

Ordenación del tráfico de vehículos y de personas

Tomás CANO CAMPOS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Palabras clave: tráfico urbano; ordenanzas de circulación; seguridad vial; infracciones; sanciones; pérdida de puntos; notificaciones.

Keywords: urban traffic; by-laws; road safety; infractions; sanctions; loss of validity; notices.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES: 1. Las nuevas ordenanzas de tráfico y sus modificaciones. 2. Las resoluciones judiciales sobre algunas ordenanzas. 3. Las ordenanzas sobre el tránsito con bicicletas. 4. La jurisprudencia sobre las ordenanzas que regulan el uso de la bicicleta.—III. MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD: INMOVILIZACIÓN Y RETIRADA DE VEHÍCULOS DE LA VÍA PÚBLICA: 1. Su distinción de las sanciones. 2. Imposibilidad de adoptar tales medidas por razones ajenas a la seguridad vial.—IV. RÉGIMEN SANCCIONADOR: 1. La naturaleza jurídica del permiso de conducir por puntos. 2. El nuevo procedimiento administrativo sancionador. 3. El régimen de notificaciones: la dirección electrónica vial y el tablón edictal de sanciones de tráfico. 4. El pago voluntario de las multas en cuantía reducida.

I. INTRODUCCIÓN

Como en 2010, la producción normativa, jurisprudencial y científica digna de ser destacada en relación al tránsito de vehículos y personas en el ámbito municipal es más bien escasa, como podrá verse de inmediato en este informe sectorial.

En los informes sectoriales de los años anteriores señalaba que el año 2009 venía marcado por la importante reforma del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV), mientras que 2010 es el año de su plena entrada en vigor, pues buena parte del articulado de la reforma de 2009 ha entrado en vigor con fecha de 24 de mayo de 2010: prácticamente todo el título V, relativo al

régimen sancionador (arts. 65 a 93) y el título VI, sobre el Registro Estatal de Víctimas y Accidentes de Tráfico. Pues bien, 2011 es el año de la reflexión doctrinal sobre dicha reforma, razón por la cual este informe se centrará fundamentalmente en ello, si bien, para no reproducir lo que ya se dice en los estudios —pocos, pero extensos— sobre el tema, se harán las oportunas remisiones a los mismos.

En el ámbito doctrinal, en efecto, destacan algunas publicaciones sobre diversos temas de tráfico que no se refieren de forma específica a las competencias de los municipios en la materia pero que, lógicamente, tienen una clara incidencia en ellas. Es el caso, por ejemplo, del número monográfico sobre *Las sanciones de tráfico* de la *Revista Documentación Administrativa*, núms. 284-285, publicada en 2011, así como el libro de quien escribe este informe *Las sanciones de tráfico*, Cizur Menor, Aranzadi, 2011.

Tales reflexiones se centran, lógicamente, en las importantes modificaciones que la referida reforma de 2009 efectúa sobre el régimen sancionador en la materia. Por ello se ubican sistemáticamente en el apartado relativo al mismo. Pero antes de aludir a ellas, hay que referirse a la aprobación y modificación de algunas ordenanzas de movilidad, centradas particularmente en el uso de las bicicletas en las vías urbanas, así como a las diversas resoluciones judiciales que han recaído sobre algunas ordenanzas y sobre diversos aspectos del régimen sancionador del sector.

II. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

1. Las nuevas ordenanzas de tráfico y sus modificaciones

Entre las nuevas ordenanzas pueden destacarse las que siguen: *Ordenanza de circulación de peatones y vehículos de la ciudad de Alicante* (BOP núm. 250, de 30 de diciembre de 2011). Su objetivo, según declara la propia Exposición de Motivos, es adaptarla a la reforma de la LTSV de 2009, en particular al nuevo procedimiento de imposición de sanciones que prevé dicha reforma, y mejorar su sistemática. Sustituye a la de 2005. La ordenanza establece una regulación más adecuada y actualizada de las limitaciones de circulación y estacionamiento de vehículos, trata de conciliar los intereses comerciales con los generales de los vecinos y peatones, y regula el uso de la bicicleta para fomentar su utilización. Para favorecer la movilidad y agilizar el tránsito peatonal crea el «paso peatonal semaforizado» (que se define como el espacio de la calzada regulado por semáforos, delimitado específicamente para que el peatón pueda cruzarlas). Consta de 75 artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria, otra final y tres anexos.

La *Ordenanza de Segovia de 1 de enero de 2011*, con buen criterio y a diferencia de otras, no realiza una transcripción literal de los preceptos que ya se encuentran en otras normas como la LTSV y sus reglamentos de desarrollo, salvo los que se consideran esenciales. En otros casos se realiza una adaptación de las normas estatales a la realidad del tránsito en dicha ciudad o se regulan *ex novo* diversas materias, tratando de favorecer la

movilidad de las personas con discapacidad. En la ordenanza también se integran otras normas como la ordenanza reguladora de la ORA, la carga y descarga. Ello explica la extensión de dicha norma, que consta de 124 artículos estructurados en 11 títulos, una disposición transitoria, otra derogatoria y otra final, así como ocho anexos.

También puede destacarse la modificación de la *Ordenanza de Aranjuez*, que actualiza las sanciones y prevé expresamente la reducción del 50 por 100 del importe de la multa por pronto pago.

2. Las resoluciones judiciales sobre algunas ordenanzas

Entre las resoluciones destacan las siguientes, que se han pronunciado sobre aspectos muy diversos del tráfico urbano. La *STSJ de Murcia núm. 275/2011, de 28 de marzo*, declara la nulidad de la ordenanza del municipio de Moratalla sobre limitaciones especiales para la circulación. El Pleno del Ayuntamiento aprobó el 27 de enero de 2006 dicha ordenanza, que tiene por objeto la regulación de los límites de uso de las vías de titularidad municipal en cuanto a la carga de los vehículos que han de circular por ellas, así como la determinación de las infracciones y sanciones, medidas cautelares y responsabilidad de quienes la contravengan. Su art. 2 dispone que las limitaciones se aplicarán en todo el viario del término municipal, mientras que el art. 3 fija el peso máximo autorizado en 16 toneladas en total. El recurrente alega que el Ayuntamiento carece de habilitación legal para establecer esa limitación, que la misma es arbitraria (vulnerando el art. 9.3 de la Constitución) y que su régimen sancionador vulnera el principio de legalidad que rige la materia. Para el Ayuntamiento la ordenanza tiene cobertura en el art. 25.2.b) de la LBRL (competencias sobre la ordenación del tráfico de vehículos y personas), así como en el art. 7 de la LTSV y 39 del Reglamento General de Circulación. Para el TSJ de Murcia, la lectura de tales preceptos pone de relieve que no existe cobertura para la adopción de una medida como la referida (lo que resulta muy discutible) y que una limitación o restricción absoluta como la que se hace (y no por áreas o itinerarios como hacen otras ordenanzas) resulta desproporcionada, carece de justificación y choca frontalmente con el derecho de los vecinos a la prestación efectiva del servicio público de la competencia municipal.

Por su parte, la *STSJ de Andalucía (Granada) núm. 201/2011, de 14 de febrero*, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Plataforma de Autocaravanas Autónomas contra la ordenanza del Ayuntamiento de Níjar (Almería), reguladora de la prohibición de estacionamiento de determinados vehículos en las vías públicas municipales y playas del ayuntamiento. Los recurrentes pretendían la nulidad de la ordenanza en lo referente a las autocaravanas de masa máxima autorizada igual o inferior a 3.500 kg., las cuales deben considerarse vehículos especiales de la categoría A1 (*vid.* el Reglamento General de Vehículos) y, por tanto, regirse por las mismas normas aplicables a los turismos en cuanto a circulación, parada y estacionamiento. La Corporación demandada sostiene que la ordenanza pretende regular dentro del ámbito de sus

competencias el estacionamiento de determinados vehículos que, por sus dimensiones, suponen un entorpecimiento del tráfico, mejorando la fluidez del mismo. La sentencia da la razón al ayuntamiento y desestima el recurso, pues la regulación que hace el ayuntamiento entra dentro de las competencias que los arts. 7 y 38.4 de la LTSV atribuyen a los municipios y queda, además, suficientemente motivada la prohibición de estacionamiento y parada de tales vehículos por cuanto que, dadas sus dimensiones, suponen un obstáculo al tráfico y un peligro para la seguridad vial.

Aunque de 2012, también se puede citar por su importancia la reciente *Sentencia del TSJ de Madrid* (de la que daremos cuenta más pormenorizadamente en el próximo informe anual) por la que se acepta parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Automovilistas Europeos Asociados (AEA) y se anula el art. 99.d) de la Ordenanza de Madrid por carecer de cobertura legal y vulnerar la LTSV. El art. 76 LTSV dispone, con carácter general, que las denuncias se notificarán en el acto al denunciado. No obstante, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias: que la denuncia se formule en circunstancias en que la detención del vehículo pueda originar un riesgo para la circulación, que la denuncia se formule estando el vehículo estacionado, cuando el conductor no esté presente, o que la autoridad sancionadora haya tenido conocimiento de los hechos a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo. La ordenanza, sin embargo, permitía también la notificación posterior en el caso de que el agente de la autoridad que la formula se encontrase «realizando labores de regulación del tráfico» y careciese de «medios para perseguir el infractor». El TSJ considera que las ordenanzas no pueden apartarse de las previsiones legales y procede a anular dicho precepto.

3. Las ordenanzas sobre el tránsito con bicicletas

La importancia creciente del uso de la bicicleta en nuestro país como medio de transporte en las ciudades (según el *Barómetro anual de la Bicicleta de 2011*, elaborado por la Dirección General de Tráfico, cerca de tres millones de ciudadanos utilizan casi a diario la bicicleta), ha dado lugar a la aprobación de numerosas ordenanzas que regulan de forma específica su uso o dedican al mismo varios preceptos en las ordenanzas generales de tráfico o movilidad.

En años anteriores, ciudades importantes como Sevilla (2007), Zaragoza (2009) y Granada (2010) se ocuparon del tema en ordenanzas específicas sobre el uso de la bicicleta. En 2011 destaca la ordenanza sobre la movilidad en bicicleta de la ciudad de Málaga (*BOPM* de 21 de junio de 2011). Trata de favorecer y fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte. Consta de tres títulos, siete capítulos y 23 artículos. El título primero establece las normas generales, haciendo especial referencia a las normas de circulación por carriles bici, zonas peatonales, comerciales, cercanas a edificios o zonas treinta, infraestructuras ciclistas y señalización. El título segundo se ocupa de las condi-

ciones técnicas de las bicicletas (sistema de frenado, visibilidad, ocupación, aparcamiento, retirada, inmovilización y registro). El tercero se ocupa del régimen sancionador.

Otros municipios no han aprobado ordenanzas *ad hoc* sobre el tránsito en bicicleta, pero incluyen normas especiales sobre su uso en las ordenanzas generales de movilidad. Es el caso de Almería, Albacete, Barcelona, Madrid, etc., que aprobaron sus ordenanzas en años anteriores. En 2011 puede citarse la de Segovia, que le dedica al tema un capítulo con sólo dos artículos. También le dedica otro capítulo al tránsito con patines y monopatines y otros ingenios mecánicos. Lo mismo hace la ordenanza citada de Alicante, que trata de favorecer su uso como medio de transporte alternativo al vehículo privado y como complemento del transporte público colectivo. O con la reciente ordenanza de la ciudad de San Sebastián de los Reyes (*BOCM* núm. 61, de 14 de marzo de 2011). Otros municipios se ocupan del tránsito en bicicleta en sus ordenanzas sobre convivencia ciudadana. En 2011, es el caso de las ordenanzas de Teruel (arts. 9, 72, etc.) y Zamora.

4. La jurisprudencia sobre las ordenanzas que regulan el uso de la bicicleta

Un tema polémico que se ha suscitado en relación a las ordenanzas sobre el tema de las bicicletas es el relativo a su uso por las aceras. Mientras que unas ordenanzas prohíben terminantemente su uso (también por parques, jardines, calles peatonales, etc.), otras lo permiten bajo ciertos requisitos: preferencia de los peatones en determinadas circunstancias, señalización adecuada, etc. Los Tribunales han tenido que pronunciarse sobre el tema en varias ocasiones. Algunas de ellas en 2011, razón por la que se da aquí cuenta de ello, si bien, y para comprender adecuadamente el problema, hay que remontarse más atrás. *El TSJ de Andalucía (Sala de Sevilla), en Sentencias de 20 de noviembre de 2008 (rec. núm. 837/2007), de 21 de mayo de 2009 (rec. núm. 863/2007) y de 20 de octubre de 2009 (rec. núm. 857/2007)*, se pronunció sobre la ordenanza de Sevilla, que permite la circulación de las bicicletas por las aceras, respetando la prioridad de los peatones, si la acera tiene determinadas dimensiones (más de cinco metros de anchura), que no exista carril bici y que no haya aglomeración de viandantes. Dichas sentencias estiman parcialmente los recursos interpuestos y anulan los arts. 16 (zonas peatonales), 40 (circulación en bicicleta por los itinerarios señalizados en las aceras), 41 (circulación en bicicleta por los parques públicos y paseos), 43 (infraestructuras específicamente señalizadas para el aparcamiento de bicicletas), y parte de los arts. 44 (la mención a los itinerarios señalizados) y 48 (sujeción de las bicicletas a elementos del mobiliario urbano). El TSJ de Andalucía entiende que tales preceptos no respetan el concepto de acera y zona peatonal establecido por la LTSV, que establece que son de uso exclusivo para peatones (núms. 55 y 56 del anexo I). También consideran contrario a la ley estatal la posibilidad de crear itinerarios ciclistas en aceras y calles peatonales, anulando por tal motivo las definiciones de los mismos incluidas en el anexo de la ordenanza. En relación al estacionamiento de las bicicletas en las aceras permitido por la ordenanza, el TSJ de Andalucía entiende que ello vulnera igualmente la legislación estatal, por lo que procede anular los preceptos

que contemplan dicha posibilidad. Por último, el TSJ de Andalucía también considera que contraviene los preceptos de la LTSV la previsión en las ordenanzas de circular con bicicletas en sentido contrario en los viales de un solo sentido.

Dichas sentencias, sin embargo, han sido anuladas por el TS en casación: *Sentencias de 8 de noviembre de 2010 (rec. de casación núm. 339/2009), de 8 de marzo de 2011 (rec. de casación núm. 4552/2009) y de 8 de marzo de 2011 (rec. de casación núm. 6648/2009), respectivamente*. La postura del TS es mucho más flexible y favorable a la autonomía de los municipios para regular tales cuestiones. También, creo, más certera. En su Sentencia de 8 de noviembre de 2010, y en las posteriores de 2011, señala que el TSJ de Andalucía parte de una «premisa errónea», pues cuando las ordenanzas municipales de circulación reservan un espacio lateral o parte de las aceras para que puedan circular las bicicletas, no están apartándose de la definición de zona peatonal que establece el anexo de la LTSV, pues, aunque la acera pueda quedar más reducida, ello no significa que se deba compartir el paso de peatones y ciclistas. Precisamente en los preceptos anulados se establece una zona específica para el carril-bici que, por eso mismo, deja de ser peatonal. Y es que la propia LTSV permite la creación de «aceras bici», a las que define como «vía ciclista señalizada en la acera» (núm. 72 del anexo I).

En cuanto al estacionamiento de las bicicletas en las aceras, la reforma de la LTSV de 2009 permite a los municipios la regulación, mediante ordenanza, de la parada y el estacionamiento de las mismas sobre las aceras y paseos siempre y cuando no perjudiquen ni entorpezcan el tránsito de los peatones por tales lugares (art. 39.2 LTSV). Luego las ordenanzas que hoy contengan previsiones de ese tipo se adecuan perfectamente a la normativa estatal, produciéndose en ellas (si sus previsiones son anteriores a dicha reforma) una suerte de validez o legalidad sobrevenida. Esta tesis la ha recogido la reciente STSJ de Aragón de 17 de febrero de 2012 (rec. núm. 368/2009).

El TS, al anular las referidas sentencias del TSJ de Andalucía, considera que las ordenanzas pueden autorizar la circulación de las bicicletas en sentido contrario al establecido.

De toda esta problemática se ha ocupado recientemente E. MOREU CARBONELL, en un artículo publicado en marzo de este mismo año en el *Diario de Derecho Municipal* de Iustel, del que daremos debida cuenta en el próximo Anuario.

III. MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD: INMOVILIZACIÓN Y RETIRADA DE VEHÍCULOS DE LA VÍA PÚBLICA

1. Su distinción de las sanciones

Conviene recordar que, dentro del capítulo IV del título V, y bajo el rótulo «medidas provisionales y otras medidas», los arts. 84 y 85 de la LTSV prevén las medidas

de inmovilización y retirada de vehículos en presencia de una serie de supuestos que coinciden con el presupuesto de hecho que la Ley prevé para la imposición de las sanciones de tráfico: cuando el vehículo carece de autorización administrativa para circular, cuando tenga lugar la negativa a efectuar las pruebas de alcoholemia, cuando el vehículo carezca de seguro obligatorio, cuando el conductor o el pasajero no hagan uso del casco de protección, cuando el vehículo se estacione en zonas reservadas a minusválidos o en carriles bus, etc. Tales medidas no constituyen sanciones; además, el presupuesto de hecho que permite su adopción no es una infracción (comportamiento típico, antijurídico y culpable), sino una situación que coincide con la parte objetiva del tipo de numerosas infracciones de tráfico, de modo que no se precisa para su adopción ni la concurrencia de dolo o culpa, ni la ausencia de causas de justificación, ni que quien sufre tal medida sea una persona imputable o la que se le pueda reprochar un comportamiento infractor.

En mi libro *Las sanciones de tráfico*, publicado en 2011, pp. 307-309 (siguiendo a I. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición por delito. El restablecimiento de la legalidad urbanística en la vía penal*, Comares, Granada, 2009, pp. 73-74), he señalado las siguientes diferencias entre este tipo de medidas de restablecimiento de la legalidad y las sanciones:

— Mediante la adopción de tales medidas no se trata, como en el caso de las sanciones, de infligir un castigo o causar directa y deliberadamente un mal a quien las padece, sino que la eventual causación del perjuicio es un efecto colateral de la necesaria satisfacción del interés general que constituye el propio fundamento y finalidad de la medida.

— Su contenido no es tanto la imposición de un mal o castigo para prevenir infracciones futuras, cuanto el uso de la fuerza para lograr la cesación y remoción de un estado de cosas que el ordenamiento jurídico considera que debe ser eliminado de inmediato.

— Por ello, el supuesto de hecho no es el incumplimiento previo de un deber, sino simplemente un estado de cosas que el ordenamiento jurídico considera que ha de ser eliminado de inmediato. Es decir, su presupuesto de hecho no es, como en las sanciones, una acción antijurídica y personalmente reprochable a su autor, sino más simplemente la mera ilegalidad, un estado o situación contrario al ordenamiento jurídico, que no requiere de la tipicidad (o del mismo grado de precisión en la tipificación) o culpabilidad propias del Derecho sancionador. No hay tanto un ilícito previo cuanto una situación que el ordenamiento considera que debe ser suprimida para que se restablezca la situación jurídica alterada.

— Por eso, la medida de retirada y depósito del vehículo se puede adoptar sin necesidad de infracción administrativa previa, por ejemplo, en caso de accidente que impide continuar su marcha [art. 85.1. *b*) LTSV]. Y, desde luego, tales medidas se pueden acordar sin que concurren todos y cada uno de los requisitos propios de las infracciones administrativas (dolo o culpa, imputabilidad, ausencia de error, etc.).

— La adopción de tales medidas, como en general la adopción de toda medida de restablecimiento de la legalidad, se basa en un juicio actual (pues se funda en el contraste apreciable entre la realidad existente y el ordenamiento vigente), mientras que la im-

sición de una sanción obedece a un juicio histórico o pasado, ya que versa sobre una conducta anterior reprochable.

— A diferencia de la responsabilidad sancionadora, que es de carácter personalísimo, tales medidas se adoptan frente a la persona o entidad que está en la posición jurídica adecuada para la remoción del estado de cosas ilícito.

— Por todo ello, los principios que rigen uno y otro tipo de medida difieren también: la ilegalidad de las medidas de restablecimiento es genérica y no necesita de tipificación, no precisa tampoco de culpabilidad alguna, ni rige la presunción de inocencia o el *non bis in idem*, ni siquiera el principio de proporcionalidad.

— Y por eso, si se imponen de forma conjunta, como consecuencia de un mismo hecho (estacionamiento indebido), cabe perfectamente que se anule la sanción por no concurrir todos los requisitos que exige su presupuesto (la infracción), pero se declare la licitud de tales medidas y, por tanto, no proceda la indemnización de los daños causados por su adopción.

La inmovilización y la retirada del vehículo son medidas de restablecimiento de la legalidad que constituyen una clara manifestación de la coacción administrativa directa o inmediata. En los supuestos en que proceden las dos medidas de coacción directa que nos ocupan, no se trata de ejecutar forzosamente una obligación surgida de un acto previo que ha sido desatendida durante el periodo de su cumplimiento voluntario, sino que se pretende la modificación inmediata de una situación de hecho contraria al orden o la legalidad que demanda una reacción instantánea, por lo que no permite el sistema habitual de una decisión declarativa previa y la opción por su cumplimiento voluntario.

2. Imposibilidad de adoptar tales medidas por razones ajenas a la seguridad vial

Tales medidas sólo se pueden adoptar en presencia de los supuestos previstos por los actuales arts. 84 y 85 LTSV. De ello se ha ocupado la reciente *STSJ de Madrid núm. 1391/2011, de 22 de septiembre*, que resuelve un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la Sentencia de 26 de febrero de 2010, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid núm. 24.

Esta última sentencia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el recurrente contra la actuación del Ayuntamiento de Madrid (calificada como vía de hecho), en concreto por la actuación de los agentes de movilidad de que procedieron a inmovilizar un vehículo auto-taxi y lo depositaron en las dependencias municipales por el incumplimiento de las normas en materia de transportes (carecer del tríptico de tarifas interior, realizar el servicio careciendo del precinto de la ITV en el taxímetro, etc.). El Ayuntamiento de Madrid recurrió en apelación esta sentencia, solicitó su revocación y que se decretara la conformidad a Derecho de la actuación de los agentes.

El TSJ de Madrid, en la indicada sentencia, desestima el recurso y condena en costas al Ayuntamiento. La razón reside en que entre los supuestos que contempla la ordenanza

de movilidad del Ayuntamiento de Madrid (que recoge los previstos en los citados preceptos de la LTSV) no figura ninguno de los que había motivado la inmovilización del auto-taxi. Por su parte, dice el Tribunal, tanto el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Madrid como la Ley de Capitalidad se refieren a la competencia de tales agentes para inmovilizar vehículos en relación a la materia tráfico y seguridad vial, pero «en el presente caso no se trata de causa alguna de seguridad vial, como se desprende de lo actuado en el expediente, por lo que la inmovilización del vehículo en cuestión, en razón a las denuncias mencionadas que deberían dar paso a expediente o expedientes sancionadores, resultaba improcedente, debiendo por ello confirmarse la sentencia recurrida asimismo en lo relativo a la indemnización señalada, dado que se retiró el vehículo sin cobertura legal».

En parecidos términos se pronuncia la *STSJ de Madrid núm. 579/2011, de 31 de marzo*, que también desestima el recurso de apelación del Ayuntamiento de Madrid interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 18, de 30 de septiembre de 2009, que había estimado el recurso interpuesto contra la actuación de los agentes de movilidad que habían inmovilizado un taxi y procedido a su depósito municipal fuera de los supuestos previstos en la Ordenanza de Movilidad relacionados con la seguridad vial.

IV. RÉGIMEN SANCIONADOR

Como he señalado en la introducción, en el año 2011 la reforma del régimen sancionador de la LTSV llevada a cabo por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, ha sido objeto de diversos estudios doctrinales de los que conviene dar cuenta en este informe. Los temas que han sido objeto de tratamiento y debate doctrinal son los que se exponen seguidamente de forma muy sumaria, remitiéndonos en cuanto a un análisis más profundo a los estudios que se citan a propósito de cada uno de ellos.

1. La naturaleza jurídica del permiso de conducir por puntos

La naturaleza jurídica de la pérdida de puntos y de la vigencia del permiso de conducir como consecuencia de la retirada de todos los puntos ha sido objeto de algunas resoluciones judiciales y de un debate doctrinal entre el autor de estas líneas (en un trabajo publicado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 184, enero-abril de 2011) y M. CASINO RUBIO, en un trabajo publicado en el número monográfico de la *Revista Documentación Administrativa* (núms. 284-285, publicada en 2011) y titulado «La controvertida naturaleza jurídica de la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por extinción del saldo de puntos». También se ha ocupado del tema L. F. SANTA-MARÍA PÉREZ, en su artículo «Análisis jurídico de la pérdida de puntos y de la ineficacia sobrevinida del permiso o licencia de conducir por pérdida del saldo total de

puntos asignado. Consecuencias ante la jurisdicción contencioso-administrativa», publicado en el *II Foro nacional de Derecho de la circulación*, DGT, Madrid, pp. 109 y ss.

Este último autor sostiene en dicho trabajo que la revocación del permiso por la pérdida de todos los puntos constituye «la desaparición sobrevenida de las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento, en este caso la sensibilidad al conducir, de la sumisión a la Ley y al Derecho que asumió el que obtuvo el permiso», esto es, se trataría de una «pérdida de aptitud» y no de una sanción, pues la «Ley considera la reiteración de sanciones por infracciones graves o muy graves como una evidencia objetiva de dicha merma en la capacidad de circulación conforme a Derecho, del peligro abstracto que supone el infractor» (pp. 113-114). Por su parte, M. CASINO sostiene, en parecidos términos y con argumentos aparentemente sólidos, que cuando se pierde el saldo total de puntos desaparece sobrevenidamente «la oportuna aptitud psicofísica» para conducir y, aunque entre las aptitudes necesarias para obtener el permiso no figura la de no haber sido sancionado por las infracciones por las que los puntos se pueden perder, no hay «ninguna duda de que los comportamientos infractores reincidentes, y probados por las correspondientes sanciones firmes en vía administrativa, comprometen seriamente la seguridad vial, que sí es un criterio expresamente previsto en el RGCond, y revelan en consecuencia una incapacidad sobrevenida para conducir sin riesgo para la vida propia o ajena», de modo que «con la incorporación del denominado carné por puntos, y aun sin llegar a decirlo expresamente, la LTSV ha incluido la “peligrosidad” del conductor como requisito de aptitud para poder obtener el permiso de conducir», si bien «esa peligrosidad y, por tanto, la capacidad o no para conducir sin riesgo no puede verificarse *ex ante* al tiempo del otorgamiento del permiso» ya que «en ese momento la Administración desconoce el comportamiento del futuro conductor e ignora, por tanto, si el titular del permiso de conducir va a utilizarlo con riesgo o no para la seguridad del tráfico».

En mi opinión, sin embargo, la pérdida del permiso de conducir por la retirada de todos los puntos no es una revocación por desaparición sobrevenida de los requisitos para conducir; creo que, tal y como está hoy configurada por nuestro Derecho positivo, resultan de más peso los argumentos que apuntan al carácter materialmente sancionador tanto de la retirada de puntos como de la pérdida de vigencia de la autorización como consecuencia de la pérdida del saldo total de puntos asignado. Fundamentalmente por lo siguiente.

La retirada de puntos, y la eventual revocación del permiso por ese motivo, encaja perfectamente en el concepto de sanción configurado por nuestra jurisprudencia, «una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta» de un sujeto a la luz de lo dispuesto en el ordenamiento vigente (STC 132/2001). En primer lugar, los puntos se pierden porque se cometen determinadas infracciones, son la consecuencia de su comisión, de forma tal que si no concurre alguno de los requisitos de éstas no puede perderse punto alguno. El propio art. 67.3 LTSV así lo reconoce: «En el supuesto de infracciones que impliquen la detracción de puntos...». También el art. 60.4, párrafo 5.º, dice que «los conductores

no perderán más de ocho puntos por acumulación de infracciones en un solo día, salvo que...». Y otro tanto hace el anexo II LTSV, cuya rúbrica es la siguiente: «Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos». En efecto, el fundamento de la pérdida de puntos es, como dice ya la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, «la actitud de reiterada vulneración de las reglas que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos a motor y que sistemáticamente son ignoradas por algunos usuarios de la vía generando riesgos a los que una sociedad como la nuestra ha de hacer frente de forma severa».

En segundo lugar, la pérdida de puntos cuadra claramente con la idea de castigo o mal impuesto forzosamente por la Administración por la comisión de una infracción. En efecto, su contenido es perjudicial para quien lo sufre, altera su situación jurídica de forma negativa (carácter constitutivo y contenido afflictivo) pues supone la privación o restricción de un valor o ventaja que estaba previamente en la esfera jurídica del conductor titular de la autorización. Ese perjuicio se busca expresamente como tal: el ordenamiento trata, con ello, de causar de forma directa y deliberada un mal, de imponer un castigo, no de proteger derechamente los intereses públicos en presencia, para lo cual bastaría con establecer que procede la retirada de puntos y la pérdida de la vigencia del permiso cuando se desconozcan de forma grave y reiterada las normas en la materia (que es algo muy distinto a cometer comportamientos antijurídicos y culpables y sancionarlos siguiendo un procedimiento más garantista). Lo que no es incompatible con la finalidad preventiva propia de toda sanción. El mal que se causa o el castigo que se impone no se hace a ciegas, no se castiga por castigar, sino para prevenir, para evitar conductas similares en el futuro, para disuadir de esa «reiterada vulneración de las reglas que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos a motor» de que habla la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, para modificar la *actitud* en la circulación de los infractores, como dice el anexo III de la LTSV. Se trata, en definitiva, de agravar la situación del afectado y de dotar de eficacia a las normas por él vulneradas. La pérdida de puntos cumple, en los términos de la STC 276/2000, «la misma función de castigo que es propia de los actos sancionadores». La propia cuantificación de los puntos que se pierden, en función de la gravedad de la infracción cometida, denota también su naturaleza de sanción pues es la traducción del reproche específico que la conducta por la cual se pierde ese número concreto de puntos merece al ordenamiento jurídico. Por lo demás, la medida de la retirada de puntos no está prevista tanto para alcanzar directamente un funcionamiento más ordenado y seguro de la circulación, cuanto para castigar de forma deliberada a determinados infractores. Con la revocación del permiso se priva al conductor del derecho a conducir y, además, se le impone la carga adicional de obtener uno nuevo (si quiere volver a conducir) realizando determinados cursos pasado cierto plazo. El interés directamente afectado es el del titular de la autorización para conducir, mientras que el interés público sólo se ve afectado (favorablemente) de forma indirecta y por la vía disuasoria propia de las sanciones.

Tercero: si se considera que la pérdida de puntos denota la pérdida de capacidad para conducir y que la revocación del permiso tiene lugar por desaparición de los requisitos

para conducir, dicha medida no vendría exigida por la realización de la conducta que le sirve de presupuesto de hecho, pues, como ya se ha adelantado, no tiene sentido para adoptar una medida (no sancionadora) de ese tipo exigir que concurra un comportamiento típico, antijurídico y culpable y reaccionar ante él siguiendo un procedimiento más garantista como el sancionador. Como tampoco tiene sentido que sean todos los comportamientos actualmente previstos los que sirvan de presupuesto para una medida no sancionadora así, sino que deberían seleccionarse sólo aquellos que de forma directa incidan en los intereses públicos directamente relacionados con una adecuada conducción. Sin embargo, si se considera que estamos en presencia de una sanción, como parece más plausible, no es precisa esa coherencia entre el castigo y el presupuesto por el que se impone, pues en las sanciones su relación con la infracción cometida es puramente discrecional (sin perjuicio de que deban cumplirse los requisitos ya referidos de legalidad, determinación, proporcionalidad, etc.) por cuanto que no tiene otro fundamento que la norma que anuda la sanción de que se trate a esa concreta infracción.

Por otra parte, la recuperación de los puntos perdidos o el incremento del saldo inicialmente asignado como consecuencia de no haber sido sancionado en firme en vía administrativa encajaría mejor en esta construcción. No se trata en este caso, como es lógico, de un castigo o una sanción, sino de un premio, un incentivo para quienes acomoden su comportamiento al esquema diseñado por las normas, aunque en la teoría del Derecho también se han incluido los premios y recompensas en un concepto amplísimo, e inapropiado a nuestros efectos, de sanción y se habla así de *sanciones positivas*. La recuperación o el incremento de puntos es, pues, una reacción favorable frente a un comportamiento ventajoso para la sociedad y, por tanto, una técnica de alentamiento o incitación de aquellas conductas que se acomodan a determinadas reglas del tráfico rodado, lo que no empece para que la retirada de puntos y la declaración de pérdida de vigencia de la autorización para conducir como consecuencia de ello sean auténticas sanciones, esto es, castigos impuestos a quienes no acomodan su conducta a tales reglas.

Por último, y desde el punto de vista de la efectividad del sistema sancionador, a diferencia de lo que ocurre con la simple sanción pecuniaria, única que se aplicaría a las infracciones en materia de circulación (la inmensa mayoría), la retirada de puntos como castigo tiene la misma incidencia o repercusión en todos los conductores infractores, y la evaluación constante a la que obliga al conductor, al comprobar el número de puntos de que se dispone en cada momento, provoca una mejora de su actitud y comportamiento de los conductores. Son los derechos de los conductores los que se ven afectados (más que los intereses públicos) y, además, de modo más eficaz que con la multa.

De este modo, si estoy en lo cierto, determinadas infracciones graves y muy graves (relacionadas siempre con la conducción de vehículos para los que se exija autorización administrativa para conducir) llevarían aparejadas dos consecuencias jurídicas punitivas que se impondrían conjunta y necesariamente (sanciones *acumulativas*): la multa y la detración de determinados puntos, que se anotaría en el Registro de Conductores e Infractores. La revocación o declaración de pérdida de vigencia de la autorización por

la pérdida total de los puntos no sería más que la materialización de la acumulación de los efectos que esas sanciones previamente impuestas (los puntos restados) tienen sobre la autorización para conducir cuando se llega al tope fijado por el legislador. Es decir, la revocación no sería tanto una nueva sanción, cuanto la incidencia que tiene la acumulación de una serie de sanciones sobre una autorización administrativa, o, más exactamente, sobre el derecho a utilizar legítimamente vehículos de motor a que dicha autorización habilita.

Cabe, incluso, otra construcción que serviría para hacer frente a la eventual objeción de que como lo que en último término se ve afectado es el derecho a conducir, la pérdida parcial de puntos como tal no es una sanción, pues no tiene contenido afflictivo alguno, no causa un daño directo a quien los pierde, que, por esa simple pérdida, no vería alterada su situación jurídica inicial. Una construcción que también serviría para salvar una aparente colisión entre la reincidencia, que podía subyacer en el sistema del permiso por puntos, y la regla del *non bis in idem*. La explicación podría ser ésta: la comisión de determinadas infracciones de tráfico, además de una multa, tiene otra consecuencia adicional sancionadora que sólo opera de forma acumulada o por agregación de otras infracciones ulteriores, quedando por ello inicialmente en suspenso. Esa consecuencia sancionadora adicional es la revocación del permiso (y, por tanto, la prohibición de conducir vehículos de motor), que sólo operaría cuando se realizasen y sancionasen nuevas infracciones, tantas cuantas sean precisas para perder el saldo total de puntos. La realización ulterior de tales infracciones constituiría una condición resolutoria que tendría como consecuencia jurídica la sanción de revocación de la autorización para conducir, previa su declaración formal con arreglo al procedimiento previsto en los arts. 63.6 LTSV y 37 del RGCond. Esta construcción serviría también para explicar la recuperación parcial de puntos por no ser sancionado en un determinado plazo o por la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial (arts. 50.5 y 63.7 LTSV). Tal recuperación, que es un premio o incentivo, eliminaría esa consecuencia adicional sancionadora que queda en suspenso cuando se cometen determinadas infracciones, es decir, suprimiría los puntos parcialmente perdidos. Sería, si se quiere, una nueva condición resolutoria, pero, ahora, de signo opuesto y efecto positivo.

La jurisprudencia parece inclinarse también por la naturaleza materialmente sancionadora de la pérdida de puntos. *Vid.*, por ejemplo, por orden cronológico, STC 63/2007, Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, de 9 de octubre de 2007, la STS de 4 de junio de 2009 (rec. núm. 25/2006, ponente: Calvo Rojas) o la STSJ de Madrid, de 3 de diciembre de 2009.

2. El nuevo procedimiento administrativo sancionador

El nuevo procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico (en rigor los nuevos procedimientos: abreviado o urgente y ordinario) han sido estudiados por R. LEDESMA MUÑIZ, hasta hace poco subdirector de normativa y recursos de la Dirección General

de Tráfico, por V. AGUADO Y CUDOLÁ y por quien realiza este informe. Los dos primeros en el número monográfico ya referido de la *Revista Documentación Administrativa*. Quien escribe estas líneas en su libro *Las sanciones de tráfico*.

El primero de los autores citados, desde su posición institucional y cercana a la práctica del fenómeno (ha tenido un relevante papel en la reforma), realiza un estudio donde pone de relieve los diversos objetivos o pretensiones de la reforma de 2009 en este ámbito, basados todos ellos en la configuración de un nuevo procedimiento sancionador de tráfico. En concreto: atender al carácter masivo de las infracciones de tráfico, minimizar el tiempo entre la comisión de la infracción y la respuesta sancionadora, la configuración de la respuesta punitiva rápida como elemento de seguridad activa en la conducción, reducir la litigiosidad por razones formales, poner a disposición del infractor el acceso electrónico a los servicios públicos, etcétera.

Por su parte, el profesor V. AGUADO analiza detenidamente las diversas fases de los procedimientos sancionadores en el sector, las especialidades que presentan, y hace especial hincapié en la necesidad de que las mismas no supongan una disminución o limitación de las garantías comunes de todos los ciudadanos ante las Administraciones públicas.

3. El régimen de notificaciones: la dirección electrónica vial y el tablón edictal de sanciones de tráfico

En el número monográfico de *Documentación Administrativa* el profesor E. GAMERO CASADO, reconocido especialista en la materia, se ocupa del nuevo régimen de las notificaciones de las sanciones de tráfico, que tienen su plasmación en la dirección electrónica vial (DEV) y en el tablón edictal de sanciones de tráfico (TRESTA).

En su opinión, la modificación de la Ley de tráfico de 2009 promueve la implantación de soluciones de administración electrónica como mecanismo para la mejora de la eficacia en la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico. En este artículo se expone el nuevo régimen de notificaciones administrativas derivado de la reforma, en el que se contempla la adhesión forzosa a sistemas de notificación electrónica por parte de las personas jurídicas titulares de vehículos. La polémica que podría desatarse como consecuencia de esta opción legislativa —perfectamente constitucional por otra parte— se neutraliza por la posibilidad que se reconoce a las personas interesadas de modificar el canal de comunicación y pasar al soporte papel una vez practicada la primera notificación en la DEV.

4. El pago voluntario de las multas en cuantía reducida

Otra de las novedades de la Ley es el incremento de la reducción de la cuantía de las multas por su pago voluntario, lo que da lugar al procedimiento abreviado. Del tema se ha ocupado el profesor J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO en un artículo, publicado en

el tantas veces citado número monográfico de la *Revista Documentación Administrativa*, con el título «El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva».

Como señala dicho autor, entre las novedades más relevantes de esta regulación se cuenta la introducción de un procedimiento sancionador abreviado que, en realidad, más que un *iter* procedimental de trámites simplificados, es sólo una expeditiva forma de poner fin a un procedimiento. Su artículo constituye un excelente ensayo en el que se pretende dar una explicación de la institución a través de la idea de ponderación de principios constitucionales realizada por el legislador. Esa construcción conduce, como consecuencia, a sostener la tesis denominada como «recurribilidad limitada» de la sanción pagada voluntariamente en cuantía reducida. Finalmente, analiza cuestiones diversas sobre el régimen jurídico-administrativo de esta institución y el de las exigencias, en relación con ella, de la prohibición constitucional del *bis in idem*.