



Ordenación del tráfico de vehículos y personas

Tomás CANO CAMPOS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

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. Modificación y aprobación de ordenanzas municipales de circulación.—2. La delimitación del concepto de vía urbana en algunas ordenanzas.—3. Ordenanzas específicas sobre peatones y ciclistas.—4. Reglamento de los agentes de movilidad del Ayuntamiento de Madrid.—5. Competencia del Pleno para ampliar los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado.—III. RÉGIMEN SANCIONADOR.—1. El incumplimiento del deber de identificar al conductor.—2. Presunción de veracidad de las denuncias: no gozan de ellas las efectuadas por los agentes del Cuerpo Nacional de Policía.—3. Naturaleza sancionadora de la pérdida de puntos.—IV. INMOVILIZACIÓN Y RETIRADA DE VEHÍCULOS.—1. La inmovilización y retirada de un vehículo por los agentes de movilidad fuera de los supuestos previstos por las normas es constitutivo de vía de hecho.—V. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD DE VIGILANCIA EN LAS ZONAS DE APARCAMIENTO REGULADO (ORA O SER).—VI. EL SISTEMA DE NOTIFICACIONES: EL TESTRA.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2010 la producción normativa, jurisprudencial y científica digna de ser destacada en relación al tránsito de vehículos y personas en las zonas urbanas es ciertamente escasa, como podrá verse de inmediato en este informe sectorial.

Si 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), el año 2010 es el 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.

Las referencias doctrinales durante 2010 son prácticamente inexistentes, siendo de destacar únicamente el libro del profesor M. CASINO sobre el deber del titular del vehículo de identificar al conductor responsable de la infracción. Destaca también el Manual de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial de Zaragoza, titulado *Ruido generado por el tráfico urbano*, así como la celebración de las V Jornadas sobre Gestión del Tráfico Urbano, celebrada en Valencia los días 7 y 8 de octubre de 2010, donde se aborda el fenómeno desde el punto de vista técnico sin referencia alguna a las cuestiones jurídicas.

La producción normativa no es muy abundante. Merece subrayarse la aprobación y modificación de diversas ordenanzas municipales de circulación o movilidad, y algunas ordenanzas específicas sobre peatones y ciclistas. Por ello, la mayor parte de las referencias que se harán en este informe serán de tipo jurisprudencial, abordando diversas cuestiones de interés.

II. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

1. Modificación y aprobación de ordenanzas municipales de circulación

Durante el año 2010 han sido objeto de modificación numerosas ordenanzas municipales de circulación o movilidad. Entre las más importantes hay que destacar las que siguen:

— Modificación de la ordenanza de movilidad de Madrid de 26 de septiembre de 2005. Por Acuerdo del Pleno de 30 de noviembre de 2010 se procede a una importante modificación de dicha ordenanza (publicada en el *BOCAM* núm. 300, de 16 de diciembre de 2010). La reforma se lleva a cabo para adaptar la ordenanza a varias leyes importantes aprobadas con posterioridad. En concreto, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid; la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica la LTSV; la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Como consecuencia de la Ley de capitalidad, que desarrolla las competencias del municipio de Madrid en materia de tráfico previstas en el art. 25.2. *b*) de la LRBRL y en el art. 7 de la LTSV, se modifican el art. 1 de la ordenanza (que enumera las normas que fundamentan la competencia del ayuntamiento en el sector), el art. 71, relativo a la carga y descarga; el art. 86 (autorizaciones especiales para determinados vehículos pesados), y el art. 95, relativo a la competencia para imponer las sanciones de tráfico.

La Ley 18/2009, de reforma de la LTSV, determina la necesidad de reformar numerosos preceptos de la ordenanza que hacen referencia a las infracciones, sanciones, medidas provisionales y procedimiento sancionador.

Las otras dos leyes dan lugar a modificaciones puntuales de la ordenanza, tales como el art. 68 de la misma, relativa a los distintivos de los residentes, de modo que se suprime la exigencia de documentos originales o copias compulsadas y se revisa y reordena toda la documentación exigida a efectos de contribuir a la simplificación de los procedimientos y a la supresión de requisitos no justificados, todo ello de conformidad con los principios recogidos en la normativa referida.

La reforma también se aprovecha para modificar el capítulo de la ordenanza relativo a las bicicletas y, en línea con otras ordenanzas a las que se alude de inmediato, se pretende dar un impulso a dicho medio de transporte, dado que se trata de una materia que afecta a cuestiones tan importantes como la movilidad, las infraestructuras, el medio ambiente, la educación y el deporte.

— Merece destacarse también la aprobación de la *ordenanza de circulación de Valencia, aprobada por acuerdo del Pleno de 28 de mayo de 2010 (BOP de 17 de junio de 2010)*. La misma consta de un título preliminar (relativo a la competencia y ámbito de aplicación) y trece títulos, con un total de 135 artículos relativos a las siguientes materias: normas generales de tránsito y seguridad vial, circulación general de vehículos, circulación de camiones, mercancías peligrosas, circulación de bicicletas, circulación de peatones, paradas y estacionamientos en la vía pública, uso de la vía pública con patines, patinetes, monopatinos o similares, carga y descarga, vados, grúas, mudanzas e inmovilización y retirada de vehículos.

— Algunas ordenanzas se limitan a reproducir, con pequeñas variaciones, los preceptos de la LTSV y del Reglamento General de Circulación. Puede servir como ejemplo la *Ordenanza de circulación de la ciudad de Ávila (BOP de 19 de agosto de 2010)*. El esquema seguido es similar al de otras ordenanzas: un título preliminar sobre las competencias en la materia y el ámbito de aplicación, el título primero (relativo a las normas generales de tránsito y seguridad vial), el título segundo (sobre la circulación de vehículos), el título tercero (sobre la incorporación de la circulación, cambio de dirección y sentido y marcha atrás), el título cuarto (sobre adelantamientos), el título quinto (relativo a las paradas y los estacionamientos), etc. Lo único a destacar, por su acierto e importancia, es el anexo en el que se recoge el cuadro de sanciones por infracciones a las normas de circulación.

2. La delimitación del concepto de vía urbana en algunas ordenanzas

Otras normas municipales en la materia llevan a cabo una perfecta delimitación de su ámbito de aplicación, como es el caso de la *Ordenanza de Movilidad de Puertollano*. En este sentido conviene recordar que los municipios ejercen sus competencias en materia de tráfico en las *vías urbanas* [art. 25.2.b) LRBRL y art. 7 LTSV], lo que plantea

el problema de qué ha de entenderse por tal. La redacción originaria de la LTSV, a diferencia del CCir, no establecía en su anexo lo que había de entenderse por vía urbana a los efectos de la aplicación de la normativa reguladora del tráfico, lo cual planteaba numerosos problemas interpretativos. Pero el RGCir de 2003 introdujo en el núm. 77 del anexo I de la LTSV, sobre la base de la habilitación contenida en la disposición final primera de dicha Ley, el siguiente concepto de vía urbana: «toda vía pública situada dentro de poblado, excepto las travesías». El propio anexo, en su núm. 75, define el *poblado* como todo «espacio que comprende edificios y en cuyas vías de entrada y salida están colocadas, respectivamente, las señales de entrada a poblado y de salida de poblado» (señales de localización S-500 y S-501; art. 162.5 RGCir). La exigencia de ambos requisitos en la definición (espacio entre edificios y que sus vías de entrada y salida estén señalizadas) parece clara.

Este concepto de vía urbana, sin embargo, no deja de plantear algunos problemas, pues la definición que ofrece la LTSV trata fundamentalmente de deslindar las vías urbanas de las interurbanas (que se definen como las vías situadas fuera de poblado) cuando aquéllas constituyen una prolongación de éstas. Pero parece evidente que sólo algunas vías urbanas constituyen la prolongación de una interurbana, por lo que sólo en éstas están colocadas las señales de entrada a poblado y salida de poblado. ¿Cómo delimitamos, en ausencia de tales señales, el concepto de vía urbana y, por tanto, el ámbito territorial en el que el municipio ejerce sus competencias en materia de tráfico? El Código de la Circulación de 1934 ofrecía una respuesta más o menos clara a este interrogante, pues calificaba de urbana «toda vía pública comprendida dentro del casco de las poblaciones, entendiéndose por tal el conjunto de edificación agrupada, sin que existan en ella soluciones de continuidad mayores de 500 metros». La actual normativa de tráfico, sin embargo, no parece ofrecerla, pues en la medida en que el concepto de vía urbana se define en referencia al de poblado y este concepto exige los dos requisitos aludidos, pudiendo faltar uno de ellos (la colocación de las señales de entrada y salida de poblado), no siempre sabremos con la debida precisión qué ha de entenderse por poblado y, por consiguiente, por vía urbana. Incluso en el caso de que concluyéramos que por poblado ha de entenderse únicamente el espacio que comprende edificios, aunque sus vías de entrada y salida no estén debidamente señalizadas (lo que no parece fácil si nos atenemos a la literalidad de la definición que ofrece el anexo) el problema persistiría, pues ¿qué ha de entenderse por espacio que comprende edificios?, ¿es indiferente la distancia entre tales edificios a efectos de entender que forman parte de un poblado?

La solución a estos interrogantes podría consistir en sostener que, cuando no existan tales señales y sea precisa una delimitación tal, por ejemplo entre una vía urbana y un camino vecinal o de otro tipo o una vía pecuaria (en los que la competencia en materia de tráfico correspondería al Estado), se consideren vías urbanas, sin entrar en mayores disquisiciones nominalistas, las que discurren por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico. A favor de esta solución juegan algunos datos que nos ofrece el propio Derecho positivo, en concreto el concepto de *tramo urbano* ofrecido por la Ley de Carreteras de 1988: «Se consideran tramos

urbanos aquellos de las carreteras estatales que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico» (art. 37.2). Como se ha señalado en el plano doctrinal, la delimitación del perímetro urbano por parte del correspondiente instrumento urbanístico atribuye a todos los terrenos comprendidos en él, incluidos los viales, la categoría de urbanos, por lo que «la red viaria interior, determinada en el plan, excluye toda vía que no sea urbana».

Pues bien, eso es exactamente lo que hace la ordenanza de movilidad de Puertollano, en cuyo art. 1 puede leerse que su objeto es «regular la circulación de vehículos y peatones, compatibilizando la necesaria fluidez del tráfico rodado con el uso peatonal de las calles y regular asimismo la realización de otros usos y actividades, en las vías públicas urbanas de titularidad municipal situadas dentro del término municipal de Puertollano y en aquellas a las que el Plan General de Ordenación Urbana califique como suelo urbano y que se encuentren completamente urbanizadas, aunque se encuentren fuera del casco urbano, tales como zonas residenciales o polígonos industriales, con el fin de preservar y fomentar la seguridad vial y la prevención de accidentes».

3. Ordenanzas específicas sobre peatones y ciclistas

En algunos municipios se han aprobado ordenanzas específicas para peatones y ciclistas. Cabe destacar la *Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de Granada* (BOP de 15 de julio de 2010). Su Exposición de Motivos destaca el papel preponderante que se le ha otorgado al peatón, la reaparición de la bicicleta como modo de transporte, la prioridad a favor de los vehículos de transporte público y la creciente demanda social de medidas que regulen y atenúen los efectos que pudieran derivarse de la implantación de las vías ciclistas o el sistema de préstamos de bicicletas, todo lo cual, continúa, hace necesario la elaboración de una ordenanza específica que responda al panorama actual de la movilidad en nuestra ciudad. También se alude a los cambios que se han producido en la ciudad en materia de movilidad con la previsión de equipamientos para bicicletas y las posibles fricciones que pudieran producirse entre usuarios de bicicletas y peatones, lo que justifica que se proceda a recoger en un único documento las disposiciones relativas a la circulación, estableciendo las normas y delimitando los derechos y obligaciones de ambos.

La ordenanza está dividida en cinco títulos: El título I, de carácter general, recoge el objeto y ámbito de aplicación de la ordenanza, así como un capítulo dedicado a la señalización vial. El título II, dedicado a los peatones, resalta la prioridad de éstos en la circulación urbana y recopila las normas sobre limitaciones a la circulación en zonas peatonales y zonas de acceso restringido al tráfico rodado y, en especial, en el centro histórico. El título III se refiere específicamente a las bicicletas, en atención a la decidida apuesta por este modo de transporte, y también a los potenciales o reales conflictos que su introducción pudiera generar. Se regula la circulación de bicicletas en los espacios públicos. También se contempla la creación de un registro de bicicletas de carácter voluntario con

el objetivo de disuadir los robos de este tipo de vehículos. El título IV regula la circulación, parada y estacionamiento sobre áreas peatonales y vías ciclistas. Se establece así mismo la obligación de obtener permiso para ocupar puntualmente o excepcionalmente las zonas de uso exclusivo peatonal y/o ciclista. El régimen sancionador está regulado en el título V de la ordenanza. En él se establecen las conductas constitutivas de infracción y se establece la cuantía de las sanciones. Las infracciones a las normas contenidas en la presente ordenanza, que a su vez constituyan infracción de los preceptos de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial o del Reglamento General de Circulación vigentes, se denunciarán conforme a esta normativa y serán sancionadas en los términos previstos en la misma.

También la *Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de la ciudad de Sevilla* ha sido modificada en 2010 (*BOP* de 2 de octubre de 2010).

4. Reglamento de los agentes de movilidad del Ayuntamiento de Madrid

Como ya se señaló en el respectivo informe del Anuario de 2008, el art. 53.1.b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su redacción dada por la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica del Poder Judicial, dispone que en los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano de acuerdo con las normas de circulación. Tales funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la condición de agentes de la autoridad subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local. Por su parte, el art. 45 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, establece también la posibilidad de crear un cuerpo de funcionarios «para el ejercicio de las funciones de ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el caso urbano, de acuerdo con lo establecido por las normas de circulación».

Haciendo uso de la facultad mencionada en el primero de los artículos citados, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 27 de enero de 2004, se creó la categoría de los agentes de movilidad del municipio de Madrid. Su Reglamento, publicado en el *BOCAM* el 16 de abril de 2007, desarrolla el art. 89 de la ordenanza de movilidad. El art. 4 de dicho Reglamento les atribuye «la señalización, ordenación y dirección del tráfico en el casco urbano, así como la vigilancia y control de los transportes públicos y privados». La *STSJ de Madrid núm. 232/2010, de 28 de enero (RJCA/2010/386)*, que se cita más abajo, declara la nulidad de pleno derecho de dicho precepto por resultar contrario al principio de jerarquía normativa, «ya que los agentes de movilidad sólo pueden ejercer funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, y no funciones de vigilancia y control en relación con las normas reguladoras del transporte de pasajeros».

5. Competencia del Pleno para ampliar los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado

En los dos números anteriores de este Anuario ya se dio cuenta de que el ejercicio de las competencias de los municipios en la ordenación del tráfico de vehículos y personas debe revestir la forma de ordenanza, por lo que su aprobación corresponde al pleno. La ampliación de los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado tiene carácter normativo, por lo que la competencia es del Pleno del ayuntamiento. Así lo vuelve a señalar la *STSJ de Madrid núm. 888/2010, de 15 de abril (RJ 2010/498)*, que estima un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid, que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, que a su vez ratificó el Decreto del Concejal de Gobierno de Seguridad por el que se ampliaban los límites del SER a las zonas y casco histórico.

El TSJ de Madrid recuerda, en primer lugar, la importancia que tiene en nuestros días el tráfico urbano: «Su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas, sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales, etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del patrimonio artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas —normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del dominio público, etc.— están a disposición de las Administraciones públicas competentes en la materia. La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social —la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades— que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieran la condición de intereses colectivos (STS de 29 de mayo de 2000)».

Tras ello, examina la ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid de fecha 26 de septiembre de 2005, cuyo art. 63 dispone que: «Como medio de ordenación y selección del tráfico y con el fin de garantizar una adecuada rotación de las plazas de aparcamiento en la vía pública, se establecen limitaciones en la duración del estacionamiento en la forma que se expresa a continuación: 1. En las vías límites de la Zona de Estacionamiento Regulado se considerarán las dos aceras incluidas dentro de la Zona de Regulación. 2. El alcalde, o el órgano en que delegue, fijará los límites de la Zona de Estacionamiento Regulado dentro del término municipal, previa la señalización oportuna y la publicación del correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*». En aplicación de la misma se dictó el referido Decreto de 16 de febrero de

2006 (*BOCAM* de 2 de marzo), por el que se aprueba la ampliación de los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) a las zonas y casco históricos, conforme al plano general y relación de calles en el listado que se publica.

La Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid no determina qué calles son las que definitivamente van a ser Zona de Estacionamiento Regulado, siendo el alcalde o el órgano en quien delegue el que lo decidirá, con un absoluto grado de discrecionalidad, y además establece un porcentaje mínimo de plazas, pero este porcentaje al ser mínimo puede elevarse por el órgano en quien se delega la competencia hasta el máximo del 100 por 100. La sentencia destaca que de la propia ordenanza se deduce que el Pleno del ayuntamiento tenía conciencia de carácter normativo de la fijación de la Zona SER, cuando ordena su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, por todo lo cual procede la estimación del recurso y la anulación del referido Decreto.

III. RÉGIMEN SANCIONADOR

1. El incumplimiento del deber de identificar al conductor

Como ya se destacó en el núm. 2 de este Anuario, una de las infracciones que mayores problemas está ocasionando (incluso tras la reforma de 2009) es el incumplimiento por parte del titular del vehículo del deber de identificar al conductor responsable de la infracción cometida, que el actual art. 65.5.j) LTSV tipifica como infracción muy grave y castiga con una multa del doble de la prevista para la infracción originaria que la cometió, si es infracción leve, y el triple, si la infracción es grave o muy grave [art. 67.2.a) LTSV]. Los problemas que dicho deber de identificación genera en el ámbito urbano son bien conocidos en las infracciones por estacionamientos indebidos.

En el plano doctrinal, del tema se ha ocupado detenidamente el profesor M. CASINO RUBIO en su libro *La increíble historia del deber de identificar al conductor infractor*, Madrid, Cuadernos Civitas, 2010. En dicha monografía se analizan detenidamente los antecedentes en la materia (el viejo art. 278.II del Código de la Circulación de 1934), la regulación originaria de la LTSV (art. 72.3), su adecuación a los derechos fundamentales a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (donde se repasa de forma exhaustiva la jurisprudencia del TC y del TEDH), la determinación del contenido exacto del deber de identificar (con unas observaciones muy críticas a la jurisprudencia sobre el tema), la actual regulación y las posibles soluciones que la prueba indiciaria puede aportar sobre el tema.

En el ámbito jurisprudencial destaca la STC 36/2010. Los hechos son los siguientes. Con fecha 7 de marzo de 2004, la demandante fue requerida para que identificara al conductor responsable de la infracción consistente en «estacionar, sin distintivo que lo autoriza, en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria». La demandante hizo constar los datos de la persona que conducía el vehículo, en concreto su

nombre y apellidos, el número del permiso de conducir y su domicilio (se trataba de un extranjero con domicilio en Santiago de Chile). El Ayuntamiento de Madrid volvió a requerirle para que aportara fotocopia del permiso de conducir de dicha persona, así como prueba acreditativa de que dicha persona realizaba la conducción del vehículo en el momento de la denuncia. La demandante remitió la fotocopia solicitada del permiso de conducir, indicando que con ello consideraba cumplida su obligación de identificar verazmente al conductor (art. 72.3 LTSV). A pesar de ello, el ayuntamiento acordó la incoación de procedimiento sancionador y le impuso una multa de 301 euros por no identificar en tiempo y forma al conductor responsable. La sanción fue recurrida y el recurso desestimado por Sentencia de fecha 19 de diciembre de 2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, contra la que se recurre en amparo.

El TC estima dicho recurso en su *Sentencia 36/2010, de 19 de julio*. En la que recuerda la identidad del supuesto con el resuelto en la Sentencia 54/2008 (de la que se dio cuenta en el núm. 2 de este Anuario). Como señaló en dicha sentencia, «[l]as 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, de 21 de diciembre, FJ 7)».

El TC señala también que, frente al argumento utilizado por la resolución dictada en el procedimiento contencioso-administrativo, que estima conforme con el precepto indicado que, en los casos como el presente, en los que el conductor infractor reside fuera de España, el deber probatorio se extienda a la acreditación, siquiera sea de forma indiciaria, de que tal persona se encontraba en la fecha en la que se cometió la infracción en el lugar de la misma, hay que reiterar con la sentencia citada que no «pued[e] 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» (STC 54/2008, de 1 de abril, FJ 6).

A lo que añade que la inactividad de la Administración, en orden a comunicarse con quien fue identificado como infractor, hace irrelevante el hecho puesto de manifiesto en el trámite de alegaciones del presente recurso de amparo por parte de la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid, en el sentido de que el domicilio del conductor infractor señalado en el primer requerimiento atendido por la recurrente no concuerda con el que consta en la fotocopia de la licencia de conducir aportada posteriormente, pues lo cierto es que la Administración no ha intentado practicar notificación en ninguno de ellos. Siendo esto así, difícilmente puede sostenerse que la identificación realizada por la demandante no haya sido veraz. A la vista de lo expuesto, concluye el TC que no existe en ambas resoluciones argumentación razonable que permita subsumir la conducta de la recurrente en el tipo previsto por el art. 72.3 LSV. Por tanto, la exigencia de que junto con la identificación del conductor infractor se acredite o pruebe su efectiva estancia en el lugar y fecha en la que se cometió la infracción supone una extensión del contenido del precepto que ha de reputarse contraria al principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2. Presunción de veracidad de las denuncias: no gozan de ella las efectuadas por los agentes del Cuerpo Nacional de Policía

Con fecha 4 de julio de 2007, el director general de movilidad del Ayuntamiento de Madrid impuso a un conductor una sanción de 450 euros y la pérdida de seis puntos por conducción temeraria, en concreto, y según la denuncia de la Policía Nacional, por «salir haciendo ruedas a punto de atropellar a un policía». La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Madrid estimó parcialmente el recurso, pues anuló la retirada de los seis puntos pero mantuvo la sanción pecuniaria. La *STSJ de Madrid núm. 1024/2010, de 13 de mayo (RJ 2010/600)*, estima el recurso contra dicha sentencia y anula la sanción impuesta. El TSJ de Madrid, a diferencia de lo que entiende el Juzgado, considera que la denuncia no fue efectuada por la Policía Municipal ni por la Guardia Civil, sino por agentes del Cuerpo Nacional de Policía, los cuales no están encargados de la vigilancia del tráfico, por lo que sus denuncias no «hacen fe» en los términos del antiguo art. 76 LTSV (ahora art. 75.). El recurrente presentó como prueba un vídeo que según el TSJ de Madrid, a diferencia de lo que entendió el Juzgado, destruye lo constatado en la denuncia de la Policía Nacional, pues según se deduce del mismo los hechos no fueron los relatados por la Policía Nacional sino éstos: «El recurrente salió del garaje con su coche, se constata cómo frena al llegar al vado (por el encendido de las luces traseras). Se detiene cuando un agente de la Policía Nacional le da el alto, deja el coche encima de la acera sin llegar a la calzada, baja del vehículo y tras unos segundos, es esposado, reducido e introducido en un vehículo de la Policía Nacional y conducido a una comisaría de la Policía Municipal».

3. Naturaleza sancionadora de la pérdida de puntos

Transcurridos cinco años desde la implantación del denominado permiso de conducir por puntos (Ley 17/2005, de 19 de julio), el funcionamiento del sistema es bien conocido, pero no está clara, sin embargo, la naturaleza jurídica de la retirada de puntos y, en su caso, de la declaración de la pérdida de vigencia del permiso como consecuencia de la pérdida total de puntos. Las pocas referencias doctrinales existentes al respecto sostienen que estamos en presencia de una revocación de la autorización para conducir por incumplimiento de las condiciones a que se somete o por pérdida de los requisitos exigidos para su otorgamiento, mientras que las escasas resoluciones judiciales que hasta el momento se han referido a ello abogan, más bien, por su carácter sancionador.

En el plano doctrinal, en efecto, se ha sostenido 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» [en este sentido, L. F. SANTA-MARÍA PÉREZ (2010): «Análisis jurídico de la pérdida de puntos y de la ineficacia sobrevenida del permiso o licencia de conducir por pérdida del saldo total de puntos asignado. Consecuencias ante la jurisdicción contencioso-administrativa», *II Foro Nacional de Derecho de la Circulación*, Madrid, DGT, pp. 109 y ss.].

Las resoluciones judiciales, sin embargo, se inclinan más certeramente por su carácter materialmente sancionador. Entre ellas pueden destacarse las siguientes: 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 (recurso núm. 25/2006, ponente Calvo Rojas) y STSJ de Madrid, de 3 de diciembre de 2009.

Lo vuelve a reiterar el *TSJ de Madrid en su Sentencia núm. 933/2010, de 22 de abril (RJ 2010/232901)*, donde puede leerse que, según la normativa aplicable, corresponde a la Jefatura Provincial de Tráfico incoar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes para declarar la pérdida de los puntos correspondientes, así como la pérdida de vigencia de su autorización administrativa para conducir, pérdida que no es de la competencia del municipio sino de la Administración General del Estado. Por tanto, «además de tratarse de una sanción (la de pérdida de puntos) que no viene impuesta por el municipio hoy apelante, al no haber acreditado la parte apelada que dicha pérdida le provoca perjuicios de imposible reparación ni priva de legítima finalidad al recurso principal interpuesto contra la corporación municipal, procede la estimación del presente recurso». Se trataba de un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 25 de Madrid, de 29 de octubre de 2008, en el que se acordaba como medida cautelar la

suspensión de la ejecución de una sanción de tráfico por no utilizar el cinturón de seguridad.

IV. INMOVILIZACIÓN Y RETIRADA DE VEHÍCULOS

1. La inmovilización y retirada de un vehículo por los agentes de movilidad fuera de los supuestos previstos por las normas es constitutivo de vía de hecho

Lo confirma la *STSJ de Madrid núm. 232/2010, de 28 de enero (RJCA/2010/386)*, resuelve un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, de 2 de junio de 2008, que había estimado el recurso interpuesto por un taxista contra la inmovilización de su autotaxi por los agentes de movilidad por considerarla constitutiva de vía de hecho. El taxi fue inmovilizado por los siguientes hechos: «Prestar el servicio de auto-taxi sin disponer del tríptico de tarifas del año 2008, prestar el servicio con pegatinas traseras del año 2007, habiendo realizado cambio de tarifa en taxímetro, prestar servicio de auto-taxi con precintos de capillas rotos y prestar servicios de auto-taxi con ITV desfavorable». El TSJ de Madrid considera que tales hechos no pueden subsumirse en ninguno de los supuestos que para la inmovilización de vehículos contemplaba el entonces art. 70 LTSV (hoy art. 84, tras la reforma de 2009) ni tampoco el art. 89 de la ordenanza municipal. En este sentido, conviene recordar que el art. 84 de la LTSV establece un elenco tasado de supuestos en los cuales se puede ejercer esa potestad de inmovilización de los vehículos: cuando el vehículo carezca de autorización administrativa para circular, bien por no haberla obtenido o porque haya sido objeto de anulación o declarada su pérdida de vigencia, cuando el vehículo presente deficiencias que constituyan un riesgo especialmente grave para la seguridad vial, cuando el conductor o el pasajero no hagan uso del casco de protección, en los casos en que fuera obligatorio, etc.

El ayuntamiento también alegaba en el recurso concurrencia de culpas, de modo que la indemnización concedida al recurrente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (1.421,80 euros) debía minorarse en un 50 por 100. Pero el TSJ desestima dicha alegación, pues el recurrente es responsable de las presuntas infracciones que haya podido cometer y la consecuencia jurídica por ello será la imposición de las correspondientes sanciones, pero no es responsable —ni tiene participación alguna ni disponibilidad del hecho— en el proceder de la Administración inmovilizando y trasladando el vehículo al depósito municipal.

Por el contrario, en el caso analizado por la *STSJ de Valencia núm. 1067/2010, de 13 de octubre (JUR 2011/58618)*, como se inmoviliza el vehículo por circular con él sin autorización y se trata de un supuesto en el que procede la inmovilización según dispone el art. 61.5 LTSV, «no nos encontramos ante una vía de hecho, sino ante la adopción de una medida cautelar provisional amparada en un norma legal que así la impone».

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD DE VIGILANCIA EN LAS ZONAS DE APARCAMIENTO REGULADO (ORA O SER)

Se ocupa extensamente de ello la *STS de 29 de octubre de 2010 (RJ 2010/7753)*. El TS, como ya había hecho antes el TSJ de Valencia (Sentencia de 22 de septiembre de 2001), entiende que la vigilancia de zonas de aparcamiento reguladas no es una actividad municipal de prestación (o de servicio público), sino una actividad de intervención, que supone cooperar en el ejercicio de funciones de autoridad (vigilancia y denuncia), inaccesibles, por prescripción legal, a la gestión indirecta. No hay, pues, concesión de un servicio público, ni tampoco de dominio público, porque lo que se contrata no es un aprovechamiento del dominio público —que realizan quienes estacionan sus vehículos— sino unos servicios del contratista. Por tanto, dice el TS, se trata de un contrato de servicio «complementario del funcionamiento de la Administración» en que el empresario se obliga a una serie de prestaciones de dar y hacer para colaborar en una actividad de intervención sobre el estacionamiento en el dominio público municipal.

En estos contratos sobre la ORA (Operación de Regulación de Aparcamientos) no hay desplazamiento de un aprovechamiento o utilidad sobre el dominio público, ni hay desplazamiento de facultades gestoras para la explotación de un servicio (no cabe conceptualarlos como servicios públicos), sino simple remuneración de servicios en el que el cálculo de la retribución del empresario se lleva a cabo mediante un singular procedimiento, que ciertamente recuerda el de las concesiones administrativas. No hay desplazamiento patrimonial alguno, sino simplemente la prestación de unos servicios por empresario privado, que no pueden ser considerados propios de una actividad municipal de prestación o «servicio público», sino como cooperación en una actividad municipal de policía o limitación.

El TS señala que, además de las diferencias en las circunstancias laborales y del lugar, público o privado, donde se prestan los servicios, existe una clara diferencia entre la actividad, cometidos y funciones del objeto del contrato para la explotación de aparcamientos de vehículos y la actividad de control del cumplimiento de la regulación del estacionamiento limitado de vehículos en la vía pública, diferencias que han sido puestas de relieve por la Sentencia de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2002 (RJ 2003, 2698) (recurso de casación núm. 1218/2001) al conocer de los recursos contra el Convenio Colectivo de la ORA. En ella pone de manifiesto la clara separación y divergencia existente entre la actividad, cometidos y funciones de las empresas dedicadas a la explotación de aparcamientos de vehículos y aquellas otras que tienen por objeto controlar el cumplimiento de la regulación del estacionamiento limitado de vehículos en la vía pública. Entre las diferencias más importantes el TS destaca las que siguen:

— Una cosa es la explotación de locales o inmuebles destinados a aparcar en ellos vehículos mediante el pago de un canon a precio, y otra cosa muy distinta es llevar a cabo el control del estacionamiento en las vías públicas.

— Las empresas de aparcamiento ordinario responden a un interés privado, no entremezclándose en su objeto esencial ninguna clase de interés público o general. Por el contrario, en las empresas que se dedican al control de la denominada zona azul subyace el interés público de ordenar la utilización de la vía pública por los usuarios de los vehículos de motor, tanto en cuanto al estacionamiento de estos vehículos en tales vías, como para facilitar y mejorar la movilidad por ellas.

— En los aparcamientos o «parkings» la empresa ha de poseer un local cerrado, cualquiera que sea el título jurídico en que se basa esa posesión (dominio, arrendamiento, concesión administrativa), lo que a su vez exige a la empresa una importante inversión relativa a un bien inmueble y la subsiguiente conservación y mantenimiento del mismo. Nada de esto es necesario en la actividad desarrollada por las empresas que prestan los servicios de la ORA o SER (Servicio de Estacionamiento Regulado), pues tal actividad opera sobre la utilización de la vía pública por los vehículos, la cual en principio está abierta a todos.

— La actividad comercial propia de la explotación de los aparcamientos privados o cerrados consiste fundamentalmente en ceder a los clientes el uso temporal del espacio que ocupa el vehículo, mediante el pago del precio o canon correspondiente. Por contra, en las empresas que controlan la llamada «zona azul» no existe por parte de la empresa ninguna cesión a los usuarios de los vehículos, pues éstos utilizan la vía pública; lo que hace la empresa es controlar la correcta utilización de esa vía, en lo que concierne al estacionamiento en ella, y llevar a cabo la recaudación de la correspondiente tasa.

— De ahí que, mientras en los aparcamientos cerrados existe o se genera una relación contractual entre la empresa titular de los mismos y los clientes que dejan los vehículos en su local; entre las empresas de la ORA y los conductores y poseedores de los automóviles que estacionan en la vía pública no existe ningún tipo de vínculo jurídico. Estas empresas se limitan a vigilar o controlar ese estacionamiento, velando por el cumplimiento de las ordenanzas o normas municipales de circulación. El nexo jurídico que les permite el desempeño de tal función se da entre la empresa y el ayuntamiento de que se trate. Dicho nexo puede revestir la forma de contrato administrativo o de concesión administrativa.

— Como consecuencia de todo ello, resulta claro que en los aparcamientos privados el usuario viene obligado a pagar a la empresa el precio del estacionamiento de su coche, cosa que no acontece, en absoluto, en las empresas de la ORA, pues en la actuación que éstas desarrollan la obligación que grava el conductor del automóvil es la de pagar la tasa impuesta por el ayuntamiento.

— A este respecto se destaca que la LTSV otorga competencia a los municipios para regular mediante ordenanza municipal «los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del 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»..., pudiendo el ayuntamiento adoptar las medidas pertinentes, tanto sancionadoras como cautelares u otras análogas, a que aluden los citados preceptos, a fin de conseguir el más exacto cumplimiento de las normas reguladoras de esta materia. Toda esta

regulación es la base esencial que sostiene la actividad desarrollada por las empresas que controlan esos estacionamientos limitados, de lo que se deriva el carácter de gestión de servicio público que tal actividad presenta. Lo cual no es, de ningún modo, trasladable a las empresas que explotan los aparcamientos privados o cerrados, a las que no alcanzan ni afectan en absoluto las disposiciones legales que se acaban de mencionar.

— En los aparcamientos privados la empresa tiene la obligación de guarda y custodia de los vehículos, cosa que no sucede en relación con las empresas de la ORA. Lo característico del estacionamiento en zona azul es la limitación del tiempo que ha de durar el mismo, y precisamente el control del cumplimiento de ese límite horario constituye misión esencial de las empresas que se dedican a esta actividad. En cambio en los aparcamientos ordinarios no se limita el tiempo máximo de permanencia.

La rotación de los vehículos en el uso de las vías urbanas, que permite su utilización racional, se consigue mediante el establecimiento de un precio (tasa) por la correspondiente ordenanza municipal para los vehículos estacionados, proporcional al tiempo en que se encuentren ocupando la vía pública en las zonas y horas más conflictivas. El servicio de regulación horaria tiene, por tanto, por objeto limitar el tiempo de permanencia de los vehículos en la superficie destinada a estacionamiento en las vías públicas de las áreas urbanas de mayor demanda de accesibilidad a la ciudad, sea por su carácter comercial o administrativo. Para ello se establece un sistema de control de los tiempos de aparcamiento que, en definitiva, es en lo que consiste la explotación del servicio de estacionamiento regulado en la vía pública, mediante aparatos expendedores de tiques y personal que controle la caducidad de dichos tiques. En todo caso la Administración conserva los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio.

La regulación citada es, pues, la base esencial que sostiene la actividad desarrollada por las empresas de la ORA, de lo que se deriva el carácter público de esta actividad. Se trata de un régimen normativo que no es aplicable en absoluto a las empresas que explotan aparcamientos.

La verdadera naturaleza jurídica del servicio de la ORA, concluye el TS, responde por tanto a una prestación de servicios al ayuntamiento para que éste cumpla sus propias competencias, poniendo a su disposición los medios humanos y materiales necesarios para ello, a cambio del precio acordado por la prestación de dicho servicios, revisable anualmente, que viene determinada en base a un presupuesto de los costes necesarios para la realización de los mismos. La estructura de costes del servicio es, pues, similar a muchos otros servicios prestados a las entidades locales (limpieza viaria, recogida de basuras, mantenimiento y conservación de parques y jardines, etc.).

VI. EL SISTEMA DE NOTIFICACIONES: EL TESTRA

Una pieza clave del sistema de notificaciones introducido por la reforma de la LTSV de 2009, dado el notable costo económico que supone para las Administraciones públicas (y, en particular, para los ayuntamientos) la publicación en los tabloneros tradicio-

nales, es el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), en formato digital. La *Resolución de la Dirección General de Tráfico de 11 de marzo de 2010* (BOE núm. 66, de 17 de marzo) creó la sede electrónica de la DGT, sitio en el que se ubicará el referido tablón. De la gestión del TESTRA se ocupará la DGT. El funcionamiento, la gestión y la publicación en dicho tablón se hará con pleno sometimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección del derecho al honor, y en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (disposición adicional decimoquinta LTSV).

Las notificaciones en dicho tablón se regulan en el art. 78 LTSV, que ha sido desarrollado por la Orden INT/3022/2010, de 23 de noviembre. Dicho precepto señala que las notificaciones que no puedan efectuarse en la DEV o en el domicilio físico indicado o que consten en los registros de la Dirección General de Tráfico se practicarán en el TESTRA. Por consiguiente, las Administraciones competentes en materia de tráfico, entre ellos los municipios, no tienen que acudir al tradicional sistema de publicación por edictos (tablón de anuncios de los municipios, boletines oficiales), sino que sus actos se publicarán en dicho tablón. Los supuestos en los que procede dicha publicación son los siguientes:

a) Cuando se intente la notificación en el domicilio (físico) del interesado y no sea posible la entrega tras un segundo intento dentro del plazo de tres días, porque nadie distinto del interesado se haga cargo de ella (art. 77.3.2.º LTSV). Si la entrega no es posible porque la rechaza el interesado (en el primer o en el segundo intento de notificación), no procede la publicación, sino que la notificación se tendrá por efectuada (art. 77.3, párrafo 3.º).

b) Cuando se intente la notificación en el domicilio físico del interesado pero el mismo sea desconocido en dicho domicilio (art. 77.3.4.º LTSV). Esto puede ocurrir en el primer intento de notificación, en cuyo caso no es preciso un segundo intento, o en el segundo, porque, por ejemplo, en el primero no había nadie en el domicilio y por tanto nadie pudo decir que desconocía al destinatario.

c) Cuando la notificación no pueda efectuarse en la DEV (art. 78.1 LTSV). La ley no precisa nada más, sin que se alcance a ver muy bien en qué supuestos no puede efectuarse la notificación en la DEV y procede, por tanto, la notificación en el TESTRA, ya que, según el art. 77.2 LTSV, si existe constancia de la recepción en la DEV y transcurren diez días naturales sin que se acceda a su contenido y no hay imposibilidad técnica o material de acceso, la notificación se entiende realizada y el procedimiento continúa (o la sanción suerte efectos), mientras que si se da dicha imposibilidad técnica o material lo que procede más bien es intentar de nuevo la notificación en la DEV y no la publicación directamente en el TESTRA.

Si transcurren veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el TESTRA, se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose con el procedimiento.

La disposición adicional quinta de la Ley 18/2009, de reforma de la LTSV, prevé que las CCAA con competencias ejecutivas en la materia podrán sustituir las notifica-

ciones en la DEV por notificaciones a través de sus propias plataformas informáticas, para aquellos ciudadanos que opten por las mismas. Lo mismo podrá hacerse en relación a la publicación en el TESTRA, que podrá ser sustituido por sus propios tabloneros edictales, si bien deberán interoperar entre sí, permitiendo al ciudadano, a través de un único acceso, el conocimiento y comunicación de cualesquiera notificaciones de procedimientos sancionadores que existan sobre él. Por su parte, las Administraciones locales pertenecientes a los ámbitos territoriales de dichas CCAA podrán suscribir convenios de colaboración para efectuar las notificaciones telemáticas a través de las plataformas de notificación y de los tabloneros edictales de las CCAA.

La consulta del TESTRA tiene carácter universal y gratuito, sin necesidad de utilizar ningún mecanismo de identificación y autenticación. Resulta de acceso libre a todos los ciudadanos a través de Internet conforme al principio de igualdad consagrado en el art. 4.º b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, a cuyo objeto se establecen puntos de acceso en oficinas públicas, diversas modalidades de apoyo y asistencia a la búsqueda de documentos y, en todo caso, la posibilidad de obtener una copia impresa en papel de los edictos publicados (art. 4 Orden INT/3022/2010). Dicha Orden regula también la «lista de excluidos» (ciudadanos que no desean que sus datos puedan ser visualizados por cualquier usuario del tablón, las características de los edictos, la competencia para la inserción de los mismos en el tablón, la solicitud de publicación, la publicación y el plazo de la misma y la diligencia de acreditación de publicación).

