

Ordenación del tráfico de vehículos y personas

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

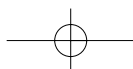
Palabras clave: tráfico urbano; ordenanzas de circulación; procedimiento sancionador

Key words: urban traffic; by-laws; sanction proceedings

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORDENANZAS MUNICIPALES DE CIRCULACIÓN.—1. La competencia de los municipios para regular mediante Ordenanza el uso de las vías urbanas y su finalidad.—2. Algunos ejemplos de Ordenanzas aprobadas.—3. La competencia del Pleno para ejercer la potestad normativa municipal.—4. La derogación de una Ordenanza de circulación determina la pérdida del objeto del proceso aunque la nueva reproduzca algunos de los preceptos previamente impugnados.—III. ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁFICO. AGENTES DE MOVILIDAD.—IV. RÉGIMEN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.—1. Tipificación indirecta o por remisión en las Ordenanzas de circulación.—2. El incumplimiento del deber de identificar al conductor.—V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.—1. El problema del domicilio de las notificaciones: notificación edictal y derecho de defensa.—2. El nuevo régimen de notificaciones en el proyecto de reforma de la LTSV.—3. Plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador.—VI. INMOVILIZACIÓN Y RETIRADA DE VEHÍCULOS.—1. Las ordenanzas fiscales regulando la tasa por la adopción de tales medidas.—2. Las modificaciones en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial.

I. INTRODUCCIÓN

La circulación con vehículos de motor ha adquirido en las últimas décadas un crecimiento espectacular. El parque de vehículos de la Unión Europea pasó en apenas treinta años (de 1970 a 2000) de 62,5 a 175 millones de automóviles. En nuestro país hay actualmente más de 30 millones de vehículos de motor (en 2007 se matricularon 2.350.101 vehículos) y más de 25 millones de conductores (en 2007 la cifra oficial, según la DGT, era de 24.712.280). Ello ha reportado indudables beneficios a la sociedad particularmente en las áreas urbanas, dada la forma de vida concentrada de nuestras ciudades y los desplazamientos de personas y de mercancías que en ellas tienen lugar. El tráfico, y el transporte en general, constituye así una pieza central en el funcionamiento



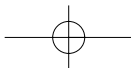
cotidiano de las ciudades, de modo que su adecuada regulación y prestación no sólo influye decisivamente en la libertad de circulación de los individuos, sino que se erige también en un elemento imprescindible para una adecuada vertebración territorial conectando los lugares de residencia, trabajo, ocio, etc., y, en definitiva, para mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en su medio natural de vida: los asentamientos urbanos.

Pero el incremento y la importancia del tráfico urbano ha venido acompañada de numerosos problemas sociales y ambientales (accidentes, deterioro de la salud como consecuencia de los elementos que los vehículos de motor emiten a la atmósfera, congestión, marginación de los medios de locomoción no motorizados, agotamiento de fuentes de energía no renovables, contaminación atmosférica y acústica, ocupación de suelo y segregación espacial, degradación estética de las ciudades, etc.). Tales circunstancias explican el importante papel en el fenómeno que los municipios están llamados a desempeñar en el ámbito urbano, tal y como revelan los antecedentes históricos en la materia, y confirma hoy tanto la regulación general del régimen local como nuestra normativa específica reguladora del tráfico al reconocerles un importante número de competencias en el sector.

El art. 25.2. *b*) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) dispone así que el municipio, en los términos que en este caso disponga la legislación del Estado, por ser éste el competente en la materia (art. 149.121.ª CE), ejercerá competencias en la «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas». La concreción de tales competencias ha sido efectuada por el art. 7 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 (en adelante LTSV) que atribuye a los municipios la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad; su vigilancia por medio de agentes propios; la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas; la regulación mediante ordenanza de los usos de las vías urbanas; la inmovilización, retirada y depósito de vehículos en los supuestos previstos legalmente; la autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano; la realización de los test de alcoholemia y de detección de sustancias estupefacientes o similares y el cierre de las vías urbanas al tráfico cuando sea necesario. La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid, establecen algunas competencias más en dicho sector para tales municipios.

La incidencia que las novedades normativas, las resoluciones jurisprudenciales y los estudios doctrinales han tenido durante el año 2008 sobre estas competencias ha sido, como es lógico, muy desigual.

En el plano normativo las competencias de los municipios no han sido objeto de modificación alguna, aunque a finales de año el Gobierno ha presentado un importante *Proyecto de Ley de reforma de la LTSV* (publicado en el *Boletín General de la Cortes*



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

397

Generales, de 5 de diciembre de 2008), que cambia considerablemente el régimen sancionador, en particular el procedimiento administrativo, y las medidas de inmovilización y retirada de vehículos. Ello presenta una importancia práctica considerable para los municipios, sobre todo en lo referente a la identificación del conductor y al domicilio de las notificaciones, aspectos en los que tales entes se topan con numerosos e importantes problemas que les han llevado a algunos (en particular al de Madrid) a la adopción de algunas prácticas que el TC ha reputado contrarias a la CE. Desde la vertiente normativa sí que cabe destacar, en cualquier caso, la aprobación o modificación de algunas Ordenanzas de Circulación por parte de los municipios, así como la adopción de acuerdos de ampliación de las denominadas zonas azules al margen de tales Ordenanzas que los Tribunales han declarado contrarios al ordenamiento jurídico.

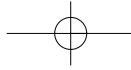
La jurisprudencia se ha ocupado fundamentalmente de los problemas que plantean las infracciones en las que, por no poder ser notificadas en el acto, el titular del vehículo debe identificar primero al conductor infractor (que son la inmensa mayoría), así como las dificultades que plantea la notificación personal en el domicilio que consta en los Registros de la Dirección General de Tráfico, cuestiones de las que por su importancia durante 2008 nos ocuparemos con cierto detenimiento.

En el plano doctrinal, no han aparecido publicaciones relevantes sobre la cuestión, a diferencia de las aparecidas en años anteriores (*Los Ayuntamientos y el Tráfico*, Madrid, Iustel, 2006; «Las competencias municipales de ordenación del tráfico de vehículos y de personas», en AAVV, *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 2007). Pero los días 24 y 25 de junio de 2008, se celebró en el paraninfo de la Universidad de Castilla-La Mancha (en Ciudad Real) el *I Foro Nacional de Derecho de la Circulación*, organizado por la Dirección General de Tráfico y dicha Universidad, en el que, entre otras, tuvieron lugar dos importantes ponencias por responsables locales sobre la problemática del procedimiento sancionador de tráfico en el ámbito municipal.

II. ORDENANZAS MUNICIPALES DE CIRCULACIÓN

1. La competencia de los municipios para regular mediante Ordenanza el uso de las vías urbanas y su finalidad

La LRBRL, como es sabido, reconoce a los municipios, en su condición de poderes públicos de carácter territorial, un conjunto de potestades administrativas, entre las que destaca la normativa o reglamentaria como corolario de la autonomía de que gozan tales entes (art. 4). En el ámbito del tráfico rodado, continuando así una larga tradición, dicha potestad ha sido reconocida de forma expresa por el 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 (en lo sucesivo LTSV) al disponer que es competencia de los municipios la regulación de los usos de las vías urbanas mediante ordenanza municipal de circulación, o de movilidad, según la terminología uti-



lizada por otros municipios como el de Madrid. El art. 7. *b*) de la LTSV lo explicita en estos términos, señalando la finalidad que los municipios deben perseguir con la aprobación de tales normas:

«Se atribuyen a los municipios, en el ámbito de esta Ley, las siguientes competencias:
[...]

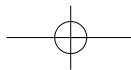
b) La regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social».

La regulación del uso de las vías urbanas mediante las correspondientes ordenanzas de circulación o movilidad debe hacer compatible, como puede verse, «la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles». Estos son los tres usos relacionados con la circulación vial de que son susceptibles las vías urbanas. En efecto, en dicho ámbito, las vías públicas no están destinadas y afectadas, como es fácil comprobar, únicamente a la circulación rodada, sino también al estacionamiento de vehículos y al tránsito peatonal. La necesidad de hacer compatibles tales usos entre sí se traduce en la posibilidad de que los municipios adopten una serie de medidas tales como la creación de áreas peatonales, zonas de tráfico limitado o áreas de estacionamiento con restricción horaria.

Las leyes que regulan el régimen especial de Barcelona y Madrid precisan, certeramente, que tales ordenanzas deben «armonizar los distintos usos, incluidos el peatonal, el de circulación y el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico, y hacerlos compatibles de forma equilibrada con la garantía de la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico, la protección del medio ambiente y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados» (arts. 18 y 38 respectivamente). Tales preceptos añaden que las ordenanzas «establecerán los límites a partir de los cuales se considerará prohibida la emisión de perturbaciones electromagnéticas, ruidos, gases, etc., así como los mecanismos para su control». Las precisiones referidas son importantes pues explicitan otros usos de las vías urbanas (distintos a los relacionados con la movilidad) y, sobre todo, se precisan los intereses implicados en el fenómeno del tráfico que justifican determinadas prohibiciones o restricciones a los medios de locomoción motorizados.

2. Algunos ejemplos de Ordenanzas aprobadas

Durante el año 2008 son muchos los municipios que han procedido a aprobar nuevas Ordenanzas de Circulación o a modificar las ya vigentes. Lógicamente, dar aquí cuenta de todas y cada una de las normas aprobadas o reformadas no es posible, ni nece-



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

399

sario. Pero sí cabe destacar las preocupaciones esenciales que afloran en la aprobación o modificación de tales normas.

Se aprecia en muchas de ellas la necesidad de regular el uso de monopatines, patines, bicicletas y quads (*Ordenanza de Circulación de Parla, de Zamora, modificación de la Ordenanza de Circulación de Valencia*). En ellas se hace especial hincapié en la prohibición de circular con patinetes, monopatines o similares por las aceras y zonas peatonales de uso público, salvo en lugares especialmente destinados al efecto. También se establece la necesidad de que el municipio acote espacios y realice instalaciones donde utilizar tales vehículos, sin causar las molestias que actualmente se causan a los demás usuarios de las vías urbanas.

En algunos municipios, como el de Zaragoza, el Observatorio de la Bicicleta ha propuesto a los grupos políticos del ayuntamiento la aprobación de una *Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas*, cuyas novedades más importantes son la creación de calles con prioridad para las bicicletas o de vías ciclistas en sentido contrario al tráfico motorizado, semáforos específicos para bicicletas cuya indicación pueda ser diferente a la de los vehículos de motor para ajustarse a las distintas necesidades de las bicicletas, etc. En otros, como el de Sevilla, una *Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas* fue aprobada en 2007 (21 de septiembre), pero algunos de sus preceptos fueron impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa por una empresa que explotaba un parking en la zona declarada de acceso restringido a los vehículos por la Ordenanza. La STSJ de Andalucía (Sala de Sevilla) de 20 de noviembre de 2008, estima parcialmente el recurso y declara la nulidad de algunos de sus preceptos. La sentencia es importante porque aclara que el establecimiento de zonas restringidas a determinados vehículos es parte de la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, competencia municipal reconocida en el art. 25.2. b) LRBRL, distinta de la competencia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, en cuyo ejercicio goza de una gran autonomía no limitada por su propia actividad normativa en urbanismo y concretada en el Plan General de Ordenación Urbana, el cual no goza de superior rango jerárquico por el hecho de que la aprobación definitiva del mismo corresponda a la Junta de Andalucía, y al que el demandante consideraba que la Ordenanza contradecía. La regulación que dicha Ordenanza no puede contradecir es la prevista en la LTSV o en el Reglamento General de Circulación, cuyo art. 93 dispone, en efecto, que «en ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este Reglamento». En la medida en que algunos de los preceptos de la Ordenanza contradicen lo dispuesto en la normativa reguladora del tráfico, por ejemplo, la definición de «itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales» y los arts. 40 y 41 de la misma, que permiten la circulación de bicicletas por las áreas peatonales, se opone a la definición de «zona peatonal» (Anexo núm. 56 LTSV) y al art. 121.5 del Reglamento General de Circulación, que prohíbe la circulación en tales zonas de todo tipo de vehículos, la sentencia estima parcialmente el recurso y declara la nulidad de esos y otros preceptos de la norma municipal.

Algunos municipios, como el de Ordizia (Guipúzcoa), han aprobado *Ordenanzas específicas para la circulación en el centro histórico de la ciudad*, con la finalidad esencial de limitar el tráfico motorizado en dicho ámbito, sin perjuicio de hacer frente a las necesidades de los residentes, de los usuarios de los servicios públicos y de las actividades que tienen lugar en los locales del centro.

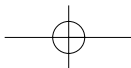
También son de destacar las *Ordenanzas que establecen o regulan las zonas de estacionamiento con limitación horaria* (tradicionalmente conocida como zona azul), que en algunos municipios se han aprobado por primera vez y en otros han sido objeto de importantes modificaciones, casi todas ellas en el sentido de ampliar tales zonas. Destacan así las Ordenanzas de Ciudad Real, Motril, Ordizia, Manzanares, etc.

3. La competencia del Pleno para ejercer la potestad normativa municipal

La forma de Ordenanza (y por tanto la competencia del Pleno) que debe revestir el ejercicio de las potestades normativas de los municipios en materia de tráfico, como en cualquier otra, es clara e indudable, por lo que debe ser descartada la posibilidad de que los alcaldes dicten con carácter general —salvo el supuesto previsto en el art. 21.1.j) LRBRL— bandos en la materia. A finales de los ochenta algunos de tales bandos —como el de Madrid— fueron anulados por tal motivo. Tampoco cabe que se establezcan o amplíen zonas de estacionamiento limitado o de tráfico peatonal con dichos instrumentos normativos o con otros diversos a las ordenanzas como los Decretos o Resoluciones de los concejales competentes en la materia, ni, por consiguiente, que la Ordenanza delegue en otros órganos el establecimiento o ampliación de tales zonas

De ello se ha ocupado la Sentencia núm. 253/2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid, de 23 de septiembre de 2008, que resuelve un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto del Concejal de Gobierno de Seguridad y Servicios del ayuntamiento de Madrid, 16 de febrero de 2006, por el que se acordaba la ampliación de los límites del servicio de estacionamiento regulado (en concreto a los distritos de Carabanchel, Fuencarral-El Pardo y Hortaleza). Dicho Decreto fue dictado al amparo del art. 63.2 de la Ordenanza de Movilidad de 26 de septiembre de 2005, según el cual «el alcalde o el órgano en que delegue fijará los límites de la zona de estacionamiento regulado, dentro del término municipal, previa señalización oportuna y la publicación del correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*», autorización que los recurrentes también consideran nula por contraria a la LRBRL que atribuiría dicha competencia al Pleno.

La sentencia señala que la conformidad o no a Derecho del acuerdo o decreto impugnado depende de la naturaleza normativa o no del mismo, lo que, a su vez, condiciona el órgano competente para su adopción y el procedimiento que para ello ha de seguirse, no debiendo olvidarse que, según la LRBRL, el ejercicio de la potestad reglamentaria compete al Pleno del ayuntamiento, no pudiendo delegarse y debiendo seguirse en su ejercicio el art. 49 de dicha Ley. Pues bien, como quiera —dice el Juzgado— que



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

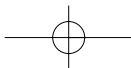
401

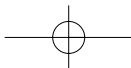
el referido Decreto está fijando el ámbito espacial del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER), dicha fijación determina también los sujetos pasivos a los que va a afectar, de modo que en realidad se está habilitando «la aplicabilidad en un determinado espacio, de todo un conjunto de limitaciones, quedando definidos al mismo tiempo, por referencia, los sujetos pasivos a los que va a afectar, que serán los residentes en la zona, en primer término». Pero es más, dice la sentencia, «las razones que justifican la implantación de este tipo de servicio están íntimamente relacionadas con las circunstancias específicas de las zonas concretas donde van a aplicarse. Los municipios que han puesto en práctica este o similares sistemas de regulación del estacionamiento nunca los han establecido de forma aleatoria. Porque la bondad de este tipo de regulación depende de la preexistencia de determinadas necesidades que aconsejan la rotación del estacionamiento. Y estas necesidades se aprecian en función de las zonas específicas en donde se proyecta la implantación del sistema, que permite evaluar si está o no indicado», de modo que lo que se erige como fundamento del propio servicio, no puede considerarse un aspecto menor. Por ello, concluye la sentencia, «la relevancia de la delimitación espacial, cuando, como en este caso, se está procediendo a la ampliación, determina que el contenido del acto administrativo impugnado se considere propiamente normativo y, por tanto, de imposible delegación, de conformidad con lo establecido en el art. 22 LRBRL, procediendo declarar su nulidad, por falta de competencia del órgano que lo dicta, y defecto de forma en el procedimiento, al no haberse seguido el determinado por el art. 49 y concordantes de la Ley de Bases de Régimen Local».

La sentencia aclara que, sin embargo, no procede declarar la nulidad del referido art. 63.2 de la Ordenanza de Movilidad de 26 de septiembre de 2005, porque cabe una interpretación de dicho precepto de conformidad con la LRBRL, «sin más que considerar que la ordenanza remitía a un momento posterior la definición específica de las calles y barrios incluidos, sobre los que ya existía de hecho el servicio de estacionamiento regulado», es decir, cabe entender que la delegación se refiere a la fijación de los límites de la zona de estacionamiento regulado, no necesariamente a la ampliación o modificación de su ámbito, por lo que no cabe reproche jurídico alguno a que «el alcalde o la persona en quien él delegara fijara los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado, dentro de los límites ya existentes, enumerando de forma detallada las calles y barrios a los que afecta».

4. La derogación de una Ordenanza de circulación determina la pérdida del objeto del proceso aunque la nueva reproduzca algunos de los preceptos previamente impugnados

Así lo señala la STS de 12 de diciembre de 2008 (Ar. 7334), que resuelve un recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento de Madrid contra la STSJ de Madrid, de 13 de enero de 2005. Esta última sentencia declaró la nulidad de determinados preceptos de la Ordenanza Municipal de la Villa de Madrid de 30 de julio de 1998, estimando así par-



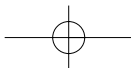


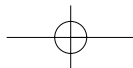
cialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Viandantes a Pie. Pero dicha Ordenanza fue expresamente derogada por la actualmente vigente de 26 de septiembre de 2005, razón por la que el TS acordó por providencia oír a las partes, por término de diez días, acerca de si el recurso de casación había perdido por tal razón su objeto. Tanto el ayuntamiento como la asociación recurrente entienden que no se ha producido la pérdida del objeto del proceso por cuanto que los dos preceptos anulados por el TSJ de Madrid mantienen su redacción en la nueva Ordenanza de Movilidad.

El TS, recordando su jurisprudencia sobre el particular, señala que siendo el recurso directo contra reglamentos un instrumento procesal que tiene por finalidad la de eliminar del ordenamiento jurídico las normas emanadas de los titulares de la potestad reglamentaria cuando sean contrarias a Derecho, y la de resolver acerca de las pretensiones individualizadas que pudieran derivarse de una determinada relación jurídica entre el recurrente singular y la Administración, «aquel recurso pierde su objeto cuando, al tiempo de dictar sentencia, la norma reglamentaria ha sido ya eliminada, por cualquier otro medio, del propio ordenamiento jurídico», salvo en aquellos supuestos en los que se «mantiene la aplicación de la norma derogada a hechos acaecidos con posterioridad a su pérdida de vigencia», pues en tal caso «un hipotético fallo anulatorio del reglamento impugnado responde a su finalidad». El TS reconoce que hay pronunciamientos suyos anteriores en los que se considera, sin embargo, que el proceso no pierde su objeto cuando la norma derogatoria reproduce el contenido de la norma derogada, pero no obstante considera que, pese a esa diversidad de criterios, concurren dos razones concluyentes para entender que el recurso en cuestión ha perdido su objeto: una de carácter general, otra específica del concreto caso planteado.

En cuanto a la primera, cuando no se alegue la referida «ultraactividad de la disposición general derogada, ni tampoco pendan procesos judiciales que hayan de enjuiciar anteriores actos de aplicación de la misma, y sí sólo que los preceptos tal vez ilegales de ella han sido reproducidos en la posterior disposición general derogatoria, entonces el pronunciamiento jurisdiccional referido a la impugnación directa de aquélla deja de ser tal; deja de participar de la naturaleza jurídica propia de los pronunciamientos encomendados a los órganos jurisdiccionales», pues un pronunciamiento respecto de una disposición general impugnada y derogada sería «una especie de respuesta histórica que no cumpliría la función de obligar a la expulsión del ordenamiento jurídico de lo que ya ha sido expulsado de éste» y, además, «sería para aquello que no puede enjuiciar, esto es, para la disposición general derogatoria no impugnada, una especie de dictamen carente de fuerza obligatoria y de la eficacia a que se refiere el art. 118 de la Constitución; pues si fuera contrario a la legalidad de la disposición derogada, podría dejar de ser atendido por el titular de la potestad reglamentaria que reiteró su parecer en la disposición derogada; y si no lo fuera, no impediría accionar de nuevo contra esta última».

En relación al concreto caso planteado, ha de señalarse —dice el TS— que las normas jurídicas de superior rango con las que la Sala de instancia hubo de contrastar la Ordenanza de Circulación impugnada fueron a su vez modificadas con posterioridad a la aprobación de la Ordenanza (1998), en concreto la LTSV (modificada en 2001) y el





Ordenación del tráfico de vehículos y personas

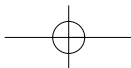
403

Reglamento General de Circulación (objeto de modificación en 2003), de modo «que la inutilidad de un pronunciamiento jurisdiccional sobre la Ordenanza derogada de 1998 se acrecienta en la medida en que los parámetros de contraste para la Ordenanza de 2005 no tienen necesariamente que arrojar las mismas conclusiones que los que habían de utilizarse para aquélla».

III. ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁFICO: AGENTES DE MOVILIDAD

El art. 7 de la LTSV también atribuye a los municipios «la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios y la denuncia de las infracciones que se comentan en dichas vías». Entre las medidas de ordenación, control y vigilancia del tráfico también puede incluirse la realización de las pruebas de alcoholemia [que prevé expresamente el art. 7.e) de la LTSV], así como el cierre al tráfico de las vías urbanas cuando sea necesario. Las leyes especiales de Barcelona y Madrid (arts. 19 y 40, respectivamente) también incluyen en lo que denominan ordenación (o regulación), control y vigilancia del tráfico otras medidas tales como la adopción de medidas de estacionamiento limitado, con la finalidad de garantizar los aparcamientos; la aprobación de planes de seguridad vial y movilidad; la adopción de las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de aparcamiento para discapacitados; las medidas de inmovilización y retirada de vehículos, o la autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el caso urbano y el cierre de las vías urbanas al tráfico cuando sea necesario, medidas que el art. 7 LTSV contempla de forma independiente, razón por la que nos ocuparemos de algunas de ellas en los siguientes apartados de este informe sectorial.

En relación a la ordenación, control y vigilancia del tráfico no se han producido novedades significativas durante el año 2008. Si acaso conviene destacar la *progresiva implantación de los Agentes de Movilidad en el municipio de Madrid*, por cuanto que en este municipio algunas de esas funciones las ejerce dicho Cuerpo, pudiendo crearse cuerpos similares en los municipios de gran población. En efecto, según el art. 53.1.b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Cuerpos de Policía Local son los encargados de «ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el caso urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación», mientras que el apartado 3 de ese mismo precepto (añadido por la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial) se dispone ahora que: «En los municipios de gran población (*vid.* el art. 121 LRBRL) podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1. Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local». El art. 25 de la Ley de régimen especial para Barcelona y el



art. 45 de la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid, establecen expresamente la posibilidad de crear un cuerpo de funcionarios «para el ejercicio de las funciones de ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido por las normas de circulación».

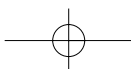
El único municipio en el que hasta ahora, y hasta donde sabemos, se ha creado un Cuerpo tal es en Madrid, por *acuerdo del Pleno del ayuntamiento de 27 de enero de 2004*. Ese mismo año la Junta de Gobierno aprobó la creación de una plantilla de 700 plazas, creándose en julio de ese mismo año, como experiencia piloto 150 plazas de agentes interinos, a través de una bolsa especial de trabajo para quienes superaron las últimas pruebas selectivas de la Policía Municipal pero no obtuvieron plaza. Su *Reglamento* se aprobó en 2007. En 2008 se crearon 121 plazas, que todavía no se han resuelto. A fecha de 31 de diciembre de 2008 la plantilla del Cuerpo de Agentes de Movilidad es de 679 efectivos.

IV. RÉGIMEN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Tipificación indirecta o por remisión en las Ordenanzas de circulación

La deficiente tipificación de las infracciones y sanciones, desde el punto de vista de la técnica normativa, de algunas Ordenanzas ha generado pleitos y problemas que, probablemente, una más correcta tipificación hubiera evitado. En efecto, algunas Ordenanzas recurren a tipificaciones indirectas o por remisión, con una estructura normativa ciertamente compleja que, aunque el TC no ha condenado desde la perspectiva del mandato de tipicidad, no resulta la más adecuada desde el punto de vista de la política punitiva o sancionadora. Veamos primero algún problema que se ha planteado y resuelto en 2008 y después nos referiremos a dicha técnica y a la posibilidad, y aun necesidad, de su superación por otra mucho más sencilla y tradicional: la tipificación directa.

a) El ayuntamiento de Laxe (A Coruña) impuso a un vecino una sanción de 72 euros por «estacionar sobre la acera», pero fue recurrida por entender que se vulneraba, entre otros, el principio de tipicidad, pues la conducta sancionada no estaba tipificada en el precepto de la Ordenanza que supuestamente se le aplica, el art. 39.2.1 de la misma. Tras la desestimación del recurso por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de A Coruña, se interpone recurso de amparo, que deniega el TC en su Sentencia 113/2008. Dicha alegación, que no era la única, venía motivada por la peculiar forma de tipificar las infracciones que utilizaba dicha Ordenanza. En efecto, la Ordenanza presenta una estructura peculiar formada por un doble listado de artículos, el propio y el del Anexo I. El primer listado consta de 67 artículos y una disposición final, remitiendo su art. 65 para la cuantía de las multas a la LTSV, y tras describir los marcos de tales cuantías en función de si la infracción es leve, grave o muy grave, señala dicho precepto que como Anexo I a dicha Ordenanza figura un cuadro de infracciones y sanciones. Dicho Anexo figura a continuación de la Ordenanza en forma de tabla. Cada fila presenta el número de



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

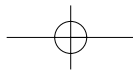
405

un artículo, al que le sigue la calificación de la gravedad de la infracción, el contenido de la misma («hecho denunciado») y la multa que le corresponde. Las filas están ordenadas en función del número del artículo, comenzando por el 9 y terminando por el 58.

El TC, tras recordar que el derecho a la legalidad sancionadora no sólo se vulnera «con la sanción de una conducta atípica, no razonablemente subsumible en ningún tipo de infracción, sino también con la sanción de un hecho típico que, sin embargo, no es subsumible en el concreto tipo aplicado por la autoridad sancionadora», pues «la seguridad jurídica del ciudadano, que es uno de los valores que sustenta el principio de legalidad en el ámbito sancionador, sufriría de un modo intolerable si el mismo pudiera ser sancionado sin expresión de la norma infringida o por la infracción de una norma diferente a la que se comunica como infringida en la resolución sancionadora», señala que, a pesar de la peculiar estructura de la Ordenanza de Circulación de Laxe, no cabe concluir que la resolución sancionadora no exprese el tipo de infracción aplicado o que le generara una inseguridad jurídica relevante. Pues, en su opinión, a pesar de esa peculiar estructura, «resultaba “razonablemente deducible”, de un modo “sencillo” e “incontrovertido”, que el tipo de infracción que se estaba sancionando era el que figuraba en el Anexo en la tabla de infracciones y sanciones, precedido de la dicción “art. 39.2.1”. La facilidad de esta conclusión proviene tanto de que el art. 39.2.1 no podía corresponder al articulado de la Ordenanza, por razones de número (no existe un art. 39.2.1) y de contenido (el art. 39 de la Ordenanza nada tiene que ver con el hecho denunciado), como de que el hecho denunciado (“Estacionar sobre la acera”) y la sanción impuesta (72 euros) respondían exactamente al contenido del art. 39.2.1 del segundo articulado (el propio del Anexo I y su tabla de infracciones)».

El TC considera que el enjuiciamiento constitucional debe centrarse en la vulneración por parte de la Administración del derecho a la tipicidad sancionadora, vulneración que no concurre en tal caso, por lo que nada cabe decir respecto de la técnica de tipificación de la Ordenanza con una relación de normas en su articulado y con un artículo que remite para las sanciones a un cuadro de infracciones y sanciones que figuran en un Anexo y que se refieren a la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y, ocasionalmente, al Reglamento General de Circulación.

b) Como quiera que son muchas las Ordenanzas de Circulación que acuden, con unas u otras variantes, a la técnica de la tipificación indirecta o por remisión, resulta pertinente que nos detengamos un momento en ella y en las alternativas a la misma. La utilización de normas de remisión en la tipificación de las infracciones (o en la determinación de las sanciones) no vulnera el principio de legalidad dentro de los límites analizados. Como ha señalado en otras ocasiones el TC, si es posible prever con suficiente grado de certeza y precisión las infracciones y las sanciones correspondientes no se vulnera el mandato de determinación, por lo que estamos más bien ante un problema de técnica legislativa. Pero aunque la utilización de la técnica de la remisión sea constitucionalmente admisible, no es en modo alguno la única viable: ni siquiera es la que ofrece mayor seguridad jurídica al ciudadano, ni la que resulta más eficaz desde el punto de vista



de la política sancionadora. Pues frente a ella, la única alternativa posible y viable no es, como a veces se ha señalado, la reproducción, en el apartado de infracciones y sanciones, de los mandatos y prohibiciones ya contenidos en otra parte del mismo texto, con la advertencia añadida de que su contravención constituye infracción y que será objeto de una determinada sanción. Estas no son las dos únicas formas posibles de proceder, pues hay otra tan simple y tradicional como la siguiente: advertir o indicar inmediatamente después de cada mandato o prohibición que su incumplimiento será objeto de una determinada sanción, que era precisamente la técnica que utilizaba el viejo Código de la Circulación de 1934.

Esta forma directa de tipificar las infracciones y determinar las sanciones ofrece, en efecto, una mayor seguridad jurídica al ciudadano, al que se le exige de realizar una auténtica exploración y búsqueda por el articulado de la ley u ordenanza o incluso, cuando la remisión es a otras normas distintas, por el resto del ordenamiento, para conocer el ámbito de lo prohibido y las consecuencias jurídicas que acarrea su trasgresión. Puede resultar, además, mucho más eficaz desde el punto de vista de la política sancionadora. En primer lugar, porque con ella el legislador selecciona (o debiera seleccionar) los comportamientos que verdaderamente merecen un reproche sancionador, mientras que con la remisión, en su afán por evitar la omisión de algún comportamiento merecedor de sanción, todo se califica de infracción. El ciudadano, en segundo lugar, sabe de forma inmediata que el mandato o prohibición que establece cada norma lleva aparejada una amenaza de sanción, es decir, el mensaje prescriptivo y el mensaje sancionador aparecen conjuntamente y así son interiorizados por el destinatario de la norma. Con la remisión, por el contrario, ambos mensajes se escinden, y aunque el ciudadano, cuando se enfrenta a una norma prescriptiva, puede intuir que su mandato o prohibición llevará aparejada alguna sanción, para tener un conocimiento exacto de ello debe examinar el resto de la norma cuando no de una parte considerable del ordenamiento.

2. El incumplimiento del deber de identificar al conductor

a) Una de las infracciones que mayores problemas está ocasionando en el ámbito municipal es el incumplimiento por parte del titular del vehículo del deber de identificar al conductor, deber que prevé el art. 72.3 LTSV a tenor del cual: «El titular o arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar *verazmente* al conductor responsable de la infracción. Si incumpliera esta obligación en el trámite procedimental oportuno, sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de la infracción muy grave prevista en el art. 65.5.i)». Los problemas que dicho deber de identificación genera en el ámbito urbano se deben a que la infracción de tráfico por excelencia en dicho ámbito es el estacionamiento indebido, lo que implica que el infractor, en la mayoría de los casos, no está presente en el momento en que se formula la denuncia y hay que requerir al titular del vehículo para que identifique al conductor. También hay que tener en cuenta,

Ordenación del tráfico de vehículos y personas

407

además, las infracciones de las que se tiene conocimiento a través de medios de captación y reproducción de imágenes (cada vez más abundantes en los grandes municipios), como aquellas otras que las presencia el agente de la autoridad pero la detención del vehículo no se produce en el acto por razones de intensidad de la circulación, factores meteorológicos adversos, etc. (art. 77.1 LTSV).

Esta circunstancia fue puesta de manifiesto por la ponencia que, con el título «La reforma del procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico. Una visión desde la gestión local», presentó J. REY SEGURA (Jefe del Departamento de Recursos de Multas de Circulación de la Dirección General de Movilidad del ayuntamiento de Madrid) en el *I Foro Nacional de Derecho de la Circulación*, ya referido. En ella se ponía de manifiesto que en 2007 se efectuaron 4.347.887 denuncias de tráfico. Los agentes de la autoridad formularon alrededor del 30 por 100, de las cuales sólo el 7,28 por 100 fueron notificadas en el acto. El 70 por 100 restante son denuncias voluntarias que formulan los empleados de la empresa que prestan el Servicio de Estacionamiento Regulado (SER), que lógicamente no se notifican en el acto. En 2008, el número de denuncias, según los datos facilitados por el propio ayuntamiento, se ha reducido a 3.639.234. Pero de las realizadas por la Policía Municipal sólo un 7,70 por 100 se han realizado en el acto (en concreto 51.862), mientras que de las realizadas por los Agentes de Movilidad se notificaron en el acto el 8,32 por 100 (28.407). Lo que significa que de esos 3.639.234 de denuncias, sólo se notificaron en el acto menos de 80.000; el resto requirieron la identificación por parte del titular del vehículo del conductor infractor.

b) Ante la inevitable picaresca que dicho deber genera, el ayuntamiento de Madrid ha exigido la aportación del número del permiso de conducción del responsable, pero la STC 111/2004 consideró que no se podía sancionar al titular del vehículo si no se aportaba esa información por cuanto que dicho incumplimiento no se puede subsumir en el correspondiente tipo de infracción. Ese mismo ayuntamiento ha exigido más recientemente la necesidad de que el titular del vehículo aporte pruebas que demuestren que el conductor residente en el extranjero que identifica como responsable de la infracción (práctica ésta muy habitual) ha estado realmente en la ciudad en el momento de cometerse la infracción. Esto último fue admitido por algún Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en concreto por el núm. 1 de Madrid en su Sentencia de 11 de febrero de ese año, pues aunque en la generalidad de los casos puede ser suficiente para cumplir la exigencia de identificar verazmente al conductor facilitar su identidad, «en otros, como el que nos ocupa, en el que se imputa la infracción a una persona residente en el extranjero, el deber probatorio —pues, en definitiva, de eso se trata con la obligación normativa— debe extenderse, junto a la información sobre la identidad, a acreditar, al menos indiciariamente, que la comisión del hecho imputado fue posible porque dicha persona se encontraba en esa fecha en el lugar de la comisión, lo que no constituye ni una prueba diabólica, ni imposible; basta con una copia del pasaporte o visado, en su caso, incluso de un documento bancario de cambio de moneda, en fin, por cualquier medio».

c) Pero el TC, en su Sentencia 54/2008, no lo ha entendido así en ese mismo supuesto, en el que ciertamente el titular del vehículo parece que cumple perfectamente

los requisitos de identificación que la LTSV exige. El ayuntamiento de Madrid, en efecto, notificó al demandante de amparo la denuncia de que un vehículo de su propiedad se encontraba estacionado sin distintivo que lo autorizara en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria (zona SER), informándole que, de no ser el conductor responsable de la infracción, estaba obligado a identificar a la persona que lo conducía, a cuyo efecto debía cumplimentar el apartado correspondiente del escrito remitido, con la advertencia de que ante la omisión de cualquiera de los datos requeridos, por ser imprescindibles para la inequívoca identificación del conductor, incurriría en la responsabilidad prevista en el art. 72.3 LSV como autor de una infracción muy grave sancionada con 301 euros. El demandante de amparo cumplimentó todos los espacios del apartado referido a la persona que conducía el vehículo, un ciudadano de nacionalidad francesa, residente en Francia, aportando su nombre y dos apellidos, su número de permiso de conducir, su domicilio, población, provincia y código postal. Pero el ayuntamiento le requirió para que aportase también fotocopia del permiso de conducir, así como prueba acreditativa de que el conductor identificado era el que conducía el vehículo en el momento de la denuncia. El demandante de amparo en sus escrito de alegaciones manifestó que le había solicitado fotocopia de la autorización administrativa para conducir, pero que se había negado a ello por tratarse de un documento personal, si bien le había comunicado que reconocía la infracción cometida y que estaba dispuesto a hacer frente al pago de la multa en cuanto fuese requerido por el ayuntamiento.

El ayuntamiento de Madrid, sin embargo, incoó expediente sancionador al titular del vehículo por considerar que los datos aportados eran insuficientes para considerar cumplido el deber que al titular impone el art. 72.3 LSV. El titular presentó alegaciones negando que hubiera incumplido la obligación de identificar al conductor del vehículo, pues había facilitado todos los datos para su identificación; que, por las razones ya expuestas, no podía aportar copia del permiso de conducir del conductor; y que, según había podido constatar tras ponerse en contacto con éste, el ayuntamiento no se había dirigido al conductor para notificarle la supuesta infracción de tráfico. El ayuntamiento, por Resolución de 16 de junio de 2004, impuso al demandante de amparo una sanción de 301 euros por incumplir la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable de la infracción, ya que, «no sólo no ha acreditado que la persona identificada como conductor (no residente en el territorio nacional) era la que conducía el vehículo, ni siquiera ha demostrado que estuviese en esta capital el día de la denuncia, de forma que la información en su momento facilitada no se ajusta a las exigencias legales que de forma concreta e inequívoca imponen el deber de identificar al conductor responsable».

El demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la anterior resolución, que fue desestimado por la Sentencia núm. 66/2005, de 11 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, a la que nos hemos referido más arriba. Contra ella recurre en amparo ante el TC alegando la vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). Hay que tener en cuenta que la redacción del art. 72.3 LTSV en el momento de producirse los hechos difería lige-

Ordenación del tráfico de vehículos y personas

409

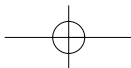
ramente de la actual (introducida por la Ley 17/2005), pues disponía que: «El titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave, cuya sanción se impondrá en su máxima cuantía. En los mismos términos responderá el titular del vehículo cuando no sea posible notificar la denuncia del conductor que aquél identifique, por causa imputable a dicho titular».

El TC considera que «no existe en el expediente administrativo constancia de actuación por parte de la Administración tendente a comunicar con quien el demandante de amparo identificó como conductor responsable de la infracción, del que aportó el nombre, los dos apellidos, el número de permiso de conducir y su domicilio, ni, en consecuencia, que hubiera resultado frustrado el intento de comunicación con dicha persona a pesar de los datos facilitados por el recurrente en amparo. Las circunstancias concurrentes en este caso, de un lado, la identificación por parte del demandante de amparo de la persona que conducía su vehículo en el momento de la infracción en los términos en los que la ha llevado a cabo, y, de otro lado, la inactividad administrativa en orden a comunicar con la persona identificada, ponen de manifiesto que la motivación de las resoluciones administrativa y judicial impugnadas, al exigir al recurrente que acreditase la presencia en Madrid del conductor de su vehículo en las fechas en las que se cometió la infracción, así como que era en realidad el conductor, no responde a una argumentación lógica ni razonable que permita subsumir la conducta del recurrente en el tipo aplicado. En efecto, ni la norma exigía expresamente que se facilitaran estos concretos datos, aun tratándose de una persona residente en el extranjero, ni, conforme al modelo de argumentación aceptados en la comunidad jurídica, cabe extraer tal exigencia de la misma, una vez que se había indicado a la Administración el nombre, los dos apellidos, el número de permiso de conducir y el domicilio del conductor, lo que, en principio y sin que las circunstancias concurrentes permitan presumir otra cosa, dada la inactividad de la Administración, parece, por una parte, que supone una respuesta congruente con el deber de identificar a una persona impuesto por el art. 72.3 LSV y, por otra, que es suficiente con la finalidad de la exigencia legal, que es la de permitir a la Administración dirigir eventualmente contra esa persona un procedimiento sancionador (STC 197/1995, FJ 7)». Considera el TC, siguiendo la tesis del Ministerio Fiscal, que «en este caso la actuación del recurrente en amparo ha sido congruente, en principio, con la obligación legal de identificar al conductor supuestamente responsable de la infracción de tráfico, y la inactividad de la Administración, que ni siquiera ha intentado dirigir el procedimiento sancionador contra éste, no hace sino abundar en lo irrazonable que resultaría a tenor del art. 72.3 LSV imputar al titular del vehículo que no se dirija el procedimiento sancionador por dicha infracción contra la persona que ha identificado como conductor, sin que pueda inferirse en modo alguno de aquel precepto legal un distinto régimen en la obligación de identificar al conductor responsable de la infracción en función de que resida o no en el extranjero. Aunque esta última circunstancia —la residencia del conductor identificado en el extranjero— supone ciertamente un esfuerzo adicional para la

Administración al tener que cursar la notificación del expediente sancionador en el extranjero, no puede soslayarse este inconveniente en el caso que nos ocupa, en el cual el que la persona identificada como conductor reside en Francia, con la directa imputación al titular del vehículo del incumplimiento del deber legal de identificar al conductor responsable de la infracción de tráfico sin que por la Administración se hubiera desplegado la más mínima actividad tendente a aquella notificación».

Por ello, concluye el TC, «ni en la resolución administrativa sancionadora ni en la sentencia que la confirma cabe discernir un fundamento razonable para subsumir en este caso la conducta del recurrente en amparo —la falta de acreditación de que quien identificó como conductor de su vehículo se encontraba en Madrid en la fecha de comisión de la infracción y que era quien realmente lo conducía— en la infracción tipificada en el art. 72.3 LSV por la que ha resultado sancionado, lo que revela en este caso una aplicación extensiva de la norma contraria al principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE)».

d) Esta misma infracción de no identificar al conductor ha dado lugar a que algunas resoluciones de los municipios hayan sido anuladas por infringir el deber de motivación y el principio de proporcionalidad en la imposición de la correspondiente sanción. Así, por ejemplo, la Sentencia 20/2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Salamanca, de 28 de enero de 2008, resuelve un recurso interpuesto contra la resolución del ayuntamiento de Medina del Campo por la que se imponía al titular de un vehículo una multa de 1.500 euros por no identificar al conductor responsable de la infracción. Junto a otros motivos que son desestimados, el recurrente esgrime la falta de motivación de la resolución, pues se limita a fijar el hecho y la correlativa imposición de la sanción sin razonamiento de ningún tipo, y la infracción del principio de proporcionalidad, pues se impone la sanción que el tipo prevé en su grado máximo (de 301 a 1.500 euros, de acuerdo con el art. 67.2 LTSV). El Juzgado considera que aunque la resolución es sucinta y breve, al utilizarse modelos estereotipados, cumple el mínimo de motivación exigido en cuanto a la fijación de los hechos que motivan la sanción, expresando la infracción cometida, el sujeto infractor, el tipo infringido y la sanción impuesta, conociendo de sobra la recurrente los hechos por los que se les ha sancionado. Sin embargo, señala el Juzgado, «teniendo en cuenta que no aparece en la resolución impugnada ninguna motivación o fundamentación que exprese la razón que ha llevado a la autoridad administrativa a imponer a la recurrente la sanción en su grado máximo de 1.500 euros, no expresándose en la resolución cuáles sean las circunstancias que han motivado aplicar ese grado máximo, [...] se entiende que tal falta de motivación en cuanto a la graduación de la sanción origina indefensión a la recurrente, que se la ha impedido combatir los criterios en que se basa la Administración para imponer aquella sanción, por desconocer los mismos, lo cual impide también el control judicial [...], resultando preciso en estos casos que la Administración exprese las concretas razones por las que decide imponer el referido grado máximo ponderando las circunstancias concurrentes». Por todo ello, el Juzgado anula parcialmente la resolución recurrida y rebaja la sanción impuesta a la mínima legal de 301 euros.



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

411

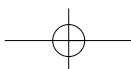
e) El proyecto de Ley por el que se modifica la LTSV (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 12-1 de 5 de diciembre de 2008) es consciente de la problemática que encierra la infracción de no identificar al conductor responsable, por lo que modifica sustancialmente este tipo de infracción y la sanción, hoy insuficiente en términos preventivos, que acarrea su comisión. Dicho Proyecto introduce un nuevo art. 9 bis donde se establece la obligación del titular del vehículo de: «a) Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de ser cometida una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores. Si el conductor no figura inscrito en el Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá disponer de copia de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida. b) Impedir que el vehículo sea conducido por quien carezca de la autorización administrativa correspondiente». El precepto precisa que el titular podrá comunicar al Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico «el conductor habitual del mismo en los términos establecidos en el apartado 1 bis del Anexo I» (que señala que conductor habitual es la persona que contando con permiso o licencia de conducción ha sido designada por el titular del vehículo, previo su consentimiento, por ser aquella que de manera usual o con mayor frecuencia conduce dicho vehículo), en cuyo caso «el titular quedará exonerado de las obligaciones anteriores, que se trasladarán al conductor habitual». Por su parte el art. 65.5.i) tipifica el incumplimiento por el titular o arrendatario de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción como infracción muy grave.

En la actualidad la sanción por la comisión de esa infracción es sólo de tipo pecuniario (de 301 a 1.500 euros) según el art. 67.2 de la LTSV. Esa circunstancia, unida a que lo habitual es que se imponga la sanción en su grado mínimo, lleva a que la mayoría de las personas no identifiquen o lo hagan mal, pues en este caso la sanción es menor ya que la que corresponde por la infracción realmente cometida por el conductor suele llevar aparejada la suspensión del permiso y la pérdida de puntos. Consciente de ello, el Proyecto de Ley de reforma de la LTSV prevé ahora que la multa por dicha infracción será el doble de la prevista por la infracción originaria que la motivó, si es leve, y el triple, si la infracción es grave o muy grave. Si es muy grave, además, se impondrá la suspensión del permiso de circulación del vehículo por un periodo de dos meses [art. 67.3.a)].

V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. El problema del domicilio de las notificaciones: notificación edictal y derecho de defensa

a) El domicilio de las notificaciones de las actuaciones y resoluciones sancionadoras constituye otro de los graves problemas con los que se enfrentan los gestores municipales, fundamentalmente en los grandes municipios. El verdadero «talón de Aquiles» en



la gestión de las multas, según manifiesta J. REY SEGURA en su ponencia al *I Foro Nacional de Derecho de la Circulación*. En el año 2008 han sido varios los pronunciamientos jurisprudenciales, sobre todo del TC, que se han ocupado de esta espinosa cuestión, generalmente con resoluciones condenando el actuar de la Administración Municipal.

Conviene recordar que el art. 78 de la LTSV dispone al respecto lo siguiente: «A efectos de notificaciones, se considerará domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto, el que figure en los Registros de Conductores e Infractores, y en el de Vehículos, respectivamente. Tanto los titulares de vehículos como de permisos para conducir están obligados a comunicar los cambios de domicilio». El incumplimiento de esta última obligación no se tipifica expresamente como infracción grave o muy grave, por lo que debe entenderse que constituye una infracción leve en virtud de lo dispuesto por el art. 65.3 LTSV: «Son infracciones leves las cometidas contra las normas contenidas en esta Ley y en los Reglamentos que la desarrollen que no se califiquen expresamente como graves o muy graves en los apartados siguientes». Sin embargo, se trata de una infracción que ni siquiera se suele sancionar, por lo que, como vamos a ver, dada la jurisprudencia en la materia, la relevancia del precepto es más bien escasa.

Algunas sentencias de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, anuladas en 2008 por el TC, han considerado ajustada a Derecho la notificación edictal cuando la personal no ha sido posible en el domicilio que consta en los Registros de Tráfico. Es el caso de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 23 de Madrid, de 21 de octubre de 2004, que desestimó el recurso interpuesto contra varias sanciones del ayuntamiento de Madrid argumentando que la notificación edictal llevada a cabo por éste fue correcta, ya que se intentaron realizar todas las notificaciones personales en el domicilio que figura en el Registro de Vehículos, existiendo una obligación establecida por ley de comunicar los cambios de domicilio a dicho Registro, lo que no se efectuó por el recurrente en el presente caso. En opinión del Juzgado, el ayuntamiento de Madrid cumplió con la obligación formal de dirigir las diversas notificaciones a que daban lugar los procedimientos sancionadores al domicilio de la empresa recurrente que consta en el Registro de Vehículos, siendo dicha empresa la que incumplió su obligación, como titular del vehículo, de notificar a dicho Registro el cambio de domicilio.

b) Pero según la jurisprudencia constitucional vulnera el derecho de defensa el intento de notificación en el domicilio que consta en los Registros de Tráfico pero se conocen (o pueden conocer) otros donde se notifica la providencia de apremio.

La STC 32/2008, que resuelve un recurso de amparo contra la referida Sentencia del Juzgado de lo Contencioso núm. 23 de Madrid, señala que los derechos de defensa y a ser informado de la acusación en el procedimiento administrativo sancionador que derivan del art. 24 de la Constitución requieren que el «implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma

Ordenación del tráfico de vehículos y personas

413

de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar a lo que su derecho convenga», razón por la cual debe intentarse el emplazamiento o citación personal siempre que sea factible, de modo el emplazamiento edictal constituye «un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma». Más concretamente aún, en lo que se refiere a la notificación edictal de las personas jurídicas (en el caso concreto se había impuesto a una empresa sanciones por valor superior a 9.000 euros por no identificar al conductor responsable de la infracción) en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, el TC recuerda que ya tiene establecido que «incluso en los casos en que resulte frustrada la posibilidad de notificación personal en el domicilio que figure en el Registro de Vehículos, corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, el intentar la notificación en el domicilio social que aparezca inscrito en el Registro Mercantil y al que, con la mayor normalidad, se dirigen después las actuaciones en vía ejecutiva administrativa». En el caso planteado, las notificaciones personales se remitieron al domicilio que constaba en el Registro de vehículos, pero el mismo ya no era del de la empresa, quien ya tenía un domicilio social distinto, desde hacía más de dos años, que constaba en el Registro Mercantil y en los censos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y al que se dirigieron las providencias de apremio.

El TC entiende que, aunque el ayuntamiento cumplió la obligación formal de dirigir las notificaciones al domicilio que constaba en el Registro de vehículos, «una vez frustradas las posibilidades de notificación personal a la entidad recurrente por ser ignorado su paradero en ese domicilio, la Administración sancionadora no podía limitarse a proceder a la notificación edictal sin desplegar una mínima actividad indagatoria en oficinas y registros públicos para intentar determinar un domicilio alternativo en que pudiera ser notificada personalmente. Ello le hubiera llevado, sin mayor esfuerzo, a una correcta determinación del domicilio social de la recurrente, tal como se verifica con aparente normalidad con la que en vía de ejecución se accedió a dichos datos para la notificación de la providencia de apremio». Razón por la cual declara la nulidad de las sanciones impuestas y de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid.

c) La reciente STC 128/2008, de 27 de octubre, vuelve a reiterar su jurisprudencia sobre la vulneración del derecho de defensa cuando la Administración notifica la comisión de una infracción en el domicilio que consta en el Registro de conductores o de vehículos (art. 78 LTSV) cuando la Administración conoce o tiene posibilidad de conocer el domicilio real del infractor.

En este caso, el ayuntamiento de Granada había intentado la notificación de un requerimiento para que el titular del vehículo con el que se había cometido la infracción identificara al conductor al domicilio que constaba en el Registro de vehículos, pero la

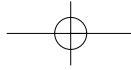
misma fue devuelta haciéndose constar, incluso, que la dirección era incorrecta por cuanto que el número no existía. Tras ello se inició contra el titular un procedimiento sancionador por no identificar al conductor, cuya notificación se intentó por dos veces en dicho domicilio, siendo devuelta en ambos casos con la indicación de que el domicilio era desconocido, lo que provocó la notificación edictal. Tras los trámites pertinentes se dictó providencia de apremio que se notificó en otro domicilio, el que realmente tenía el denunciado. Éste recurrió alegando indefensión, pero el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Granada desestimó su recurso contencioso-administrativo. El TC, sin embargo, en la referida sentencia otorga el amparo solicitado.

El TC, en línea con su jurisprudencia anterior (SSTC 226/2007, 32/2008, entre otras), recuerda que: «por lo que se refiere a supuestos de notificación edictal en procedimientos sancionadores en materia de Tráfico este Tribunal ya ha puesto de manifiesto que, incluso en los casos en que resulte frustrada la posibilidad de notificación personal en el domicilio que figure en el Registro de vehículos, corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, el intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos y al que, con la mayor normalidad, se dirigen después las actuaciones en vía ejecutiva administrativa». En el presente caso, dice el TC, «si bien el ayuntamiento de Granada procedió a realizar las diversas notificaciones dentro del procedimiento sancionador en el domicilio del recurrente que figuraba en el Registro de vehículos, sin embargo, más allá de ello, una vez frustradas las posibilidades de notificación personal, la Administración sancionadora no podía limitarse a proceder a la notificación edictal sin desplegar una mínima actividad indagatoria en oficinas y registros públicos para intentar determinar un domicilio de notificaciones alternativo en que pudiera ser notificada personalmente. Ello le hubiera llevado, sin mayor esfuerzo, a una correcta determinación del domicilio del recurrente, tal como se verifica con la aparente normalidad con la que en vía de ejecución se accedió a dichos datos para la notificación de la providencia de apremio».

2. El nuevo régimen de notificaciones en el proyecto de reforma de la LTSV

El Proyecto de Ley de reforma de la LTSV introduce un cambio radical en materia de notificaciones que, al apartarse tan abiertamente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluye en ésta una nueva disposición octava bis del siguiente tenor: «Los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se registrarán por lo dispuesto en su legislación específica y, supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley».

El proyecto de reforma crea el domicilio y dirección electrónica vial (DEV) y el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA). El proyecto, en efecto, introduce un art. 59 bis, en el que se reitera la obligación de todo titular de una autorización adminis-



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

415

trativa para conducir (permiso de conducción) o circular (permiso de circulación) de comunicar su domicilio a los Registros de la Dirección General de Tráfico, domicilio en el que se efectuarán las notificaciones, añadiendo que «los ayuntamientos y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria podrán comunicar a la Dirección General de Tráfico los nuevos domicilios de que tengan constancia». Pero el precepto añade que «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la Dirección General de Tráfico asignará además a todo titular de una autorización administrativa de circulación de vehículo, y con carácter previo a su obtención una dirección electrónica vial (DEV). Esta dirección se asignará automáticamente a todas las autorizaciones de que disponga su titular en los Registros de Vehículos y de Conductores». La dirección se asignará también al arrendatario a largo plazo. Ahora bien, si el titular de la autorización es una persona física sólo se le asignará una dirección electrónica vial cuando lo solicite voluntariamente, en cuyo caso todas las notificaciones se practicarán en dicha dirección. En dicha dirección se practicarán, también, todos los avisos e incidencias relacionadas con las autorizaciones administrativas previstas en la LTSV.

Según el nuevo art. 77 las notificaciones a que dé lugar el procedimiento administrativo sancionador se realizarán en la dirección electrónica vial, pero si el denunciado no la tuviere se llevará a cabo en el domicilio que haya indicado o en el que figure en los Registros de la Dirección General de Tráfico. El sistema de notificación en la DEV permitirá acreditar la fecha y hora en la que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada. Cuando exista constancia de la recepción de la notificación en dicha dirección y transcurran diez días sin que se acceda a su contenido, se entenderá que ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del interesado se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo, se hará constar, dándose por no practicada. Si está el interesado y la rechaza, se tendrá por efectuado el trámite continuándose el procedimiento.

Las notificaciones que no puedan efectuarse en la DEV o en el domicilio indicado se practicarán en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA). Pasados quince días desde que la notificación se hubiese publicado se entenderá que ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose el procedimiento. La gestión de dicho Tablón corresponde a la Dirección General de Tráfico y la práctica de la notificación en el mismo se realizará en los términos que determine una Orden del Ministerio del Interior.

El Proyecto de Ley prevé una disposición transitoria para los municipios. Así la disposición transitoria segunda, párrafo 2, señala que: «Las Administraciones locales con competencias en materia de tráfico [los municipios] vendrán obligadas a efectuar las notificaciones telemáticas a la dirección electrónica vial en el plazo de dos años a

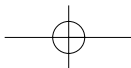
partir de la entrada en vigor de la presente ley. Durante ese plazo de tiempo, los titulares de vehículos aunque tengan asignada una dirección electrónica vial (DEV) podrán seguir recibiendo en su domicilio, conforme a lo dispuesto en el art. 59 bis.1, las notificaciones practicadas por las Administraciones locales con competencias en materia de tráfico».

3. Plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador

Paradójicamente también ha planteado problemas el plazo de caducidad establecido en la normativa reguladora del tráfico. Como es sabido, el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa de los procedimientos será el que fije la norma reguladora del mismo. Si no se fija plazo, se prevé uno supletorio de tres meses. Si el plazo se quiere que sea mayor de seis meses debe preverlo expresamente una norma con rango de ley o exigirlo así la normativa comunitaria europea. La redacción originaria de la LTSV preveía un plazo para resolver y notificar los procedimientos sancionadores en dicho ámbito de seis meses, pero el art. 82 donde se preveía fue modificado por la Ley 19/2001 y amplió el plazo a un año.

El ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife impuso una sanción de tráfico de 210,35 euros por estacionar un vehículo obstaculizando gravemente la circulación, pero el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santa Cruz declaró su nulidad por haber sido impuesta tras haber transcurrido más de seis meses (pero menos de un año). El ayuntamiento interpuso ante el TS recurso de casación en interés de ley interesando como doctrina legal que la caducidad del procedimiento en materia de tráfico se produce por el transcurso de un año y no de seis meses como declara la sentencia recurrida. Aunque el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal se oponen a la estimación del recurso por considerar que la doctrina es errónea pero de ella no se derivan graves daños para el interés general (no se trata de una actuación repetida, sino de un caso aislado), el TS estima el recurso al considerar que sí concurre tal presupuesto: «la doctrina —dice el Tribunal— es gravemente dañosa para el interés general por contravenir la aplicación de las normas que prescribe el Código Civil y reducir *contra legem* el plazo de caducidad establecido para los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, y esas circunstancias, abonadas tanto por la evidente, cierta y adecuada preocupación que en materia de circulación de vehículos y de sus consecuencias existe, como por el hecho de que para esa materia tenga atribuida la competencia los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, que es el órgano jurisdiccional que dictó la resolución aquí impugnada». En consecuencia procede estimar el recurso y fijar como doctrina legal la siguiente:

«Conforme al art. 82 del Real Decreto Legislativo 339/1990, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

417

Vial, en su redacción dada por la Ley 19/2001, en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial se produce la caducidad si no hubiera recaído resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento».

VI. INMOVILIZACIÓN Y RETIRADA DE VEHÍCULOS

1. Las ordenanzas fiscales regulando la tasa por la adopción de tales medidas

Otras de las importantes competencias que ejercen los municipios en materia de tráfico rodado es la inmovilización y retirada de vehículos. El art. 7 de la LTSV dispone en su letra c) que corresponde a los municipios:

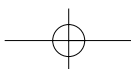
«La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no se hallen provistos de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación de su conductor.

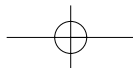
La retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquéllos cuando obstaculicen o dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo.

Igualmente la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen».

Los arts. 71 y 72 de la LTSV prevén con carácter general los supuestos en los cuales procede la adopción de unas y otras medidas respectivamente. Los arts. 21 y 22 de la Ley de régimen especial de Barcelona y el art. 41 de la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid prevén algunos supuestos adicionales a los previstos con carácter general en tales supuestos.

Durante el año 2008 no se han realizado reformas normativas de importancia que modifiquen el régimen de tales medidas. Lo que los municipios han hecho es aprobar o modificar (actualizando las tasas) las distintas Ordenanzas fiscales por las que se regulan las tasas por la prestación del servicio de inmovilización y retirada de vehículos de las vías urbanas. Pueden citarse algunos ejemplos: *aprobación de la ordenanza fiscal del ayuntamiento de Sevilla (aprobación por el Pleno el día 19 de diciembre de 2008, y que entrará en vigor el 1 de enero de 2009); aprobación de la Ordenanza del ayuntamiento de Granada (publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 250, de 31 de diciembre de 2008); aprobación de la Ordenanza fiscal de A Coruña (aprobada por el Pleno Municipal del día 19 de diciembre de 2008, con efectos a partir del 1 de enero de 2009); modificación de la Ordenanza de la tasa por retirada de vehículo del ayuntamiento de Madrid de 9 de octubre de 2001 (Acuerdo del Pleno de 22 de diciembre de 2008); modificación del Anexo de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por de retirada y depósito de vehículos del ayuntamiento de San Sebastián (Acuerdo del Pleno de 31 de octubre de 2008; Boletín Oficial de Guipúzcoa de 26 de diciembre de 2008); etc.*



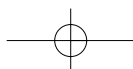


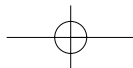
2. Las modificaciones en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial

En cualquier caso, el Proyecto de Ley de reforma de la LTSV, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 5 de diciembre de 2008, sí que introduce algunas novedades que, de prosperar (se habla de que la Ley entrará en vigor antes del verano de 2009), incidirán en las actuales competencias municipales en la materia, pues se introducen algunos supuestos nuevos de inmovilización y retirada y depósito, y se prevé una discutible medida de prohibición de uso del vehículo en determinados supuestos.

Junto a los actuales supuestos de inmovilización (riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes; negativa a efectuar las pruebas de alcoholemia o de detección de sustancias estupefacientes o similares; no hallarse provisto del correspondiente seguro obligatorio; carencia de título en las zonas de estacionamiento con limitación horaria o exceso en el tiempo; contaminación excesiva; reformas de importancia no autorizadas; exceso en los tiempos de conducción o minoración de los tiempos de descanso; ocupación en más de un 50 por 100 del vehículo; circulación sin autorización válida; incumplimiento de la ITV; infractor que no acredita su residencia habitual en España y no garantiza el importe de la sanción), se incluyen otros nuevos supuestos. En concreto, la inmovilización también procede cuando: el conductor o pasajero no hacen uso del casco de protección siendo obligatorio; existan indicios racionales que pongan de manifiesto la posible manipulación en los instrumentos de control; se detecte que el vehículo está dotado de mecanismos o sistemas encaminados a eludir la vigilancia de los Agentes de tráfico y de los medios de control a través de captación de imágenes; cometida una infracción se compruebe que el denunciado no ha abonado dos o más sanciones por infracciones graves o muy graves firmes en vía administrativa; se produzca el incumplimiento de la prohibición de uso del vehículo previsto en el art. 87 (al que luego aludiremos).

La retirada y depósito sufre menos cambios. En la actualidad procede en los siguientes casos: peligro y graves perturbaciones a la circulación; cuando se deteriore el patrimonio público y también cuando pueda presumirse racionalmente su abandono; en caso de accidente que impida continuar la marcha; cuando haya sido inmovilizado por deficiencias del mismo; cuando se inmoviliza el vehículo y se niega la garantía del pago de la sanción; cuando un vehículo permanezca estacionado en lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria sin colocar el distintivo que lo autoriza, o cuando se rebase el doble de tiempo abonado conforme a lo establecido en la ordenanza municipal; cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios; cuando procediendo legalmente la inmovilización del vehículo no hubiere lugar adecuado para practicar la misma sin obstaculizar la circulación de vehículos o personas; por el incumplimiento de la obligación de suscribir el seguro obligatorio. Como novedad se introduce la posibilidad de retirar el vehículo y depositarlo en el lugar que se designe cuando se inmovilice por las causas previstas en el





Ordenación del tráfico de vehículos y personas

419

art. 84 (que es el que en el proyecto prevé los supuestos de inmovilización) y no cesen las causas que motivaron la inmovilización.

El proyecto también prevé una importante novedad en orden al pago de los gastos que originan tales medidas. Tales gastos corresponderán no sólo al titular, como ahora establece la ley, sino que podrán corresponder también, según el caso concreto, al arrendatario a largo plazo o al conductor habitual. En la actualidad, los arts. 70.4 y 71.2 prevén como requisito previo a levantar la medida de inmovilización o retirada, respectivamente, el abono de los gastos o la garantía de su pago, pero el proyecto sólo prevé el abono de los mismos (arts. 84.4 y 85.2).

El art. 87 del Proyecto de Ley de modificación de la LTSV prevé una medida hasta ahora desconocida y que, de mantenerse finalmente, puede generar algunos problemas dada su confusa naturaleza jurídica. Según dicho precepto la comisión de una infracción muy grave consistente en exceso de velocidad (no todo exceso, lógicamente, se tipifica como infracción muy grave), conducción habiendo ingerido alcohol por encima de lo permitido o bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia o detección de tales sustancias o conducción temeraria o circulación en sentido contrario, «implicará la prohibición del uso del vehículo por el infractor en tanto no se dicte la correspondiente resolución sancionadora o no se produzca el abono de la sanción». El incumplimiento de esa obligación, además de la correspondiente sanción, dará lugar a la inmovilización y depósito del vehículo. Dicho precepto se ubica dentro del capítulo IV, relativo a las medidas sancionadoras y otras medidas, del Título V (régimen sancionador), que comienza con el art. 83 en el que, bajo el rótulo de medidas provisionales, se señala en el apartado 1 que los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, como consecuencia de presuntas infracciones a lo dispuesto en esta ley, podrán adoptar medidas provisionales «en garantía de la seguridad vial». Es decir, que la prohibición de uso del vehículo por el infractor parece configurarse como una medida de garantía de la seguridad vial, ya que no parece que se trate de una medida provisional para asegurar la eficacia de la resolución sancionadora final. Primero, porque dichas medidas, a las que alude el apartado 2 del art. 83, las adopta el «órgano competente que haya ordenado la incoación del procedimiento sancionador»; y segundo, y sobre todo, porque no se ve muy bien cómo puede asegurarse la eficacia de las sanciones con las que puede concluir el procedimiento sancionador mediante la prohibición del uso del vehículo con el que se ha cometido la infracción. Pero es que tampoco queda claro cómo puede garantizarse la seguridad vial, si eso es lo que se persigue, prohibiendo el uso del vehículo con el que se ha cometido la infracción (¿y de otro vehículo distinto?), y ¿por qué sólo está en peligro dicha seguridad hasta que se dicte resolución sancionadora o se produzca el abono de la sanción?

La reforma es de un enorme calado, con novedades importantes que, sin duda, redundarán en la seguridad vial en general, y en el ámbito urbano en particular, pero en su versión originaria plantea algunos interrogantes que esperamos queden despejados a lo largo de su tramitación parlamentaria.

