

TOMÁS CANO CAMPOS

Profesor titular de Derecho administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

### 1. INTRODUCCIÓN

El formidable desarrollo y generalización del automóvil durante el siglo xx, que se ha erigido en el medio más utilizado para ejercer la libertad de circulación, ha originado la aparición de numerosos problemas de orden técnico, económico, social y ambiental. Ello ha supuesto, como en todos los fenómenos de la vida colectiva, una fuerte y creciente intervención de los poderes públicos; una intervención dirigida a la resolución de tales problemas y cuyo instrumento fundamental ha sido el Derecho.

La normativa jurídico-administrativa del tráfico es hoy muy extensa y variada. Está formada por un gran número de normas de diverso rango y procedencia, que revela la pluralidad de poderes públicos que intervienen en la materia. Durante la mayor parte del siglo xx, y hasta hace pocos años, la regulación normativa del tráfico se encontraba en su mayor parte en una única norma: el Código de la circulación de 1934 (CCir). Ello permitía un conocimiento fácil, accesible y seguro de casi toda la normativa existente en el sector. Hoy el panorama es radicalmente diverso. La regulación normativa de la materia se caracteriza por una excesiva fragmentariedad. Dos normas con rango de ley, más de veinte reglamentos de desarrollo, numerosas normas comunitarias, e infinidad de ordenanzas municipales, han terminado por generar un ordenamiento excesivamente disperso y complejo en una materia que afecta como pocas a todos los ciudadanos.

Una infinidad de normas que se revelan del todo insuficientes para proteger la seguridad vial, y en definitiva el derecho a la vida y a la integridad física y moral de todos los usuarios de las vías públicas, así como para tutelar otros bienes y derechos implicados en el fenómeno pero a los que hasta ahora se les ha prestado escasa, por no decir nula, atención. Antes de analizar las causas de este fenómeno y de apuntar algunas posibles soluciones, tratemos de responder, en primer lugar, a tres preguntas esenciales al objeto de ofrecer un panorama, necesariamente

breve, pero general, de la intervención pública en el sector de la movilidad en nuestro país: por qué se interviene en el fenómeno, quién lo hace y cómo o a través de qué técnicas tiene lugar dicha intervención. Tras ello destacaremos la insuficiencia de todo ello para resolver los actuales problemas sociales y ambientales del fenómeno, las causas de dicha insuficiencia y algunas propuestas de solución.

## **2. ¿POR QUÉ INTERVIENEN LOS PODERES PÚBLICOS EN EL TRÁFICO O MOVILIDAD?: LOS TÍTULOS DE INTERVENCIÓN EN LA MATERIA**

204

Los poderes públicos siempre han tratado de justificar su intervención en los distintos sectores de la realidad acudiendo a diversos títulos de poder o potestad. En el tráfico, al igual que en otros muchos sectores, han concurrido a lo largo del tiempo una pluralidad de títulos de intervención que han revestido una gran variedad de formas y modalidades.

La justificación de la intervención pública en el tráfico, más que de conceptos como los de policía u orden público, debe partir hoy de los datos constitucionales, pues es en la CE donde dicha intervención encuentra su verdadero fundamento. Éste no es otro que la necesidad de armonizar y tutelar la pluralidad de bienes y derechos que concurren en el fenómeno. Veamos los más importantes.

### **2.1. La libertad de circulación como punto de partida**

El eje fundamental en torno al cual gira toda la regulación normativa del tráfico o movilidad es el comportamiento individual y social de los usuarios de las vías (tanto públicas como privadas de uso público, art. 2 LTSV), comportamiento que constituye una clara manifestación del ejercicio de la libertad de circulación. El tráfico rodado, en efecto, constituye en nuestros días una de las manifestaciones más importantes de la libertad constitucional de circulación (art. 19 CE). La exigencia de una intervención pública en el fenómeno deriva, en primer lugar, de la necesidad misma de hacer posible el ejercicio de esa libertad, esto es, del propio derecho a circular. Sin unas normas de comportamiento en la circulación y unos determinados requisitos para poder utilizar determinados medios de desplazamiento, la libertad de circulación de unos acabaría con la de los demás, y al final desaparecería su posibilidad misma de ejercicio. Y es que, el desplazamiento o circulación es el ejemplo típico de libertad cuyo ejercicio al margen de toda reglamentación conduciría a su propia destrucción.

### **2.2. La seguridad vial**

El ejercicio de dicho derecho con determinados medios de locomoción (vehículo de motor), requiere la tutela de otros bienes y derechos, fundamentalmente el propio derecho a la vida e integridad física. El ejercicio de cualquier derecho no puede poner en peligro la seguridad y la libertad de los demás (art. 10.1 CE). Por eso, la normativa reguladora del tráfico se orienta esencialmente a hacer posible

que el ejercicio del derecho a circular sea seguro, que la vida y la integridad física del que lo ejerce y de los demás usuarios de las vías no sufra menoscabo alguno. La relevancia e importancia en el fenómeno de este derecho son fundamentales, al punto que ha conducido a una detallada e intensa regulación de las características técnicas de los vehículos y de las condiciones psicofísicas de sus conductores.

Ello ha dado lugar a que la denominada *seguridad vial*, que en último término no persigue más que la indemnidad de tales derechos, se erija en el objetivo prioritario y esencial de la toda la normativa reguladora del tráfico, desplazando a un segundo plano la propia libertad de circulación e ignorando casi al resto de bienes y derechos también implicados en el fenómeno, como es el caso del medio ambiente o el patrimonio histórico.

### 2.3. La defensa del medio ambiente y el patrimonio histórico

El fuerte incremento del tráfico motorizado también exige la protección de otros bienes igualmente dignos de protección como son «un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (art. 45 CE) y el «patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España» (art. 46 CE). Estos bienes también tienen (o han de tener, pues aquí los poderes públicos se muestran menos sensibles) un acomodo adecuado en la normativa reguladora del tráfico al objeto de gozar de una adecuada defensa y protección.

La actual normativa reguladora del tráfico se caracteriza por la poca atención que presta a estos bienes. En cualquier caso comienzan a aparecer referencias importantes, como es el caso del art. 43 del Reglamento de Conductores que, para obtener el carné de conducir, todo «conductor de vehículos de motor o ciclomotores deberá poseer, para conducir con seguridad, las aptitudes psicofísicas y los conocimientos, habilidades, aptitudes y comportamientos que le permitan: (...) h) *contribuir a la mejora del medio ambiente, evitando la contaminación*».

### 2.4. Los intereses económicos y energéticos

También debe tenerse en cuenta, por último, la presencia en el fenómeno de numerosos intereses de tipo económico y energético. Piénsese por ejemplo, en la normativa sobre la homologación de vehículos y en su repercusión económica sobre la industria del automóvil, o en los importantes costes económicos que los problemas actuales del tráfico generan en la construcción de infraestructuras, dada la política actual que tiende a resolver tales problemas con la creación de más vías para circular.

No menor importancia presentan los intereses energéticos, cuya protección requiere la introducción de una cultura del ahorro de energía. En este sentido, la fórmula alemana de exigir a los aspirantes a conductor un «dominio de los modos de conducir que garantice el ahorro de energía», parece muy acertada.

### 3. ¿QUIÉN INTERVIENE?: LOS PODERES PÚBLICOS CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁFICO

Desde el punto de vista de la distribución territorial del poder público, el Estado es competente para regular en exclusiva la materia «tráfico y circulación de vehículos a motor» (149.1.21ª CE). Ello no obstante, algunas CCAA han asumido competencias *ejecutivas* en la materia en virtud de distintos títulos jurídicos. En el otro escalón territorial, los Municipios gozan asimismo de importantes competencias en materia de tráfico urbano, tal y como les reconoce la legislación actual.

#### 3.1. La competencia exclusiva del Estado en la materia

En la enumeración imperativa de competencias estatales del art. 149.1 CE, «el tráfico y circulación de vehículos a motor» aparece configurado como una materia reservada en su integridad al Estado. El TC ha hecho una interpretación finalista de la materia tráfico, señalando que todas las medidas que tienden de forma «directa e inmediata» a garantizar la seguridad vial forman parte de dicha materia y pertenecen por consiguiente al Estado. En la Sentencia 203/1992, de 26 de noviembre, define el tráfico en estos términos: «su núcleo fundamental está conformado por las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales. Junto a estas actividades, que constituyen el núcleo indiscutible de la materia de tráfico, cabe incluir en este ámbito material otras actividades, conexas por razones de finalidad con las primeras, que tienden a garantizar de forma *directa e inmediata* la seguridad vial. Este sería el caso, por ejemplo, de las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben incorporar para proteger a los usuarios de los diversos transportes».

Con la reserva en exclusiva al Estado de una serie de materias se pretende garantizar la existencia de un núcleo irreductible e inderogable de competencias en favor de aquél, dada la estrecha conexión de las mismas con el interés general. En el caso del tráfico, parece claro el interés suprarregional o nacional presente en el fenómeno, el cual requiere una regulación general uniforme y unas condiciones mínimas de seguridad idénticas en todo el territorio nacional. Que el interés subyacente en la materia trasciende la perspectiva de un determinado territorio autonómico lo revela el hecho mismo de que el tráfico supera en algunos aspectos el propio ámbito estatal, reclamando la atención del Derecho comunitario y del propio Derecho internacional. Lo cual no impide, como se verá, que algunas facultades en la materia puedan transferirse a las CCAA o que los Municipios también ostenten competencias en sus vías urbanas.

El Estado ejerce sus competencias (ejecutivas) en la materia fundamentalmente a través de la Jefatura Central de Tráfico (art. 6 LTSV), creada por la Ley 47/1959, de 30 de julio, y clasificada como Organismo Autónomo por el Decreto 1348/1962, de 14 de junio. La normativa actual dispone que la Dirección General de Tráfico es el centro directivo «a través del cual el Ministerio del Interior ejerce sus competencias

sobre el Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico» (art. 10 RD). La vigilancia, regulación y control del tráfico corresponde a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que a estos efectos depende de la Jefatura Central de Tráfico.

### **3.2. Las CCAA con competencias ejecutivas en la materia. En especial, Cataluña**

Aunque «el tráfico y la circulación de vehículos a motor» constituye un sector que la CE reserva en exclusiva al Estado, ello no impide que las CCAA puedan asumir, por diversas vías, determinadas competencias en la materia, ni obviamente que los Municipios, en función de la singularidad del tráfico urbano y sobre la base de su autonomía local constitucionalmente garantizada, posean importantes competencias para regular y ordenar el tráfico, particularmente en las vías urbanas. Algunas CCAA, en efecto, han asumido algunas competencias ejecutivas en materia de tráfico y seguridad vial. En concreto se trata de Navarra, el País Vasco y Cataluña. Las dos primeras lo han hecho en virtud del régimen foral, en el caso de Cataluña, a través de una Ley orgánica de transferencia o delegación (art. 150.2 CE).

#### *a) Navarra*

Navarra tan sólo ostenta funciones de cooperación de su Policía Foral con la Guardia Civil en la vigilancia de la circulación vial y la denuncia (que no resolución) de las infracciones de tráfico (art. 49.3 LORAFNA y Orden de 20 de diciembre de 1962 por la que se aprueba el Convenio sobre circulación entre la Diputación Foral de Navarra y el Ministerio de la Gobernación).

#### *b) El País Vasco*

El País Vasco ostenta un elenco de potestades ejecutivas similar al de Cataluña, pero la vía utilizada para su asunción es bastante discutible desde un punto de vista constitucional, pues aunque la CE brindaba diversas vías para que dicha Comunidad hubiera asumido las competencias que hoy realmente posee en la materia, o incluso más. En efecto, a diferencia de Navarra, el Estatuto de Autonomía del País Vasco no hace la menor mención al tráfico y a la seguridad vial. Tampoco se ha aprobado, como en el caso de Cataluña, una Ley orgánica de transferencia o delegación. Resulta por ello paradójico que el Real Decreto 3.256/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre Tráfico y Circulación de Vehículos, transfiera realmente una serie de competencias ejecutivas en la materia.

#### *c) Cataluña*

##### *i) Las competencias actuales*

Cataluña, con toda corrección constitucional, posee en la actualidad una serie de competencias en la materia sobre la base de lo dispuesto en la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE núm. 300, de 16 de diciembre).

Dicha Ley no efectúa un elenco de las competencias ejecutivas que se transfieren a Cataluña en materia de tráfico, sino que establece una cláusula general en virtud de la cual se transfieren todas las competencias ejecutivas en la materia a excepción de las que enumera expresamente el artículo primero de la ley, las cuales siguen en manos del Estado. Así, según el art. 1, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, a excepción de las siguientes:

a) La facultad de expedir, revisar y canjear los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores, así como su anulación, intervención, revocación y, en su caso, suspensión derivada de expedientes de sanción o en vía cautelar. Igualmente se excluye la verificación de las pruebas reglamentarias establecidas para la obtención del permiso de conducción y de las licencias de conducción para ciclomotores.

b) La matriculación y la expedición de los permisos o licencias de circulación, así como la anulación, intervención y revocación de dichos permisos o licencias, y por su consecuencia la autorización de transferencias, duplicados y bajas de vehículos a motor y ciclomotores, así como la expedición de permisos temporales.

En el artículo siguiente se establecen las condiciones de ejercicio de las competencias transferidas, que no hace sino establecer algunos de los principios que deben presidir las relaciones interadministrativas. Se establece así el deber de Cataluña de ejercer las competencias transferidas de acuerdo con los principios de coordinación y colaboración con la Administración del Estado, de facilitar a ésta la información que le solicite sobre las materias objeto de transferencia y la obligación de ambas Administraciones de facilitarse recíprocamente el acceso a los respectivos ficheros en materia de tráfico, respetando en todo caso lo previsto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

ii) La posibilidad de asumir nuevas competencias

En estos momentos, uno de los debates planteados es el de la posibilidad de que Cataluña asuma más competencias en la materia. En mi opinión, la asunción por parte de Cataluña de todas las competencias ejecutivas en la materia no sólo es constitucionalmente posible, sino que en el caso de alguna de ellas resulta incluso necesaria para evitar los actuales problemas y conseguir que el régimen sancionador y, por consiguiente la protección de la seguridad vial y del resto de bienes implicados, sea verdaderamente eficaz.

Es el caso de las sanciones de suspensión de las autorizaciones para conducir, cuya imposición procede, junto con la multa, por la comisión de determinadas infracciones: las graves y las muy graves (en el caso de las leves sólo se impone una sanción pecuniaria). Aunque a Cataluña se ha transferido la potestad sancionadora, el Estado (no se sabe muy bien porqué) se ha reservado la facultad para imponer tales sanciones, de modo que, por la comisión de una misma infracción (grave o muy grave) la sanción pecuniaria la impone la Generalitat (que es la que instruye el expediente sancionador) y la suspensión o retirada del permiso el Estado (que tiene que estar a lo declarado en el expediente). Esto no ha hecho más

que crear problemas innecesarios, dando lugar incluso al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por parte del Juzgado número 2 de lo Contencioso-Administrativo de Girona contra el art. 1.a) de la Ley orgánica 6/1997, nada menos que por la supuesta vulneración del «non bis in idem». Aunque dicho derecho fundamental no se vulnera por el hecho de que por la comisión de una misma infracción las correspondientes sanciones las impongan Administraciones distintas (Auto 26/2002, del TC desestimando dicha cuestión), esta escisión de la potestad sancionadora no tiene sentido y debe ser unificada cuanto antes transfiriendo la totalidad de la competencia sancionadora a Cataluña.

Entre los inconvenientes a que dicha reserva a favor del Estado da lugar y que, por consiguiente, justifican su atribución a Cataluña (y de paso a todos los Municipios) cabe citar la mengua de eficacia y credibilidad que sufre la política sancionadora en el sector como consecuencia del lapso de tiempo que transcurre entre la imposición de la sanción pecuniaria y la de suspensión de las autorizaciones para conducir. En efecto, la Administración del Estado sólo recibe el expediente y, por tanto, sólo puede imponer la sanción de suspensión, cuando la sanción pecuniaria ha devenido firme, lo cual puede tener lugar después de algunos años desde que se cometió la infracción. Ello afecta a la eficacia y a la credibilidad de la política represiva en materia de tráfico, pues dado ese importante lapso de tiempo que puede transcurrir entre la imposición de uno y otro tipo de sanción el ciudadano no percibe ni interioriza claramente la gravedad de su comportamiento infractor. Una política represiva eficaz, máxime en un sector como el del tráfico donde los valores en juego son nada menos que la vida y la integridad física y moral de los ciudadanos, exige inmediatez y percepción clara de la gravedad de los comportamientos que dañan o ponen en peligro los diversos bienes jurídicos presentes en el sector. ¿Qué pasa, además, si la sanción pecuniaria no se recurre pero se impugna la de suspensión de la autorización y se anula?

Desde otra perspectiva, también la eficiencia y eficacia como principios que deben inspirar la actuación de las Administraciones públicas (arts. 31.1 y 103.1 CE) se ven afectadas, pues para aplicar una norma sancionadora se utilizan medios personales y materiales de dos Administraciones públicas, sin que ello sirva para garantizar bienes o derechos que de otra forma no podría ser garantizados.

La posibilidad de transferir estas y otras facultades ejecutivas a la Generalitat deriva del propio fundamento de la reserva al Estado de la materia «Tráfico y circulación de vehículos a motor». Con esta reserva, como se ha dicho, se trata de asegurar una regulación uniforme y unas condiciones mínimas de seguridad idénticas en todo el territorio nacional (pues no parece que dicha materia tenga algo que ver con la soberanía o con la unidad económica y de mercado). Pues bien, esa regulación y esas condiciones mínimas quedan aseguradas con al reserva al Estado de la regulación de la materia, sin que suponga merma alguna la atribución de la ejecución de la misma la Generalidad. La justificación es aún mayor si tenemos en cuenta que la Generalidad tiene ya atribuidas numerosas facultades ejecutivas en la materia y cuenta con una estructura organizativa en la materia muy consolidada y que, además, al ocuparse del resto de facultades ejecutivas evitaría duplicidades organizativas y de gestión logrando una mayor eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE).

La fórmula para proceder a la transferencia de todas las competencias ejecutivas enumeradas debería ser la ya ensayada por la Ley orgánica 6/1997, esto es, una fórmula genérica en virtud de la cual se transfieren a Cataluña todas las competencias ejecutivas en materia de tráfico. En la medida en que tales facultades corresponden a una materia reservada por la Constitución en exclusiva al Estado, la vía normativa que menos problemas plantea (quizá la única constitucionalmente correcta) sea la del art. 150.2 de la Constitución. Sería preciso, pues, aprobar una nueva Ley orgánica de transferencia o la reforma de la actual. La utilización de la vía del art. 150.2 CE por parte del Estado, en el presente caso, se ajustaría plenamente a las previsiones constitucionales. En primer lugar, porque lo que se transfiere son *facultades* correspondientes a una materia de titularidad estatal, cual es el tráfico; en concreto, todas las facultades de ejecución de la legislación del Estado en la materia. Y en segundo lugar, porque las concretas facultades de ejecución transferidas son susceptibles de ello, ya que por su naturaleza no rebasan los referidos límites, pues la uniformidad de la regulación y de las condiciones de seguridad en la circulación exigidas en la materia quedan plenamente garantizadas con las competencias normativas que se reserva el Estado.

Cabría plantearse la posibilidad de que esta ley se incluyera en el Estatuto. En este sentido se ha sostenido recientemente que ello sería posible siempre y cuando se especifique en la ley orgánica que apruebe dicha reforma que tales facultades siguen siendo de naturaleza estatal y que su eventual modificación o reforma no se sujeta al procedimiento reforzado de reforma estatutaria, sino al general de reforma de las leyes orgánicas prevista en el art. 81 de la CE (*vid.* J. Leguina Villa, «La transferencia o la delegación de competencias estatales por medio del Estatuto de Autonomía», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, pp. 199-230).

Esta opción es jurídicamente defendible, pero desde luego no es algo indiscutible o exento de problemas. Sin desconocer la admisibilidad de las materias conexas en las leyes orgánicas y, por consiguiente, la posibilidad de que éstas incluyan preceptos que no son orgánicos sino ordinarios (en definitiva que haya leyes orgánicas sólo parcialmente tales), no debe desconocerse tampoco el carácter estrictamente formal que en nuestro Derecho presenta el procedimiento de producción normativa, que hace que el *nomen iuris* sea un elemento esencial de la norma: «las normas —se ha dicho— son lo que son y como se llaman; y si no son lo que se llaman, no son otra cosa: no son simplemente» (J. A. Santamaría Pastor). Podría ser contrario al principio de seguridad jurídica y su propia definición constitucional como «norma institucional» básica, el que el Estatut incluyera en su interior normas que poco tienen que ver con esa función constitucional que en nuestro sistema está llamado a desempeñar.

### 3.3. Las competencias de los Municipios en materia de tráfico

Los problemas singulares del tráfico en las áreas urbanas, certeramente destacados por el TS (sentencia de la sala 3ª de 26 de diciembre de 1996, Ledesma Bertret) exigen un tratamiento diferenciado del fenómeno que ha de traducirse en



soluciones diferentes procedentes de autoridades administrativas igualmente diversas. Si a ello unimos el hecho de que el art. 137 CE garantiza a los Municipios «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», entre los cuales se encuentra el tráfico urbano, es fácil concluir que, tanto desde el punto de vista material, como desde la vertiente jurídico-formal, los Municipios deben gozar de importantes competencias en la materia.

La LRBRL ha señalado, por ello, que el Municipio «ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado...», en las siguientes materias: «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas» [art. 25.2.b)]. La LTSV ha concretado esa previsión en su art. 7. Las competencias atribuidas son muy heterogéneas y su ámbito de aplicación son las vías urbanas.

#### **4. ¿CÓMO SE INTERVIENE?: LAS DISTINTAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA**

La intervención de los poderes públicos en el fenómeno del tráfico se caracteriza por la diversidad de elementos a que afecta su regulación jurídica (el vehículo de motor, su conductor, la utilización de la vía con dicho medio o incluso a pie) y por la pluralidad de medios o técnicas jurídicas empleados para ello. Veamos por separado cada uno de estos aspectos.

##### **4.1. La pluralidad de elementos a que afecta la intervención en el tráfico: el vehículo, el conductor y la utilización de la vía**

###### *a) La intervención relativa al vehículo de motor*

Aunque la normativa reguladora del tráfico se ocupa del vehículo en general, entendiéndolo por tal cualquier «artefacto o aparato apto para circular por las vías y terrenos» a los que se aplica dicha normativa (núm. 4 del Anexo de la LTSV), es, sin duda, el vehículo de motor el centro de atención preferente de dicha normativa, la cual lo define como todo «vehículo provisto de motor para su propulsión». El vehículo de motor, en efecto, es objeto de una intensa y detallada regulación jurídico-administrativa cuyo objetivo último es garantizar la seguridad vial y, en mucha menor medida, la protección del medio ambiente. Como gráficamente se ha señalado, el tratamiento de tan copiosa y compleja regulación podría abordarse siguiendo el esquema que era práctica habitual en los viejos profesores de Derecho Administrativo, que solían comenzar sus explicaciones significando que esta rama del Derecho se ocupa del ciudadano desde antes de nacer hasta después de su muerte. Y es que, en efecto, los poderes públicos se ocupan del vehículo de motor en su fase de «gestación» (condiciones técnicas y homologación), en el momento de su «nacimiento» (matriculación, inscripción y permiso de circulación), durante su «vida» (inspecciones técnicas periódicas) y en el momento de su «muerte» (mediante la regulación de la baja correspondiente).

b) *Las normas sobre conductores*

La legislación de tráfico también establece una detallada regulación sobre los conductores de los vehículos de motor. Éstos, en efecto, deben poseer unos requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para utilizar con seguridad un vehículo de motor, han de conducirlo en un determinado estado físico y mental (ausencia en el organismo de alcohol y de sustancias estupefacientes o similares), deben realizar un contrato de seguro, llevar consigo una serie de documentos y, en fin, respetar una prolija reglamentación, que incluye, entre otros muchos, el deber de utilizar el cinturón de seguridad o, en su caso, portar el casco.

c) *Las normas sobre la utilización de las vías*

Como referimos en el capítulo tercero de esta obra, el punto de referencia prevalente en la disciplina del tráfico es la coexistencia y la interrelación de las conductas subjetivas de los ciudadanos consistentes en transitar, en cuanto que manifestación de un derecho fundamental cual es la libertad de circulación. Al constituir el comportamiento individual y, en consecuencia, social de los usuarios de las distintas vías (públicas o privadas) el eje fundamental de toda la intervención pública en el tráfico, la disciplina jurídica del mismo no es más que una «disciplina de la convivencia social» que precisa de una especialización de las reglas de conducta o normas de comportamiento en el fenómeno, normas que resultan fundamentales en cuanto que permiten o cualifican un tipo de convivencia determinado que implica o compromete a todos. Por eso tales normas no afectan sólo a los que utilizan un vehículo de motor, sino también a los que utilizan cualquier otro tipo de vehículo o transitan a pie, y no sólo se refiere a la circulación propiamente dicha, sino también a la parada y al estacionamiento de vehículos.

#### **4.2. Los medios jurídicos utilizados: la función normativa y la función de ejecución**

Los poderes públicos intervienen en el fenómeno del tráfico a través de diversos medios que pueden reducirse a dos actividades o funciones fundamentales: *normativa* una, *ejecutiva* la otra.

Mediante la función normativa, o el medio que en definitiva son las normas jurídicas, se trata de regular de forma abstracta el comportamiento de los sujetos privados que intervienen en el fenómeno, así como de determinar las organizaciones públicas encargadas de la gestión del mismo y concretar sus funciones, potestades y competencias. En esta actividad el protagonismo corresponde al legislador con la aprobación de la Ley de Bases sobre Tráfico y al Gobierno con la aprobación del Texto Articulado de dicha Ley y sus Reglamentos de desarrollo. A través de la función de tipo ejecutivo se aplican tales normas, esto es, se actúa o interviene, correspondiendo en este caso el papel fundamental a las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia que actúan o intervienen mediante una actividad de tipo no normativo: actos administrativos, coacciones, actividad técnica, etc., que pasamos a analizar muy someramente.

a) *La técnica autorizatoria*

- La normativa reguladora del tráfico, bajo distintas denominaciones (autorizaciones, permisos y licencias), somete al régimen de autorización administrativa previa una serie de actividades de los particulares como la conducción de vehículos, su circulación, el reconocimiento de las aptitudes psicofísicas de los conductores y el ejercicio de la enseñanza de las normas y técnicas de conducción (arts. 59 y ss. LTSV).
- La autorización para conducir vehículos se concreta en el permiso de conducir y la licencia de conducción, cuya diferencia radica únicamente en el tipo de vehículo que uno y otra autorizan a conducir y en la edad a que puede obtenerse uno y otra (arts. 60 LTSV y 1 y ss. RGCond). Se puede definir como el acto administrativo (exteriorizado en el documento público de ese nombre) de carácter reglado y favorable por el que la Administración declara que una persona cumple los requisitos legales de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción del vehículo de que se trate. La situación jurídica subyacente es la libertad de circulación (dictamen del Consejo de Estado de 19 de junio de 1985). No crea, a pesar de lo que han sostenido algunos autores, una situación especial de sujeción. Se trata de una autorización personal y reglada: la Administración se limita a comprobar la concurrencia de los requisitos legales exigidos (arts. 2.2 y 20 RGCond). Para su obtención es preciso reunir estos requisitos: tener la residencia normal en España, cumplir una determinada edad (en función del tipo de permiso: A1, B, B+E, etc.), no estar privado por resolución judicial o administrativa del derecho a conducir, carecer de determinadas enfermedades o deficiencias y demostrar que se poseen determinados conocimientos y habilidades relacionados con la conducción (art. 14 RGCond). Su otorgamiento corresponde a las Jefaturas Provinciales de Tráfico. El plazo para resolver, ya que nada se dice, es de tres meses y la falta de resolución expresa desestimatoria de la solicitud (art. 3 RD 1778/1994, de 5 de agosto, de adecuación de procedimientos autorizatorios a la LAP). Su vigencia temporal es limitada y varía en función de la clase de permiso, pero cabe la prórroga de la vigencia (art. 17 RGCond).
- Los vehículos, además de estar homologados, deben obtener el permiso o licencia de circulación. Con ello se trata de verificar que están en perfecto estado de funcionamiento y se ajustan en sus características a las prescripciones técnicas establecidas (arts. 61.1 LTSV y 1RGVeh). Tanto el permiso como la licencia de circulación constituyen autorizaciones reales (pues lo relevante son la características de un objeto o cosa mueble) de carácter también reglado. Su expedición, que se realiza junto con la matriculación, es competencia de la Jefatura Provincial de Tráfico de la provincia en que tenga su domicilio legal el propietario. La falta de resolución en el plazo de tres meses también ha de entenderse como desestimatoria. Su vigencia en principio es indefinida, pero la autorización debe renovarse cuando varíe la titularidad registral del vehículo (arts. 30 y 31 RGVeh).

- Las autorizaciones relativas a los centros de enseñanza (autoescuelas) y de reconocimiento, presentan menor interés, ya que afectan a un sector mucho más reducido. Son el clásico ejemplo de autorizaciones de funcionamiento. La situación jurídica que en las mismas subyace es la libertad de empresa, pero su incidencia en la seguridad vial justifica una fuerte intervención en dicha libertad (dictamen del Consejo de Estado 982/1997, de 10 de abril).

Como actos administrativos que son, las autorizaciones en materia de tráfico pueden ser objeto de declaración de nulidad o anulabilidad de acuerdo con lo previsto en la LAP. La Administración, además, puede revocarlas «cuando se acredite que han desaparecido los requisitos exigidos para su otorgamiento (art. 63.4 LTSV), lo que constituye un claro supuesto de invalidez sobrevenida. En el caso de las autorizaciones para conducir, también se puede declarar su pérdida de vigencia (sanción) como consecuencia de la pérdida de los puntos con que cuenta cada conductor, lo cual tiene lugar por la comisión de determinadas infracciones graves o muy graves.

b) *La imposición de mandatos y prohibiciones: las órdenes*

Otra de las técnicas habituales utilizadas es la imposición de deberes mediante actos administrativos que se denominan órdenes. La LTSV atribuye a las AAPP la potestad de imponer deberes mediante órdenes en numerosos preceptos: arts. 5, 7, 16, 17, etc., en los que se determina la competencia de sus órganos para la vigilancia, ordenación y regulación del tráfico. Los distintos tipos de órdenes que suele distinguir la doctrina encuentran en el fenómeno del tráfico su plasmación más acabada. Por el tipo de deber, hay órdenes *positivas* o mandatos (como la de seguir otro sentido de circulación o utilizar los arcenes por razones de fluidez o seguridad) o *negativas* o prohibiciones, que establecen una conducta omisiva (por ejemplo, la prohibición de acceso a partes de la vía). Los arts. 16 y 37 y ss. LTSV ofrecen numerosos ejemplos de uno y otro tipo.

Las órdenes también pueden ser *singulares* o *generales*, según el número de sus destinatarios. Ejemplo de las primeras: la orden de un agente «con el brazo extendido moviéndolo alternativamente de arriba a abajo» a un conductor para que disminuya la velocidad (art. 143 RGCir). De las segundas: la prohibición del tráfico en un tramo de vía determinado o las limitaciones a la circulación temporales o permanentes para garantizar la fluidez del tráfico o la seguridad vial (arts. 16 LTSV y 39RGCir). Otra división distingue entre *preventivas* (como la orden del agente a un conductor para que disminuya la velocidad ante la proximidad de un atasco o accidente) y *represivas* (la orden de retirar el vehículo de una zona en la que está prohibido parar o estacionar).

La mayoría de tales órdenes se exteriorizan de forma verbal o mediante signos (ópticos, mímicos o gestuales y acústicos), viendo en ello la doctrina mayoritaria una pluralidad de manifestación de los actos administrativos distintas a la habitual de exteriorización mediante signos escritos. Otros autores entienden, sin embargo, que es una categoría nueva: la de los signos jurídicos administrativos (González Navarro).

c). *La potestad sancionadora de la Administración*

La intervención administrativa en el tráfico de poco serviría si el ordenamiento jurídico no arbitrara mecanismos de reacción para el caso de contravención de las normas y actos en que se concreta aquélla intervención. El régimen sancionador del tráfico se encuentra regulado en los arts. 65 y ss. LTSV. Salvo aspectos puntuales, la normativa reguladora del tráfico cumple tanto las exigencias formales (reserva de ley), como las exigencias materiales (tipicidad y mandato de determinación) del principio de legalidad.

La LTSV ofrece una clasificación legal de las infracciones por su *gravedad*, distinguiendo entre leves, graves y muy graves. Las infracciones leves constituyen una categoría residual: las «que no se califiquen expresamente como graves o muy graves» (art. 65.3 LTSV). Las graves se prevén en el art. 65.4 (conducción negligente, incumplimiento de las normas sobre limitaciones de velocidad, prioridad de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido, paradas y estacionamientos, etc.). Las muy graves se tipifican en el art. 65.5 (conducción habiendo ingerido alcohol por encima de lo permitido, conducción temeraria, omisión del deber de socorro, carreras entre vehículos no autorizados, etc.). Las personas responsables se determinan en el art. 72 LTSV, donde destaca el deber del titular del vehículo de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción, incumplimiento que se tipifica como infracción (ahora) muy grave y el TC ha declarado conforme a la CE.

La escasa imaginación del legislador se manifiesta en este sector, como en otros muchos, con la previsión de sólo dos tipos de sanciones: la multa y la privación de derechos (suspensión y revocación de autorizaciones). Las infracciones leves, en efecto, llevan aparejadas una multa de hasta 90 euros; las graves multa de 91 a 300 euros y, eventualmente, suspensión del permiso hasta 3 meses; las muy graves, multa de 301 a 600 euros y suspensión hasta 3 meses (art. 67.1 LTSV). Otras infracciones muy graves pueden ser sancionadas con una multa de 301 hasta 1500 euros y suspensión de determinadas autorizaciones (centros de enseñanza) por tiempo de hasta dos años.

La normativa reguladora del tráfico contempla un procedimiento sancionador específico (RD 320/1994, de 25 febrero), en el que la denuncia de los agentes de la autoridad, además de gozar de la presunción de veracidad, inician el procedimiento y pueden incluso servir de propuesta de resolución (arts. 3 y 14). El plazo de caducidad del procedimiento es de 1 año. La competencia para sancionar corresponde al Delegado o Subdelegado del Gobierno (según la infracción), a los órganos correspondientes de las CCAA con competencias ejecutivas en la materia y a los Alcaldes en las vías urbanas (LOFAGE y art. 15 RPSTr). Las infracciones graves y muy graves se anotan en el Registro de Conductores e Infractores a los efectos de ser consideradas antecedentes, que es uno de los criterios de graduación de las sanciones (art. 69 LTSV).

d) *El ejercicio de la coacción: inmovilización y retirada de vehículos*

Los arts. 70 y 71 LTSV, bajo el equívoco rótulo de «medidas cautelares», contemplan la posibilidad de que las AAPP adopten tales medidas en determinados

supuestos. En rigor, y en el sentido procesal o procedimental del término, tampoco son medidas cautelares: les faltan las notas de la instrumentalidad (no están en función de procedimiento alguno) y de la provisionalidad (son medidas definitivas que constituyen verdaderas ejecuciones administrativas). Son medidas policiales de aseguramiento y prevención, constituyendo, desde el punto de vista de la actividad jurídica de la Administración, una clara manifestación de la coacción administrativa directa o inmediata, y cuyo fundamento dogmático reside en la autotutela ejecutiva de la Administración.

La medida de inmovilización se prevé en el art. 70 de la LTSV y procede en los siguientes supuestos: *a)* riesgo grave para la circulación, personas o bienes (el art. 292 CCir, aún vigente, concreta estos conceptos jurídicos indeterminados); *b)* negativa a efectuar las pruebas relativas a la detección de alcohol o sustancias estupefacientes (el art. 21 RGCir concreta los cuatro supuestos en proceden tales pruebas); *c)* cuando no se disponga el correspondiente seguro obligatorio de vehículos; *d)* estacionamiento indebido en las zonas con limitación horaria; *e)* circulación superando los niveles de gases, humos y ruido permitidos reglamentariamente; *f)* ocupación excesiva del vehículo que suponga un aumento del 50% de las plazas; *g)* circulación sin autorización válida, por no haberla obtenido o por haber sido anulada o revocada (no, simplemente, cuando no se porte en el momento de ser requerido por los agentes); *h)* incumplimiento de la inspección técnica periódica del vehículo (art. 9 RD 2042/1994, de 14 de octubre); *i)* infractor que no acredita su residencia habitual en España y no garantiza el importe de la sanción (art. 67.1 LTSV).

La medida de retirada y depósito del vehículo, que como la anterior es realizada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, procede en estos casos (art. 71 LTSV): *a)* cuando el vehículo constituya peligro, cause graves perturbaciones a la circulación o al funcionamiento de algún servicio, deteriore el patrimonio público o se presuma racionalmente su abandono; *b)* cuando se deteriore el patrimonio público y pueda presumirse racionalmente el abandono del vehículo; *c)* en caso de accidente que impida continuar la marcha o cuando el vehículo haya sido inmovilizado por deficiencias del mismo; *d)* cuando inmovilizado un vehículo en virtud del art. 71.1.d) LTSV, el infractor persiste en su negativa a depositar o garantizar el pago del importe de la multa; *e)* cuando el vehículo permanezca estacionado indebidamente (sin colocar el ticket o se rebase el doble del tiempo abonado) en las zonas de estacionamiento limitado; *f)* cuando esté estacionado en los carriles o partes de la vía reservados al servicio de determinados usuarios; *g)* cuando procediendo legalmente la inmovilización no hubiere lugar adecuado para practicar la misma sin obstaculizar la circulación; *h)* cuando se incumple la obligación de suscribir el seguro obligatorio. La retirada sólo procede si el obligado a ello no lo hiciere. La Administración debe comunicar la retirada y depósito del vehículo a su propietario [art. 292.III.b) Ccir], el cual debe abonar los gastos originados, que tienen la naturaleza de tasa [art. 20.4.z) LHL].

## 5. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA POLÍTICA DE LA MOVILIDAD

El análisis de las numerosas e importantes potestades con que cuentan las diferentes Administraciones públicas con competencias en materia de tráfico y su simple comparación con la realidad cotidiana de la circulación vial, produce una sensación de esterilidad y desesperanza en el jurista, que ve como las numerosas e intensas técnicas de intervención en que se concretan aquellas competencias se revelan del todo insuficientes, no ya para eliminar, sino siquiera para mitigar los numerosos, graves y apremiantes problemas del tráfico tanto dentro como fuera de las áreas urbanas.

Que la actual intervención pública en el fenómeno de la movilidad se revela insuficiente e inadecuada para proteger la seguridad vial y el resto de bienes es la evidencia misma. El ejercicio de todas las potestades con que cuentan las diversas Administraciones Públicas no sólo no logra mitigar el problema más grave e importante del tráfico, los accidentes de tráfico (con sus trágicas secuelas de muertos y heridos con que nos levantamos cada lunes), sino que tampoco reducen la congestión y sus nefastas repercusiones (pérdida de tiempo y horas de trabajo, incremento del gasto de combustible y del número de agentes encargados de la regulación del tráfico, funcionamiento anormal de los transportes públicos, etc.), la contaminación atmosférica y acústica y su consiguiente incidencia en derechos como la salud o la intimidad, la ocupación de suelo urbano en detrimento de otros usos, la degradación estética y artística de las ciudades, la inseguridad de los desplazamientos a pie o en bicicleta, etc.

La persistencia, cuando no el incremento, de las negativas consecuencias sociales y ambientales de la movilidad demuestra claramente el erróneo planteamiento de la actual intervención pública en el fenómeno. Parece, por ello, oportuno analizar las deficiencias de dicha intervención y sus causas, así como las soluciones que permitirían reducir o mitigar los graves problemas ambientales del tráfico de nuestros días.

### 5.1 Las deficiencias de la actual intervención pública en el tráfico

Como he señalado en otro lugar, siguiendo a A. Esteban y A. Sanz, la persistencia de los problemas del tráfico (tanto dentro como fuera de los centros urbanos) se debe, en buena parte, a las propias soluciones que se proponen y a la ausencia de una adecuada política de la movilidad. Los problemas del tráfico, en efecto, pretenden solucionarse de forma errónea e inadecuada: construcción de nuevas infraestructuras para el automóvil en detrimento de otros medios de locomoción, que no hacen sino fomentar aún más el tráfico motorizado (*tráfico inducido*); introducción de mejoras técnicas en los vehículos, que no reducen la siniestralidad, ya que se tiende a conducir de forma más arriesgada; soluciones basadas en combustibles o fuentes energéticas alternativas al petróleo (butano, propano, alcoholes, electricidad, hidrógeno), que siguen teniendo un desarrollo tecnológico incierto, mientras que sus beneficios ambientales se ponen en cuestión; potenciación del denominado «tráfico inteligente», que aumenta la capacidad real de las

infraestructuras pero supone un estímulo del tráfico, de modo que las eventuales mejoras ambientales acabarán diluidas por el incremento de los desplazamientos motorizados; configuración de las potestades administrativas desde una vertiente puramente limitativa o policial, renunciando a otras eventuales formas de la actividad administrativa (de fomento, prestacional, de planificación); etc.

El error que supone la puesta en práctica de algunas de tales medidas y la incertidumbre que otras suscitan, hacen precisa una nueva política de la movilidad que modifique el actual consenso sociocultural relativo a los objetivos y fines del tráfico, una nueva forma de plantear el fenómeno del tráfico, en la que el incremento de la movilidad y la velocidad deje de ser algo bueno en sí mismo y se contraponga a las consecuencias que ello tiene para el entorno social, económico, ambiental y cultural. El objetivo último de dicha política debe ser «calmar el tráfico», lo cual no sólo es reducir el uso y número de vehículos, sino también la velocidad a la que circulan, el espacio público que ocupan y su actual predominio sobre el resto de usuarios de las vías. Las bases de esta nueva política deben ser, entre otras, las siguientes:

- a) Un cambio de actitud respecto de los usos y costumbres ligados a la generación de movilidad, lo cual requiere información y educación acerca de las consecuencias sociales y ambientales de la utilización del automóvil. Una cultura como la actual, basada en la idea de que cuanto más lejos y más deprisa se produzca el movimiento tanto mejor, sobrevalora el transporte como fuente de todo tipo de bienes y ventajas y oculta el lado sombrío de sus consecuencias negativas. La sociedad se va acostumbrando poco a poco a la degradación de su modo de vida empujada por la evolución del sistema de movilidad. Hemos aprendido, en efecto, a vivir con más accidentes en nuestras carreteras, con más contaminación atmosférica y acústica, con menos espacio público para los medios de locomoción no motorizados y para las necesidades de estancia y relación, con más peligrosidad en la calles, con incomunicación y segregaciones espacial a causa del tráfico motorizado, etc.
- b) La desmitificación social del automóvil, cuya adquisición y uso dista mucho de estar basado en la racionalidad, y el consiguiente potenciamiento de los transportes públicos. Se han efectuado estudios que demuestran que la mayoría de las personas podrían moverse con más facilidad, menor coste y mayor seguridad si renunciaran a adquirir automóviles o redujeran significativamente su uso. Por otra parte, el automóvil es seleccionado y adquirido por la mayor parte de los usuarios por razones que poco tienen que ver con sus necesidades reales de movilidad. Pero, desde su aparición como objeto de máximo lujo y significación social, la industria automovilística ha conseguido conferir al automóvil un fuerte carácter simbólico que lo sitúa en primer lugar entre los diversos bienes muebles como elemento demostrativo del status social del propietario.
- c) Superar la obsesión por la construcción de nuevas infraestructuras, que también han sido mitificadas. Las inversiones en infraestructuras son nece-



sarias, como es lógico, pero han de realizarse a la luz de las necesidades sociales, evitando su sobrevaloración, su sobredimensionamiento y teniendo en cuenta que también deben servir a otros medios de locomoción distintos del automóvil.

- d) Una nueva política de la seguridad vial, cuyo incremento no pase tanto por la introducción de mejoras técnicas, cuanto por la modificación del entorno cultural y físico de la circulación para que el peligro global disminuya, mientras que la percepción de riesgo de los conductores aumente. Ello se puede conseguir por dos caminos: concienciando a todos los conductores de que por el mero hecho de utilizar un medio peligroso como el automóvil están asumiendo riesgos elevados y modificando el entorno físico de la circulación para que el automovilista adquiera conciencia de la situación de riesgo en la que se encuentra y del riesgo que genera. En las ciudades implica el rediseño de buena parte de las calles y de la señalización, un nuevo planteamiento de los conceptos vigentes de preferencia en el uso de las vías, la reducción generalizada de la velocidad autorizada, etc.

219

Todo ello requiere una política de intervención en la materia distinta y de muy amplio espectro y cuyos resultados sólo pueden alcanzarse por acumulación de medidas simultáneas en campos tan variados como la fabricación de vehículos, la construcción de infraestructuras, la gestión del tráfico, la potenciación de otros medios de transporte y de los transportes públicos o la planificación urbanística. Una política en la que se potencien las técnicas de intervención existentes (con cambios en la regulación de la circulación, en la fiscalidad de los vehículos y en su regulación técnica), se incrementen las más novedosas (información pública, educación vial, etc.), y se introduzcan otras nuevas (planificación urbanística y sectorial). Aunque la resolución de los problemas del tráfico debe erigirse en un objetivo de política nacional (o incluso comunitaria), que requiere la colaboración y coordinación de las diversas AAPP competentes en la materia, es, precisamente, en el campo de la planificación en el que los Municipios pueden desempeñar desde ya un papel esencial que trate de mitigar los problemas del tráfico en los núcleos urbanos.

## 5.2. Algunas propuestas de solución

*a) La potenciación de otros medios de transporte. En especial los transportes colectivos*

La mayor parte de los problemas del tráfico se deben a la utilización excesiva del vehículo privado. La solución de tales problemas pasa indefectiblemente por hacer más atractivas las soluciones que constituyan una alternativa al coche, así como por la disminución del uso de éste mediante medidas de tipo restrictivo o disuasorio. Hace falta, pues, tal y como señalan los anglosajones: estímulo y disuasión.

El transporte público colectivo es, sin duda, la alternativa más importante. Pero también hay que tener en cuenta otros medios alternativos, como por ejemplo los desplazamientos a pie y la bicicleta. Respecto de lo primero, ciudades

como Madrid precisan la creación de una red de itinerarios peatonales en toda la ciudad, con mejoras en las aceras y en los cruces que garanticen las conexiones peatonales de todos los barrios.

Muchos expertos han destacado que la bicicleta debe cumplir un papel en la movilidad de todas las ciudades, pues es un medio de transporte y no sólo algo para hacer ejercicio. La bicicleta debe convertirse en un medio de transporte más, tal y como demuestra la experiencia de algunos países: en Holanda hay ciudades en las que el 50% de los desplazamientos se hacen en bicicleta. Los poderes públicos deben hacer una política de la movilidad orientada a la potenciación de su uso. La apuesta por este medio de transporte no motorizado ya se ha emprendido con decisión en otras ciudades europeas, con la construcción de carriles bici-bus. Pero para ello es necesario «tocar» los coches y luego esperar que cambie nuestra mentalidad, para lo cual es preciso hacer políticas educativas y formativas y aprobar normas para introducir las bicicletas en las ciudades y solucionar algunos problemas que puede generar su uso masificado (como los aparcamientos). También hay que promover en los planes urbanísticos que cada vivienda nueva tenga un lugar para guardar las bicicletas.

La potenciación de los transportes públicos también constituye hoy una necesidad. Para ello es preciso eliminar la discriminación de que es objeto respecto del transporte privado. También es necesaria una nueva orientación del modelo, que se apoye en políticas públicas distintas y garantice una mayor eficiencia y atractivo de los servicios públicos de transporte, incrementando así su utilización. El Libro Blanco sobre los transportes hace especial hincapié en ello, proponiendo algunas medidas razonables que pasamos a exponer. En primer lugar, se destaca que el transporte público debe alcanzar niveles de comodidad, calidad y rapidez que satisfagan las expectativas de los ciudadanos. Es esencial también que el transporte público se adapte a los cambios de la sociedad: los desplazamientos se repartan cada vez más a lo largo del día, con lo que podría desaparecer o difuminarse la separación entre horas punta y horas bajas. También se valora positivamente la introducción del tranvía ligero con carril propio, que es un medio económico y cuya renovada imagen ha servido para su introducción en ciudades como Viena, Stuttgart, Friburgo, Estrasburgo y Nantes, donde el uso del vehículo privado se ha reducido considerablemente. Otra medida que se propone consiste en potenciar la asignación de vías de circulación prioritaria a los medios de transporte colectivo (autobuses y taxis) y a los vehículos particulares que practiquen el uso compartido del coche.

Otras medidas que se ha propuesto son la creación de una red de itinerarios prioritarios para el autobús urbano y suburbano con protección de su espacio de circulación y prioridad en los semáforos, mejorar los sistemas de alta capacidad (metro y cercanías), o mejorar el intercambio eficiente entre medios de transporte en el ámbito local, por ejemplo entre paradas de bus y bocas de metro.

Junto a la potenciación de medios de transporte alternativos al coche, la planificación urbanística y sectorial también puede servir para cambiar el actual panorama de los transportes públicos y mitigar así los problemas del tráfico urbano. Veamos muy sumariamente cómo.

b) *La planificación urbanística*

Las decisiones sobre la utilización y el uso del suelo están en la base de las necesidades del transporte y la movilidad, ya que el suelo es el soporte de actividades (laborales, industriales, comerciales, culturales, deportivas, de ocio y recreo, etc.) generadoras de tráfico o movilidad. Es necesario, por consiguiente, hacer un uso intensivo de las posibilidades de la planificación urbanística para reducir las necesidades de movilidad motorizada y evitar muchos de los problemas generados por el tráfico. En este sentido, una de las medidas en las que tradicionalmente se viene insistiendo es en la necesidad de que los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico contengan los adecuados estudios de tráfico y circulación. La práctica de adecuar *a posteriori* el sistema de movilidad a las previsiones urbanísticas debe ser definitivamente desterrada y sustituida por una política que integre y haga compatible *a priori* la planificación urbanística con un sistema de movilidad realista, objetivo y viable desde el punto de vista técnico, socio-económico y ambiental.

La jurisprudencia parece que comienza a percatarse de esta necesidad y ha empezado recientemente a hacer un uso eficaz de los pocos medios con que cuenta para ello. La STS de 12 de febrero de 2004 (Ius. 228079), anula un Plan Parcial (son palabras textuales del fallo) «por no haberse realizado un análisis de la intensidad de la circulación rodada a fin de que el trazado de la red viaria se efectúe en función del tráfico previsto y en evitación del los riesgos que la congestión circulatoria comporta»; análisis que viene exigido, dice la sentencia, por los arts. 13.2.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 29.1.f) y g), 45.f) y 52.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

Como destaca el Libro Blanco sobre los Transportes, las políticas de ordenación territorial y urbanística también son fundamentales para garantizar la continuidad de los desplazamientos. Una adecuada política en este sentido debería conducir a que las principales estaciones de metro, ferrocarril y autobuses y los lugares de aparcamiento permitieran el intercambio entre el coche y el transporte público, fomentando así la utilización de éste último.

También se han propuesto otras medidas importantes como las siguientes: el establecimiento de límites máximos en el porcentaje de suelo dedicado a transportes en los distintos instrumentos de planeamiento; el condicionamiento del otorgamiento de licencias urbanísticas para grandes áreas de concentración de empleo y de actividad económica o ciudadana a la disponibilidad de transportes colectivos fijos, así como de infraestructura y localización adecuada para los modos de transporte no motorizados; la sustitución en la normativa sobre suelo industrial, comercial y terciario del criterio de «máxima capacidad de aparcamiento» por el de «mínimos espacios de aparcamiento», ya que la oferta de estacionamiento privado en los lugares de trabajo, fundamentalmente en los centros urbanos, es un factor que intensifica el uso del vehículo privado; la introducción de la exposición al ruido como factor a tener en cuenta en los nuevos desarrollos urbanísticos en prevención de que las áreas residenciales o escolares tengan ruido por encima de los niveles marcados como objetivo en el planeamiento; la creación de una nueva figura urbanística que responda a la idea de «Plan de Compa-

tibilización del Tráfico», que contemple la ordenación del tráfico en las áreas urbanas ya consolidadas con la finalidad de poner cotas al ruido, la contaminación, la intensidad del tráfico, la ocupación de espacio y otros efectos del tráfico de vehículos.

c) *La planificación sectorial: los planes de tráfico urbano*

Esto último nos lleva a los denominados planes de tráfico o circulación que, a diferencia de los urbanísticos, se caracterizan por su implantación a corto plazo y por no exigir inversiones elevadas. Se trata de un instrumento que debe orientarse fundamentalmente —aunque no exclusivamente— a la utilización óptima (que no máxima) de las infraestructuras existentes y a la reducción de la movilidad motorizada.

222

En algunos países de nuestro entorno, como Francia e Italia, el recurso a las técnicas planificadoras en materia de tráfico ya goza de una cierta tradición, tanto normativa como doctrinal. En Francia, los planes de tráfico tienen su origen en la Circular Interministerial de *Interieur, Equipement et Logement* núm. 71-230, de 16 de abril de 1971, relativa a la mejora de las condiciones de la circulación urbana y a los Planes de circulación. Su aprobación, al contrario que en Italia, es facultativa, pero los Municipios que los elaboren reciben una subvención estatal del 50% de su coste. En Italia los contempla el propio *Codice della strada*, que establece el deber de su adopción en los Municipios que superen determinada población (30.000 residentes) o presenten características específicas (turísticas, de congestión, etc.). De ellos me he ocupado en otro lugar, al que me remito.

En nuestro país, aunque algunos autores han propuesto el recurso a los planes de circulación como actuaciones a corto plazo para mitigar los problemas del tráfico urbano, nuestra normativa vigente no contiene referencia alguna a tales técnicas. Hay que exceptuar, no obstante, el caso de Cataluña, que en su reciente Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, introduce numerosos instrumentos de planificación para alcanzar los objetivos de movilidad que fija la propia ley (fomento de actuaciones de mejora de la seguridad vial y reducción de la accidentalidad, promoción y protección de los medios de transporte más ecológico, disminución de la congestión de las zonas urbanas, uso más racional del vehículo privado, promoción de la construcción de aparcamientos disuasivos, promover la intermodalidad del transporte, etc.). Los instrumentos de planificación previstos son las directrices nacionales de movilidad, los planes sectoriales de movilidad, los planes específicos y los planes de movilidad urbana (art. 5.2). Los planes de movilidad urbana (PMU) son el documento básico para configurar las estrategias de movilidad sostenible de los Municipios de Cataluña. Su ámbito puede comprender uno o varios municipios, y su contenido debe adecuarse a los criterios y orientaciones establecidos por planes directores de movilidad de su ámbito y, en su caso, a los planes específicos (que tienen por objeto el desarrollo sectorializado de las Directrices para los diferentes medios o infraestructuras de movilidad). La iniciativa para su elaboración y aprobación corresponde a los Ayuntamientos, siendo obligatoria su aprobación en aquellos Municipios en los que, de acuerdo con la normativa de régimen local o el correspondiente plan director de movilidad, deba prestarse el

servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (art. 9). Para la evolución de los instrumentos de planeamiento y para analizar sus efectos, la Ley prevé como instrumentos de evaluación y seguimiento el Observatorio Catalán de la Movilidad, los indicadores establecidos por los propios instrumentos de planificación, los estudios de viabilidad, de evaluación estratégica ambiental y de evaluación de la movilidad generada y de las condiciones de seguridad (art. 13).

## **6. LA MODIFICACIÓN DE LA LTSV: EL NUEVO RÉGIMEN SANCIONADOR Y EL DENOMINADO «CARNÉ POR PUNTOS»**

La modificación de la LTSV (Ley 17/2005, de 19 de julio), va por otros derroteros, aunque introduce algunas mejoras significativas en el régimen sancionador que pueden redundar positivamente en la seguridad vial.

223

### **6.1. El régimen sancionador**

El legislador se ha percatado de las deficiencias del actual régimen sancionador de tráfico. Así, aunque el legislador no abandona la técnica de la tipificación por remisión, en dicho proyecto (que está a punto de ser modificado) modifica los capitales arts. 65 y 67, en el sentido que sumariamente pasamos a exponer y que, en mi opinión, suponen una notable mejora respecto de la regulación actual.

Por lo pronto, y en primer lugar, cada uno de tales artículos se ocupa de las cuestiones a que alude su propio título: el art. 65 de las *infracciones* en la materia (de todas, salvo de las relativas a la publicidad que siguen en el art. 66); el art. 67, ahora de forma coherente con su título, de las *sanciones*, y no, como antes, también de buena parte de las infracciones.

En segundo lugar, el art. 65 efectúa una tipificación más clara, precisa y detallada de las infracciones, de forma que su extensión crece considerablemente. Las infracciones leves siguen siendo un concepto residual: son tales las que no se califican de forma expresa en el propio precepto como graves o muy graves (art. 65.3). La tipificación de las graves es mucho más detallada y precisa (hasta 18 subapartados comprende el art. 65.4), previendo infracciones tal claras y precisas como no respetar la luz roja de un semáforo o no respetar un stop, así como algunas de las infracciones que antes encontrábamos en el art. 67.2 (conducir un vehículo con autorización no válida). Lo mismo puede decirse de las muy graves, cuya regulación en el art. 65.5 no sólo es mucho más extensa y precisa, sino que incluye el resto de infracciones del art. 67.2 que ahora ya se engloban en algunas de las infracciones leves, graves o muy graves en que se clasifican todas las infracciones de tráfico (art. 65.2).

Ello redundará, como es claro, en una más adecuada determinación de las sanciones en el art. 67. Ahora dicho precepto sólo contempla eso, sanciones, y no como antes que también contenía infracciones. Además se modifican los guarismos correspondientes a las cuantías, eliminando las fracciones (que respondían a la conversión de las pesetas en euros). Se prevé el pago anticipado y voluntario de

la multa, con una reducción del 30%, que sólo implica la renuncia a formular alegaciones en el procedimiento administrativo sancionador y la terminación del procedimiento sin necesidad de dictar resolución, sin perjuicio de que se puedan interponer los recursos que procedan. El plazo para beneficiarse de la reducción por pronto pago es de 30 días naturales a contar desde la notificación.

## 6.2. El carné por puntos

La modificación de la Ley se centra, esencialmente, en la introducción del denominado «permiso y licencia de conducción por puntos», que pretende combinar dos elementos esenciales, según establece la Exposición de Motivos: de un lado, su carácter eminentemente reeducador al configurar el cauce adecuado para modificar determinados comportamientos mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multirreincidentes. En segundo lugar su efecto punitivo para tales comportamientos y que se traduce en la disminución o pérdida del créditos en puntos con que cuenta un conductor, titular del permiso o licencia de conducción. Tales puntos son el reflejo del nivel de confianza que como tal conductor le otorga la sociedad en un momento dado y cuya pérdida, a su vez, señala el reproche que tales conductas merecen. Aquí se manifiesta claramente, aunque otros pasajes de la Exposición de motivos parecen decir otra cosa, el carácter punitivo de la pérdida de puntos, su naturaleza de verdaderas sanciones administrativas.

El sistema por puntos sólo se aplica a las autorizaciones para conducir. La pérdida de puntos sólo tiene lugar por la comisión de determinadas (no todas) infracciones graves y muy graves, lo cual tiene lugar de forma automática una vez haya adquirido firmeza en la vía administrativa la sanción que se imponga.

Los puntos inicialmente asignados son 12, salvo a los titulares de un permiso o licencia de conducción cuya antigüedad sea inferior a tres años y a los titulares de un permiso o licencia obtenida tras la pérdida total de puntos, que sólo cuentan con 8. Pero si durante dos años no son sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que impliquen la pérdida de puntos pasarán a disponer de 12 puntos. Se pueden llegar a tener hasta 15 puntos, para ello es preciso no haber sido sancionado durante los 6 años siguientes a la obtención del crédito inicial, pues durante los tres primeros años se obtienen 2 puntos de bonificación y 1 más en los tres sucesivos.

El máximo de puntos que se pueden perder en un solo día son 8, salvo cuando se cometan determinadas infracciones muy graves que podrán dar lugar a la pérdida de todos los puntos. Los puntos quedan descontados de forma automática cuando un el conductor es sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de alguna de las infracciones graves y muy graves señaladas en el Anexo II y se proceda a la anotación de tal sanción en el Registro de conductores e Infractores (Disposición Adicional primera).

En caso de pérdida parcial de puntos se puede obtener el crédito inicial de 12 si transcurren tres años sin haber sido sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que acarreen la pérdida de puntos. También se

pueden recuperar puntos, en caso de pérdida parcial, realizando cursos de sensibilización y reeducación vial (hasta un máximo de 4 puntos, por una sola vez hasta dos años).

Cuando se produzca la pérdida total de puntos, la Administración declarará de oficio la pérdida de vigencia de la autorización para conducir, debiendo notificarlo en el plazo de 15 días. El titular puede obtener nuevamente la autorización para conducir de forma distinta a si la pérdida de vigencia tiene lugar por la declaración de nulidad o anulabilidad de la misma (art. 63.1) o por la pérdida de los requisitos exigidos para su obtención (art. 63.4), pues no es preciso seguir el mismo procedimiento y pasar las mismas pruebas que cuando se obtiene por primera vez la autorización, sino que la autorización perdida se puede obtener previa realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación y posterior superación de las pruebas que reglamentariamente se determinen (art. 63.7).

Por último, la Ley incluye un completo Anexo, el II, donde se enumeran las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos y los puntos que con cada infracción se pierde, con un total de hasta 27 (originariamente eran 45) apartados, es un buen ejemplo de cómo las infracciones y sanciones se pueden tipificar y determinar de forma más acorde con el principio de legalidad y pensando en los operadores jurídicos llamados a aplicarlas y, sobre todo, en los ciudadanos que hemos de cumplirlas.