de las previsiones contenidas en la norma. Sin embargo, su artículo 40 determina que “*No se podrá adoptar ninguna medida provisional sin el trámite de audiencia previa a los interesados, salvo que concurran razones de urgencia que aconsejen su adopción inmediata*”.

El abandono de un vehículo en la vía pública, además de permitir su retirada al lugar reglamentariamente determinado con arreglo a las previsiones de la LSV, del CC y de la ORVA, puede ser objeto de una sanción administrativa, según las previsiones de la LR. Por ello, resulta imprescindible integrar la aplicación de las previsiones contenidas en dichas normas para que no existan interferencias ni colisiones. Por tanto, podemos concluir que el acuerdo formal de retirada de un vehículo de la vía pública por eventual abandono no debería ser adoptado sin la audiencia previa de su propietario, salvo en los supuestos previstos en las leyes.

Desde el punto de vista formal, la audiencia del interesado deberá suponer la remisión de una comunicación al titular del vehículo, mediante cualquiera de los medios admitidos en derecho, en la que se le informará de la circunstancia constatada por los funcionarios competentes, con las advertencias procedentes, y se le otorgará un plazo para retirar él mismo su vehículo o, en su caso, presentar alegaciones. Si la notificación personal resulta infructuosa, habrá de practicarse con arreglo a las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción en vigor o cuando entre en vigor con las modificaciones operadas mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero. Una vez analizadas y valoradas las alegaciones que el interesado presente, se adoptará una decisión racional y fundada sobre si el vehículo se encuentra abandonado o no. En caso positivo, habrán de darse las órdenes oportunas para inmovilizarlo y/o retirarlo, en conformidad con los procedimientos establecidos en las normas antes citadas.

Como hemos anticipado, las normas que regulan esta actuación administrativa, refieren que las decisiones sobre la retirada de vehículos, además de adoptarse bajo criterios de racionalidad y fundamentación, han de ser consecuencia del análisis de varias circunstancias: duración ininterrumpida del estacionamiento, condiciones y signos exteriores del vehículo, amén de otros condicionantes susceptibles de valoración.

Desde este punto de vista, salvo excepciones que deberán ser ponderadas por las administraciones públicas y sus funcionarios, el hecho de que el titular de un vehículo demuestre que éste dispone de todas las autorizaciones legal y reglamentariamente exigidas para poder circular, así como del seguro obligatorio en vigor, justificaría que el vehículo no se encuentra abandonado, a no ser que en su estado se observaran deficiencias tan ostensibles que pudieran constituir peligro para la circulación, las personas o los bienes. En este último supuesto, las administraciones públicas competentes están

autorizadas para inmovilizar los vehículos, antes de proceder, en su caso, a su posterior retirada.

De todo ello podemos deducir que el disfrute de todas las autorizaciones administrativas exigibles para la circulación de los vehículos, el haber superado la inspección técnica de vehículos y la disposición del certificado en vigor del seguro obligatorio puede enervar, salvo prueba en contrario, la presunción de abandono de un vehículo que se encuentre estacionado en las vías públicas.

Las anteriores reflexiones nos llevan a concluir que las administraciones públicas competentes, a la hora de ejercer sus responsabilidades y potestades en relación con los vehículos abandonados, en concreto las relativas a la regulación de los procedimientos correspondientes y a la adopción de las decisiones pertinentes para su retirada de las vías públicas, deberían tener en cuenta las siguientes **recomendaciones**:

Primera. El tiempo, por largo que sea, durante el que un vehículo se encuentra debidamente estacionado en un lugar adecuado para ello, sin infringir las previsiones de las normas reguladoras del tráfico, no es un elemento valorativo único y suficiente como para concluir que está abandonado.

Segunda. Por la razón precedente, debería excluirse de las ordenanzas municipales reguladoras de la materia que están en vigor, cualquier referencia a la secuencia temporal como elemento único y suficiente para concluir que un vehículo se encuentra abandonado.

Tercera. En el procedimiento de retirada de vehículos de la vía pública por abandono deberá oírse a su titular antes de adoptar la decisión formal de traslado al depósito que reglamentariamente esté predeterminado.

Cuarta. Con carácter general, salvo prueba en contrario, el hecho de que el vehículo disfrute de todas las autorizaciones administrativas necesarias para circular, haya superado, en su caso, la correspondiente inspección técnica y disponga del certificado del seguro obligatorio en vigor, justificará que no se encuentra abandonado, a no ser que en su estado se observen deficiencias ostensibles que pudieran constituir peligro para la circulación, las personas o los bienes.