

## TEMA 31

**MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD VIAL Y EL TRÁFICO: EL TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO. FUNDAMENTOS Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COMPETENCIAS. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

### **I.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD VIAL Y EL TRÁFICO: EL TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO**

#### **II.- FUNDAMENTOS Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL**

- 1 Competencias de la Administración del Estado
- 2 Competencias del Ministerio del Interior
- 3 Competencias de otros Departamentos Ministeriales
  - 3.1.- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
  - 3.2.- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
  - 3.3.- Ministerio de Sanidad
  - 3.4.- Ministerio de Hacienda y Función Pública
  - 3.5.- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
  - 3.6.- Ministerio de Educación y Formación Profesional
  - 3.7.- Ministerio de Justicia

#### **III.- COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COMPETENCIAS**

1. Planteamiento general
2. País Vasco
3. Cataluña
4. Navarra

#### **IV.- LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES**

1. Encuadre normativo
2. Competencias
  - 2.1. Ordenación y regulación del tráfico
  - 2.2. Vigilancia por medio de agentes propios
  - 2.3. Denuncia de infracciones e imposición de sanciones
  - 2.4. Regulación de los usos de las vías urbanas
  - 2.5. Regulación de estacionamientos
  - 2.6. Inmovilización de vehículos
  - 2.7. Autorización de pruebas deportivas
  - 2.8. Pruebas de alcoholemia o de detección de sustancias estupefacientes
  - 2.9. Cierre de vías urbanas

## **I. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD VIAL Y EL TRÁFICO: EL TRÁFICO Y CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO**

La Constitución Española de 1978 establece que la estructura territorial de España se compone de municipios, provincias y comunidades autónomas. Cabe señalar que España es un Estado unitario descentralizado políticamente, ya que existe una única soberanía pero se reconoce la existencia de instituciones políticas territoriales con capacidad para autogobernarse en el marco de las competencias transferidas por el poder central. La Constitución dedica el capítulo tercero de su título octavo ("Organización del Territorio") a las Comunidades Autónomas. En dicho capítulo se reconoce su existencia, se regula su constitución y se establecen las competencias que dichas Comunidades Autónomas pueden llegar a asumir, y también aquellas que se reservan al Estado.

En este sentido, el artículo 148 hace una relación de materias para las cuales las CCAA pueden asumir competencias, y el artículo 149 establece las materias sobre las que el Estado tiene en cualquier caso competencia exclusiva. El nivel de reserva que este precepto establece sobre cada una de las materias es desigual, y generalizando se puede hacer la siguiente clasificación:

- Reserva al Estado de una materia completa
- Reserva al Estado de la potestad normativa sobre una materia, lo que supone la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades las competencias o potestades ejecutivas o de gestión sobre la misma.
- Reserva al Estado referida a las "bases", "normas básicas", "régimen general" o "legislación básica" de una materia determinada, con la consecuencia de la posibilidad de asunción por las Comunidades Autónomas de todas las potestades públicas sobre la materia, incluso la legislativa, pero respetando dichas normas o legislación básica.

En el caso particular del tráfico y la circulación, se menciona directamente en el artículo 149.1. En efecto, el epígrafe 21 señala literalmente:

*(El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias)*

*21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.*

La ausencia en este epígrafe de cualquier precisión acerca de desarrollo de lo básico o acerca de ejecución de normas que sí existen en otros epígrafes, y la ausencia también de cualquier mención al tema del tráfico en el artículo 148.1,

permite concluir que se trata de una materia en la que el Estado ostenta la totalidad de las funciones, tanto normativas como ejecutivas, que sobre la misma pueden ejercerse. Se debe entender por lo tanto que por lo que se refiere al tráfico y circulación de vehículos a motor existe una reserva en bloque al Estado.

Esta configuración de la materia como una competencia exclusiva del Estado, deriva también del interés suprarregional o nacional presente en el fenómeno del tráfico, el cual requiere una regulación uniforme y unas condiciones idénticas de seguridad de conductores, pasajeros y, en general, de todos los afectados por la circulación. El interés de la materia trasciende la perspectiva de un determinado territorio autonómico superando el propio ámbito estatal y siendo incluso objeto de atención del Derecho Comunitario y del Derecho Internacional.

El Estado concretó esta competencia exclusiva en la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, bases que fueron articuladas por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV): dicho texto ha sido derogado por actualmente en vigor Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial.

El rango de dichas normas no resulta de lo dispuesto en el artículo 149.1, cuyo objeto no es distinguir dentro de cada Ente qué órgano ha de ejercer la competencia, sino deslindar las competencias que en todo caso corresponden al Estado y las que pueden corresponder a las CCAA. El rango de la normativa más bien deriva de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la CE que establece una reserva de Ley en todo aquello que suponga la regulación del ejercicio de un derecho; pero la titularidad estatal de la competencia no deriva de este último precepto, sino del que atribuye al Estado la materia. La conjunción de ambos preceptos conduce a la exigencia de que el tráfico sea regulado por una Ley, o norma con rango de Ley (Decreto Legislativo), de carácter estatal.

En cualquier caso, la competencia exclusiva del Estado sobre la materia tráfico y circulación de vehículos a motor no se reduce o agota en la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Vial. Dicha Ley sólo regula, como indica su artículo 1.2, las siguientes materias:

*a) El ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la Constitución Española y los estatutos de autonomía, corresponden en tales materias a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en esta materia, así como la determinación de las que corresponden en todo caso a las entidades locales.*

*b) Las normas de circulación para los vehículos, así como las que por razón de seguridad vial rigen para la circulación de peatones y animales por las vías de utilización general, estableciéndose a tal efecto los derechos y obligaciones de los usuarios de dichas vías.*

**c) Los elementos de seguridad activa y pasiva y su régimen de utilización, así como las condiciones técnicas de los vehículos y de las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial.**

**d) Los criterios de señalización de las vías de utilización general.**

**e) Las autorizaciones que, para garantizar la seguridad y fluidez de la circulación, otorga la Administración con carácter previo a la realización de actividades relacionadas con la circulación de vehículos, especialmente a motor, así como las medidas cautelares que adopte con el mismo fin.**

**f) Las infracciones derivadas del incumplimiento de las normas establecidas y las sanciones aplicables a las mismas, así como el procedimiento sancionador en esta materia.**

Estas materias son desarrolladas por los Reglamentos de ejecución de dicha ley.

A la Administración del Estado corresponden, además de las que se asignan al Ministerio del Interior y sin perjuicio de las que tengan asumidas las CCAA, las siguientes que enumera el artículo 4 de la LTSV en su texto consolidado tras modificación de la Ley 18/2021:

**a) La aprobación de la normativa técnica básica que afecte de manera directa a la seguridad vial**

**b) La previa homologación, en su caso, de los elementos de los vehículos, remolques y semirremolques que afecten a la seguridad vial, así como dictar instrucciones y directrices en materia de inspección técnica de vehículos.**

**c) La aprobación de las normas básicas y mínimas para la programación de la educación vial para la movilidad segura y sostenible, en las distintas modalidades de la enseñanza, incluyendo la formación en conducción ciclista y en vehículos de movilidad personal.»**

**d) La determinación del cuadro de las enfermedades y discapacidades que inhabilitan para conducir y los requisitos sanitarios mínimos para efectuar los reconocimientos para su detección, así como la inspección, control y, en su caso, suspensión o cierre de los establecimientos dedicados a esta actividad.**

**e) La determinación de las drogas que puedan afectar a la conducción, así como de las pruebas para su detección y, en su caso, sus niveles máximos.**

**f) La coordinación de la prestación de la asistencia sanitaria en las vías públicas o de uso público.**

**g) La suscripción de tratados y acuerdos internacionales relativos a la seguridad de los vehículos y de sus partes y piezas, así como dictar las disposiciones pertinentes para implantar en España la reglamentación internacional derivada de los mismos.**

*h) La regulación de aquellas actividades industriales que tengan una incidencia directa sobre la seguridad vial y, en especial, la de los talleres de reparación de vehículos.*

*i) La regulación del transporte de personas y, especialmente, el transporte escolar y de menores, a los efectos relacionados con la seguridad vial.*

*j) La regulación del transporte de mercancías, especialmente, el de mercancías peligrosas, perecederas y contenedores, de acuerdo con la reglamentación internacional, a los efectos relacionados con la seguridad vial.*

*k) La regulación del vehículo automatizado, de conformidad con lo dispuesto en la ley.*

A pesar de lo comentado anteriormente, el Estado puede, de acuerdo con lo expresado en el artículo 150 y dentro de sus propias competencias, atribuir a todas o algunas de las CCAA determinadas competencias legislativas (artículo 150.1), así como transferir o delegar facultades ejecutivas de determinadas materias en las CCAA que se considere:

*1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

*2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*

Veremos más adelante que en el caso del tráfico y la circulación de vehículos a motor esta vía expresada en el artículo 150.2 fue la utilizada para transferir determinadas competencias ejecutivas a la comunidad autónoma de Cataluña.

Por otro lado, la Constitución declara en su disposición adicional primera el respeto sobre los derechos históricos forales, vía por la que una comunidad autónoma podría mantener o hacer suyas de manera particular competencias no expresadas como asumibles por los artículos 148 y 149. Veremos también que esta disposición adicional primera es de una u otra manera el fundamento de las competencias ejecutivas que en materia de tráfico ostentan hoy en día tanto la comunidad autónoma del País Vasco como la de Navarra.

## **II. FUNDAMENTOS Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL**

## **1.- Competencias de la Administración del Estado**

La pluralidad y diversidad de facultades que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 149.1.21.<sup>a</sup> de la Constitución, corresponden al Estado y a su Administración exigen una división o distribución de las mismas entre los distintos órganos de que se compone esta última. Como ha sido tradición desde 1959, el grueso de las competencias en materia de tráfico pertenecen al hoy denominado Ministerio del Interior, que ejerce sus competencias a través de un Organismo autónomo: la Jefatura Central de Tráfico.

Pero como se infiere claramente del propio artículo 4 del TR.LTSV, el Ministerio del Interior no es el único Departamento con facultades en la materia, ya que también ostentan algunas atribuciones relacionadas con el tráfico otros Ministerios como el de Industria, Turismo y Comercio, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Educación y Formación Profesional, Economía y Hacienda o Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

## **2.- Competencias del Ministerio del interior**

En el ámbito de lo dispuesto en la LTSV, el Ministerio del Interior, sin perjuicio de las competencias de ejecución asumidas por algunas CCAA (que se estudian en el siguiente apartado), tiene atribuidas las siguientes competencias (art. 5):

*a) La expedición y revisión de los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores y de la autorización especial para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas, con los requisitos sobre conocimientos, aptitudes técnicas y psicofísicas y periodicidad que se determinen reglamentariamente, así como la declaración de la nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de aquéllos.*

*b) El canje, de acuerdo con las normas reglamentarias aplicables, de los permisos de conducción y de la autorización especial para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas expedidos en el ámbito militar y policial por los correspondientes en el ámbito civil, así como el canje, la inscripción o la renovación de los permisos expedidos en el extranjero cuando así lo prevea la legislación vigente.*

*c) Las autorizaciones de apertura de centros de formación de conductores y la declaración de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de aquéllas, así como los certificados de aptitud y autorizaciones que permitan acceder a la actuación profesional en materia de enseñanza de la conducción y la acreditación de la destinada al reconocimiento de las aptitudes psicofísicas de los conductores, con los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen.*

*d) La matriculación y expedición de los permisos de circulación de los vehículos a motor, remolques, semirremolques y ciclomotores, así como la declaración de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de dichos permisos, en los términos que reglamentariamente se determine.*

- e) Las autorizaciones o permisos temporales y provisionales para la circulación de vehículos.**
- f) Las normas especiales que posibiliten la circulación de vehículos históricos y fomenten la conservación y restauración de los que integran el patrimonio histórico.**
- g) La retirada de los vehículos de la vía fuera de poblado y la baja temporal o definitiva de la circulación de dichos vehículos.**
- h) Los registros de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de los centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores y de manipulación de placas de matrícula, en los términos que reglamentariamente se determine.**
- i) La vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías cuando no exista policía local, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en dichas vías.**
- j) La denuncia y sanción de las infracciones por incumplimiento de la obligación de someterse a la inspección técnica de vehículos, así como a las prescripciones derivadas de aquélla, y por razón del ejercicio de actividades industriales que afecten de manera directa a la seguridad vial.**
- k) La regulación, ordenación y gestión del tráfico en vías interurbanas y en travesías, estableciendo para estas últimas fórmulas de cooperación o delegación con las Entidades Locales, y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones y de las facultades de otros departamentos ministeriales.**
- l) Las directrices básicas y esenciales para la formación y actuación de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, sin perjuicio de las atribuciones de las corporaciones locales, con cuyos órganos se instrumentará, de común acuerdo, la colaboración necesaria.**
- m) La autorización de pruebas deportivas que tengan que celebrarse utilizando en todo o parte del recorrido carreteras estatales o travesías, previo informe de las Administraciones titulares de las vías públicas afectadas, e informar, con carácter vinculante, las que vayan a conceder otros órganos autonómicos o municipales, cuando tengan que circular por vías públicas o de uso público en que la Administración General del Estado tiene atribuida la ordenación, gestión, control y vigilancia del tráfico.**
- n) El cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por motivos medioambientales, en los términos que reglamentariamente se determine.**
- ñ) La coordinación de la estadística y la investigación de accidentes de tráfico, así como las estadísticas de inspección técnica de vehículos, en colaboración con otros organismos oficiales y privados, en los términos que reglamentariamente se determine.**

**o)** *La realización de las pruebas, reglamentariamente establecidas, para determinar el grado de intoxicación alcohólica, o por drogas, de los conductores que circulen por las vías públicas en las que tiene atribuida la ordenación, gestión, control y vigilancia del tráfico.*

**p)** *La contratación de la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados, la elaboración del contenido de los cursos, así como su duración y requisitos. Dicha contratación se realizará de acuerdo con lo establecido en la normativa de contratos del sector público.*

**q)** *La garantía de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, especialmente en su calidad de conductores, en todos los ámbitos regulados en esta ley.*

**r)** *La determinación de la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos, así como de los mecanismos de certificación y control de los mismos a tal efecto.*

**s)** *La inspección de los centros y otros operadores cuya actividad esté vinculada con el ejercicio de funciones en el ámbito de las competencias establecidas en este artículo.*

**t)** *La auditoría de los centros, operadores, servicios y trámites de competencia del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, con objeto de supervisar y garantizar el correcto funcionamiento y la calidad de aquéllos, que se llevará a cabo, con arreglo a las normas legales que le sean de aplicación, directamente por empleados públicos formados para estas funciones, o mediante la colaboración de entidades acreditadas.*

**u)** *De conformidad con lo dispuesto en la Ley, las normas en materia de tráfico y seguridad vial que deberán cumplir los vehículos dotados de un sistema de conducción automatizado para su circulación, a excepción de los requisitos técnicos para la homologación de los vehículos cuyo desarrollo corresponde al Ministerio competente en materia de industria.»*

El Ministerio del Interior ejerce tales competencias a través de la Jefatura Central de Tráfico -Organismo autónomo dependiente del mismo- que, a su vez, ejerce sus atribuciones a través de la Dirección General de Tráfico (en rigor, a través del Director General de Tráfico). La Jefatura Central de Tráfico fue creada por el artículo 3 de la Ley 47/1959, de 30 de julio, y clasificada como Organismo autónomo por el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, que aprobó la clasificación de las entidades estatales autónomas. La estructura de la Jefatura Central de Tráfico es objeto de estudio de otro tema.

Cabe destacar que, desde el punto de vista funcional, constituye una anomalía organizativa la atribución a un Organismo autónomo de un elenco tan importante de potestades de intervención como el que el TR.LTSV confiere a la



Jefatura Central de Tráfico (sobre todo si se tiene en cuenta que, según el art. 98.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, detalla que *“Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta”*).

El ejercicio de las competencias del Ministerio del Interior en materia de vigilancia, regulación y control del tráfico corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en concreto a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

Así, la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dispone que serán ejercidas por la Guardia Civil “la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas” (art. 12). Dichas atribuciones han sido concretadas por el apartado segundo del artículo 6 de del TR.LTSV, según el cual

*2. Para el ejercicio de las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en materia de regulación, ordenación, gestión y vigilancia del tráfico, así como para la denuncia de las infracciones a las normas contenidas en esta ley, y para las labores de protección y auxilio en las vías públicas o de uso público, actuará, en los términos que reglamentariamente se determine, la Guardia Civil, especialmente su Agrupación de Tráfico, que a estos efectos depende específicamente del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.*

### **3.- Competencias de otros Departamentos Ministeriales.**

Podemos admitir otra anormalidad organizativa, o al menos un rasgo diferenciador de nuestro sistema competencial con respecto a otros países de nuestro entorno, en relación a las competencias en materia de tráfico por carretera. Nos referimos a la circunstancia de que el mantenimiento y señalización de las vías por las que transcurre el tráfico rodado corresponda a su titular (Art. 57 TR.LTSV). Fruto de la organización territorial de España encontramos vías de titularidad estatal (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), y también autonómicas, insulares y municipales. En cualquier caso, la autoridad que ejerce las competencias en lo relativo a la conservación y señalización de las carreteras no coincide con la que ejerce el resto de competencias relativas al tráfico y seguridad vial que hemos desarrollado en este epígrafe.

A colación de lo anterior, procede enumerar algunos Ministerios, distintos del Ministerio del Interior, donde se desarrollan competencias relacionadas con el Tráfico y la Seguridad Vial:

### **3.1.- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana**

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ejerce las funciones que a la Administración General del Estado le corresponden como titular de la vía en las vías efectivamente de su competencia, que incluyen la proyección, mantenimiento y señalización del patrimonio vial con la evidente influencia que dichos cometidos ejercen sobre la seguridad vial, como se ha indicado. Se materializan estas funciones fundamentalmente a través de la Dirección General de Carreteras, tal y como detalla el Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Dicho Real Decreto determina en su artículo 4:

#### **Artículo 4. Dirección General de Carreteras.**

1. Corresponde a la Dirección General de Carreteras el ejercicio de las siguientes funciones en el ámbito de las carreteras del Estado, en el contexto de la adaptación al cambio climático, la descarbonización y la movilidad sostenible:

- a) La elaboración, seguimiento, supervisión y control de la planificación de carreteras, así como de los estudios previos e informativos, en el ámbito de su competencia.
- b) La elaboración, seguimiento, supervisión y control de los anteproyectos, proyectos básicos o de trazado y proyectos de construcción de carreteras estatales. Así como la realización de evaluaciones de impacto de las infraestructuras viarias en la seguridad y auditorías de seguridad viaria de los anteproyectos y proyectos, en el ámbito de las competencias del Departamento, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior.
- c) La tramitación ambiental de actuaciones de creación de infraestructuras viarias, teniendo en cuenta los principios de adaptación al cambio climático.
- d) La elaboración, seguimiento, supervisión y control de los estudios de viabilidad de concesiones de carreteras, en coordinación con la Subdelegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.
- e) La gestión y control de la construcción y de la calidad de las nuevas infraestructuras y de las obras de acondicionamiento, así como el seguimiento técnico y el control económico de las obras y sus incidencias. La realización de auditorías de seguridad viaria de proyectos modificados, de la fase previa a la puesta en servicio, en el ámbito de las competencias del Departamento, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior.
- f) La elaboración y actualización de los inventarios de elementos de las carreteras del Estado, la preservación del patrimonio vial, en los que basar la programación de actuaciones de rehabilitación, mejora y adecuación de las carreteras del Estado.

- g)** La completa conservación de las carreteras del Estado y la gestión de la calidad del servicio público viario en ellas, a través de las actividades de ayuda a la vialidad, la vialidad invernal y de las actividades de mantenimiento básico, así como la programación y control de las actuaciones de conservación y vigilancia de la vía.
- h)** La elaboración, seguimiento, supervisión y control de los anteproyectos y proyectos de conservación y de seguridad vial para la realización de obras en las carreteras del Estado, así como de las auditorías de seguridad viaria en la fase inicial en servicio y de las inspecciones de seguridad viaria, en el ámbito de las competencias del Departamento, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior.
- i)** La gestión, seguimiento y control técnico y económico de la construcción y de la calidad de las obras de seguridad vial, conservación y rehabilitación de las carreteras del Estado, y sus incidencias.
- j)** La coordinación, inspección y control de las concesiones de carreteras sin pago directo del usuario, desde el momento de su puesta en servicio, en coordinación con la Subdelegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.
- k)** La participación en los órganos que se constituyan ante eventuales emergencias, así como la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tienen encomendada la vigilancia del tráfico, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales.
- l)** El inventario, análisis, seguimiento estadístico y elaboración de informes y estudios de accidentalidad. El establecimiento de las directrices para llevar a cabo los procedimientos recogidos en el Real Decreto 345/2011, de 11 de marzo, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la Red de Carreteras del Estado, o procedimientos similares que la legislación comunitaria establezca, en el ámbito de las competencias del Departamento, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior. La coordinación de los programas de formación de los auditores de seguridad viaria.
- m)** La actualización, seguimiento y control de la situación y funcionamiento de las carreteras del Estado, incluyendo el análisis, diagnóstico y pronóstico de la oferta vial y de la demanda del transporte.
- n)** La gestión de la cesión de los tramos de las carreteras del Estado que se transfieran a los Ayuntamientos y cambios de titularidad de carreteras existentes en virtud de acuerdo mutuo con otras administraciones públicas, así como la actualización del inventario y catálogo de las carreteras del Estado establecidos por ley.
- ñ)** La elaboración de estudios e informes y la coordinación, inspección y control de las carreteras explotadas en concesión con peaje directo al usuario.

- o)** La gestión del patrimonio vial, su defensa y su mejor uso en las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección, así como en las zonas de influencia de las carreteras del Estado.
- p)** La gestión y seguimiento en materia de ruido, así como la elaboración de los mapas de ruido en las carreteras del Estado y sus correspondientes planes de acción.
- q)** El proyecto y la coordinación, inspección y control de las concesiones de áreas de servicio.
- r)** El seguimiento de los convenios y protocolos en los que participe la Dirección General de Carreteras, excepto los relativos a cesión de tramos de carreteras a Ayuntamientos, y cambios de titularidad de carreteras existentes en virtud de acuerdo mutuo con otras administraciones públicas.
- s)** La elaboración de la propuesta de anteproyecto de presupuestos y la gestión y tramitación de los créditos y gastos asignados al órgano directivo, así como la gestión de los asuntos relativos a la licitación, contratación, adquisiciones y expropiaciones, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana u otros órganos superiores o directivos del Departamento y en coordinación con ellos.
- t)** La elaboración y propuesta de instrucciones relativas a todos los procedimientos tramitados por la Dirección General.
- u)** El impulso a la innovación, así como la implantación y aplicación de nuevas tecnologías en la carretera, en especial de la metodología BIM, prestando especial atención a la sostenibilidad, la descarbonización y la vulnerabilidad frente al cambio climático además de la elaboración y actualización de los sistemas de gestión de la información de la Dirección General de Carreteras, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría en materia de Tecnologías de la Información. Participación en los programas de I+D+i de la Administración General del Estado relacionados con la carretera.
- v)** La elaboración y propuesta de la normativa técnica, instrucciones internas y documentos técnicos de aplicación en las carreteras del Estado. La participación en la elaboración de normas de la Unión Europea y otras organizaciones internacionales.
- w)** La elaboración de estudios e informes de carácter técnico. La planificación y explotación técnica de la auscultación e instrumentación de los firmes, estructuras, dotaciones viales y otros elementos de las carreteras.
- x)** La participación de la Dirección General de Carreteras en lo relativo a sistemas inteligentes de transporte, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior y en coordinación con la Dirección General de Transporte Terrestre.
- y)** La coordinación e impulso de las actividades desarrolladas por las Demarcaciones de Carreteras.

**z)** La participación en las conferencias de direcciones generales de Europa e Iberoamérica y de las asociaciones mundiales de carreteras.

Este Real Decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio determina también:

**1.** Corresponde a la Dirección General de Transporte Terrestre la ordenación general, en el ámbito de las competencias del Estado, en materia de transporte por carretera, servicios de transporte ferroviario y transporte por cable y, en particular, el ejercicio de las siguientes funciones:

**a)** La ordenación general y regulación del sistema de transporte terrestre, que incluye la elaboración de los proyectos normativos mediante los que se establezcan las reglas básicas del mercado ferroviario y de transportes por carretera, así como el resto de las normas que resulten necesarias para el correcto desenvolvimiento de dichos mercados.

**b)** La participación en la elaboración de normas de la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, así como la propuesta de transposición de las directivas comunitarias sobre competencias de la Dirección General en coordinación con otros organismos y entidades del Departamento.

**c)** La secretaría del Consejo Nacional de Transportes Terrestres.

**d)** La coordinación de las Juntas Arbitrales del Transporte y la resolución de conflictos competenciales entre ellas.

**e)** La elaboración de reglas de coordinación relativas al ejercicio de las competencias delegadas por el Estado en las comunidades autónomas en materia de servicios de transporte ferroviario y por carretera.

**f)** La relación ordinaria con los órganos colegiados integrados en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y con todas aquellas entidades que representen al sector empresarial en materia de servicios de transporte por carretera y ferrocarril.

**g)** El otorgamiento de autorizaciones y títulos habilitantes para la prestación de los servicios de transporte por carretera que resulten exigibles conforme a la legislación interna o de la Unión Europea, o los convenios internacionales suscritos por España.

**h)** La gestión y tramitación presupuestaria y de los gastos, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana u otros órganos superiores o directivos del Departamento y en coordinación con ellos.

**i)** La organización técnica de los registros generales y bases de datos de los servicios de transporte por ferrocarril y carretera, y de las herramientas de apoyo a los procesos de gestión e inspección desempeñados por las

comunidades autónomas en ejercicio de las competencias delegadas por el Estado.

**j)** El impulso de la implantación y aplicación de nuevas tecnologías en los servicios de transporte ferroviario y por carretera relacionados con los sistemas inteligentes de transporte, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior y en coordinación con la Dirección General de Carreteras y otros organismos y entidades del Departamento.

**k)** El impulso de medidas dirigidas a la lucha contra el cambio climático, el ahorro energético y la mejora de la eficiencia de los servicios de transporte terrestre, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos.

**l)** La propuesta de establecimiento de obligaciones de servicio público en la prestación de servicios de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, así como, en su caso, la determinación de las correspondientes compensaciones, y la tramitación, adjudicación y en su caso, modificación, de los oportunos contratos de gestión de servicios públicos u otros instrumentos mediante los que se hubiese formalizado su contenido.

**m)** La elaboración de estudios para el análisis de los servicios de transporte ferroviario y por carretera y la elaboración de planes de actuación administrativa sobre dichas materias, así como el apoyo y promoción del desarrollo del transporte intermodal.

**n)** El otorgamiento de ayudas para la mejora de los transportes ferroviarios y por carretera.

**ñ)** La gestión y tramitación de las subvenciones a comunidades autónomas, consorcios regionales de transportes y autoridades de transporte metropolitano, destinadas a la financiación del transporte regular de viajeros y a entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano, que se otorguen con cargo a créditos del Departamento.

**o)** La gestión y tramitación de las subvenciones al transporte ferroviario a familias numerosas, incluyendo el inicio, tramitación y resolución de expedientes de reintegro en esta materia, así como la designación de instructor en los procedimientos sancionadores sobre la materia.

**p)** La gestión de las obligaciones de servicio público impuestas a servicios de transporte por ferrocarril o carretera, así como de los correspondientes contratos y de ejecución presupuestaria de las partidas previstas para su compensación.

**q)** Todas aquellas funciones que la legislación sobre transporte atribuye al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en relación con los servicios de transporte ferroviario prestados por empresas ferroviarias.

**r)** La inspección y el control del cumplimiento de las normas reguladoras de los servicios de transporte ferroviario y por carretera y de sus actividades auxiliares y complementarias.

- s) La elaboración de los planes anuales de actuación general de los servicios de inspección, en colaboración, en su caso, con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- t) La incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores por incumplimiento de las normas reguladoras de los servicios de transporte ferroviario y por carretera y de sus actividades auxiliares y complementarias.
- u) La coordinación de la actividad inspectora y sancionadora en materia de transporte terrestre que ha sido delegada por el Estado en las comunidades autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla.
- v) La coordinación de la inspección con los órganos y entidades encargadas de la vigilancia del transporte terrestre y, en particular, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tienen encomendada la vigilancia del transporte por carretera.
- w) La defensa de los derechos de los viajeros en servicios de transporte por carretera y ferroviarios y el seguimiento de las reclamaciones relacionadas con las obligaciones de los operadores de transporte.

Dentro del Plan Estratégico 2011-2020 le corresponde al Ministerio de Fomento medidas referentes a **Infraestructuras y Sistemas Inteligentes de Transportes** (ITS), en colaboración con otros organismos como los titulares de la vía, por ejemplo: Extender progresivamente en la red de carreteras la aplicación de la metodología de clasificación de la seguridad vial de las estructuras o elaborar un barómetro de la Seguridad de las infraestructuras.

En el ámbito de intervención de “Explotación y conservación de las infraestructuras” Fomento lidera:

- **La trasposición a la legislación española la Directiva 2019/1936 y 2008/96/CE** de la gestión de la seguridad en las infraestructuras viarias en la Red Transeuropea y desarrollar la formación y acreditación de los especialistas auditores de seguridad vial en las infraestructuras; materializado en el Real Decreto 345/2011, de 11 de marzo, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la Red de Carreteras del Estado.

En colaboración con los titulares le corresponde estudiar y tratar los tramos conflictivos de la red de carreteras, consolidar las inspecciones de las infraestructuras, promover la construcción de zonas de parada para vehículos en carreteras convencionales, entre otras.

- **La elaboración de la instrucción sobre la señalización de la distancia de seguridad y proceder a su implantación selectiva;** materializado en la Nota de Servicio 1/2011 sobre señalización de tramos con riesgo de colisión por alcance.

En el ámbito del **“El diseño seguro de las infraestructuras”** le corresponde liderar la medida de incorporar la evaluación de impacto en la seguridad vial en la planificación de las infraestructuras y la auditoria de seguridad vial en las fases de

proyecto y construcción de una nueva carretera o modificación sustancial de la existentes. En este aspecto, y en base al mencionado Real Decreto 345/2011, de 11 de marzo, y la Orden FOM/1649/2012, de 19 de julio, por la que se regula el procedimiento de acreditación y certificación de aptitud de auditores de seguridad viaria de la Red de Carreteras del Estado, la Dirección General de Carreteras viene convocando desde el año 2013 los programas de formación de auditores de seguridad viaria.

En el ámbito de intervención **“El diseño urbano bajo criterios de seguridad vial”** lidera la misión de elaborar recomendaciones técnicas sobre el diseño seguro en la zona urbana y carreteras locales para la movilidad de los ciclistas y fomentar la construcción de carriles bici segregados destacando **la Estrategia estatal de la Bicicleta y la Oficina Estatal de la bicicleta.**

También le corresponde liderar el desarrollo y actualización de oferta formativa en todos los niveles del sector en el ámbito de **“transportes profesional de mercancías y viajeros”**.

Destacar también la publicación de la Nota de Servicio 1/2014 de 31 de enero de 2014. Recomendaciones para la especificación de los requisitos sobre ITS "Sistemas inteligentes de transporte" en los estudios informativos, anteproyectos y proyectos de construcción de la Red Estatal de Carreteras.

### **3.2.- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo**

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo tiene una importante influencia sobre la seguridad vial a través de todo lo que tiene que ver con la seguridad de los vehículos y sus componentes y la inspección técnica de éstos. Las competencias generales en este sentido se pueden corresponder actualmente con las expresadas en los epígrafes b), g) y h) del artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial. El grueso de estas competencias se ejerce a través de la Dirección General de Industria, tal y como desarrolla el Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en su artículo 7:

***g) La elaboración y seguimiento de disposiciones reglamentarias en el ámbito de la calidad y seguridad industrial sobre productos e instalaciones industriales previstos en la Ley 21/1992, de 16 de julio, así como la elaboración, seguimiento y ejecución de las disposiciones reglamentarias sobre homologación de vehículos, sistemas y componentes previstos en el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.***

Por otro lado, todo lo que tiene que ver en el Ministerio con las competencias normativas se realiza a través de la Secretaría General Técnica, que tiene entre sus funciones:



## **Artículo 9 Secretaría General Técnica**

*a) La articulación de las competencias normativas del Ministerio con los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y con el resto de las Administraciones públicas, organismos y entidades públicas.*

*b) La preparación de la documentación e informes, así como la tramitación y coordinación de las actuaciones relativas a los asuntos que se sometan a la deliberación del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.*

*c) El seguimiento e informe de los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas; la tramitación de los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y la coordinación de las actuaciones de los distintos órganos superiores y directivos del Departamento, relativas al traspaso de funciones y servicios a aquellas.*

Recientemente se ha aprobado **El Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de la Automoción** que contempla el impulso de:

- la creación de puestos de trabajo de alta cualificación y calidad.
- la mejora de la calidad de vida, la salud, la seguridad y la sostenibilidad.
- la innovación industrial.
- la creación de nuevo tejido industrial que nos posicione entre las economías más avanzadas.

Se estima que el impacto presupuestario que supondrá el Plan será de 515 M€ para los dos primeros años (2019-2020) y 2.634 M€ para el conjunto del periodo 2019-2025.

Teniendo en cuenta el efecto arrastre (materializado en mayores inversiones de fabricantes e industria auxiliar, menores costes derivados de las mejoras de productividad, mejora de la sostenibilidad de transporte, reducción de importación de combustibles, incremento de consumo eléctrico, efectos sobre la salud del sistema público y efectos fiscales, entre otros), se calcula que el impacto total del Plan será de 2.283 M€ para 2019-2020 y 9.726 M€ para 2019-2025.

El Plan está recogido en la Estrategia de Transición Justa inscrita en la Agenda del Cambio, que guía la acción del Gobierno en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Asimismo está alineado con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, que identifica los retos y oportunidades en materia de descarbonización, eficiencia y seguridad energética, mercado interior de la energía e investigación, innovación y competitividad.

\*Ejes

Se desarrolla en torno a cinco ejes:

1. Constitución de una Mesa de Movilidad Sostenible, que reúna al sector en su conjunto, teniendo en cuenta toda la cadena de valor. En la Mesa se coordinarán medidas a medio y largo plazo que favorezcan un nuevo modelo de movilidad compatible con el compromiso del Gobierno con la transformación digital y la transición ecológica.
2. Revisión de la fiscalidad, para definir una nueva fiscalidad verde, más orientada al uso, que favorezca la reorientación a una movilidad con menores emisiones contaminantes y profundice en una mayor armonización con la fiscalidad europea.
3. Impulso de las inversiones, especialmente orientadas a la inversión en I+D+i y a la producción en España de modelos más sostenibles.
4. Apoyo a una mayor penetración de vehículos de cero y bajas emisiones, través de medidas de estímulo de la demanda, nuevos planes de achatarramiento e implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos para garantizar una cobertura adecuada.
5. Refuerzo de la Formación Profesional Dual y de la vinculación de la empresa con la Universidad:
  - Mejorando la difusión de la información relativa a las demandas del sector industrial en general y de la automoción en particular.
  - Impulsando la colaboración público-privada para el desarrollo de programas formativos en disciplinas STEM que aúnen formación y prácticas o trabajo en empresas, concentrando especialmente los esfuerzos en las subdisciplinas relacionadas con la digitalización y la transición ecológica.

#### Medidas que acompañen al sector

El Plan prevé la puesta en marcha, con carácter inmediato, de medidas que acompañen al sector de en su transición hacia un nuevo modelo de movilidad sostenible y conectada. Estas medidas son:

Actuaciones de fomento de la movilidad sostenible y conectada, a través de los planes MOVES y MOVEA, planes de achatarramiento de vehículos y estímulo de la demanda de vehículos de cero y bajas emisiones.

Apoyo al rejuvenecimiento de las plantillas y a la mayor participación de la mujer:

- Recuperación de la modalidad de jubilación parcial con simultánea celebración del contrato de relevo.
- Medidas encaminadas a incrementar la presencia femenina en todos los puestos de trabajo y perfiles profesionales.

Apoyo a la innovación, mediante líneas de ayudas parcialmente reembolsables diseñadas para la financiación de proyectos empresariales de I+D+i y modernización

tecnológica, con especial atención a aquellos proyectos que exploten el potencial de los habilitadores digitales, de singular relevancia en el sector de automoción, como son:

- la fabricación aditiva.
- el Internet de las cosas.
- la Inteligencia artificial y analítica de datos.
- los sensores y sistemas embebidos.
- la ciberseguridad.
- la economía circular e hipocarbónica.

### **3.3.- Ministerio de Sanidad**

El Ministerio de Sanidad, tiene competencias relacionadas con la seguridad vial, pues existen materias que muestran una relación estrecha con el ámbito de la sanidad pública y por extensión con sus autoridades, ya sean estas estatales o autonómicas en virtud de las competencias asumidas por las comunidades autónomas. Una de estas cuestiones tiene que ver con las aptitudes psicofísicas necesarias para obtener y mantener el permiso de conducción. Dichas condiciones se especifican en el anexo IV del Reglamento General de Conductores (RD 818/2009), y en la disposición adicional segunda del propio reglamento se indica expresamente que “la modificación del anexo IV se hará por Orden de la Ministra de la Presidencia a propuesta conjunta de los Ministros del Interior y de Sanidad y Política Social”. Los propios centros de reconocimiento de conductores se conciben como centros sanitarios, según refiere el preámbulo del reglamento correspondiente (RD 170/2010), y requieren la autorización previa de la autoridad sanitaria competente y la inscripción en el registro correspondiente. También el titular del centro, el director y los facultativos deben haber sido autorizados por la autoridad sanitaria correspondiente. También se han desarrollado estudios al amparo del Ministerio de Sanidad que han resultado de suma importancia para la investigación en materia de accidentes y lesiones a consecuencia del tráfico, así como su prevención.

#### **-Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024:**

Esta Estrategia elaborada por el Ministerio de Sanidad, y aprobada por el Consejo de ministros en su reunión del día 9 de febrero de 2018, se fundamenta y apoya en las dos que la precedieron (*Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008* y *Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016*), así como en los tres Planes de Acción que desarrollaron ambas Estrategias. La conducción bajo los efectos del alcohol o las drogas es un factor concurrente en un gran número de siniestros viales. Por ello, todo esfuerzo social y sanitario para reducir su consumo repercutirá, sin duda, en la mejora de la seguridad vial.

### **3.4.- Ministerio de Hacienda y Función Pública.**

Respecto de las funciones de tráfico que puedan tener relación con las propias del Ministerio de Hacienda, cabe destacar que las operaciones tanto de primera adquisición o primera circulación de vehículo como de transferencia llevan en general asociados los impuestos, respectivamente, especial sobre determinados medios de transporte (impuesto de matriculación) e impuesto de transmisiones.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública, en su actual estructura básica descrita en el Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales,, cuenta con la Dirección General de Tributos, que se ocupa de todo el diseño de la política global en este sentido que incluye, por ejemplo, la aplicación de leyes internacionales o política comunitaria. Se estructura en subdirecciones generales, y cuenta con una dedicada a impuestos especiales y con otra para entre otras cosas el impuesto de transmisiones patrimoniales.

### **3.5.- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación**

Los permisos de circulación para vehículos en régimen de matrícula diplomática se expiden en la jefatura provincial de tráfico de Madrid a instancias del ministerio de asuntos exteriores, como se refleja en el capítulo dedicado a matriculación especial del Reglamento General de Vehículos. El Ministerio de Asuntos Exteriores se encarga de validar en cada caso la procedencia de este régimen de matrícula y de la consecuente exención de pago del impuesto de matriculación.

### **3.6.- Ministerio de Educación y Formación Profesional**

En cuanto a las materias relacionadas con la educación, el Ministerio de Educación y Formación Profesional es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia educativa, de formación profesional y de universidades. Conviene reseñar que en los distintos planes de estudios desarrollados a lo largo de las distintas leyes de educación que se han ido sucediendo, han incluido en mayor o menor medida previsiones respecto al fomento de la Educación vial en la escuela como punto de partida a una movilidad más segura, si bien es cierto que el aprendizaje vial ha de estar presente en todas las etapas de la vida, y no exclusivamente en la etapa escolar.

La profesionalización del sector de formación vial será potenciada con la implantación efectiva del nuevo título de formación profesional denominado **“Técnico Superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible”**, regulado por Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo. Es el primer título reglado de profesional de la seguridad vial, y habilitará para formar en todos los campos de la movilidad: educación vial, formación para obtención de los permisos, formación en cursos de sensibilización y reeducación vial, y cursos de conducción segura;

además de habilitar para labores de asesoramiento en planes de movilidad y seguridad vial laboral.

### **3.7.- Ministerio de Justicia**

Una de las grandes colaboraciones entre ministerios para la mejora de la Seguridad Vial, que afecta al Ministerio de Justicia fue la Ley Orgánica 2/2019, de 1 de marzo y la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por las que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial, con el objetivo de definir con mayor rigor todos los delitos contra la seguridad del tráfico y los relacionados con la seguridad vial, evitando que determinadas conductas calificadas como de violencia vial puedan quedar impunes.

Esta ley persigue incrementar el control sobre el riesgo tolerable por la vía de la expresa previsión de excesos de velocidad que se han de tener por peligrosos o de niveles de ingesta alcohólica que hayan de merecer la misma consideración. A partir de esa estimación de fuente de peligro se regulan diferentes grados de conducta injusta, trazando un arco que va desde el peligro abstracto hasta el perceptible desprecio por la vida de los demás, como ya venía haciendo el Código. Las penas y consecuencias se incrementan notablemente, en especial, en lo concerniente a la privación del permiso de conducir, y a ello se añade la no menos severa posibilidad de considerar instrumento del delito al vehículo de motor o ciclomotor, en orden a disponer su comiso. Los delitos contra la Seguridad Vial se regulan del artículo 379 al 385 ter del Código Penal.

## **III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COMPETENCIAS.**

### **1. Planteamiento general.**

Aunque *el tráfico y circulación de vehículos a motor* constituye una materia que la Constitución reserva en exclusiva al Estado, algunas CCAA han asumido determinadas competencias de ejecución de la normativa estatal utilizando para ello distintas vías. Las Comunidades que hoy gozan de competencias ejecutivas en materia de tráfico son tres y coinciden con las que tradicionalmente han ostentado atribuciones en la materia: Navarra, el País Vasco y, más recientemente, Cataluña. El resto de CCAA carecen de competencias en materia de tráfico.

Es cierto que la inspección técnica de vehículos constituye una actividad ampliamente descentralizada, pero no lo es menos que, salvo la propia regulación normativa de la misma, no se encuadra, al menos a efectos competenciales, en la materia tráfico y circulación de vehículos a motor. El TC tiene establecido que, a pesar de su repercusión (indirecta) en la seguridad vial, las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos a los vehículos (a excepción de la homologación de tipos) no se engloban en la materia tráfico, sino en la de *industria*. Tal es el caso de la verificación de que la producción en serie se ajusta al tipo homologado o de la inspección técnica y las revisiones periódicas de vehículos automóviles (ITV). Esta última función ejecutiva ha correspondido tradicionalmente al Ministerio de Industria sobre la base de lo dispuesto en el artículo 9 del Código de la Circulación de 1934, hoy expresamente

derogado. En la actualidad, sin embargo, las funciones y servicios de inspección técnica de vehículos han sido traspasados a la casi totalidad de las CCAA en virtud de las competencias asumidas por las mismas en materia de industria, por lo que el Estado les ha transferido los correspondientes servicios.

Cabe señalar, finalmente, que la Disposición Adicional 5ª de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se reguló el permiso y la licencia de conducción por puntos y que modificó el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, establecía que *“las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán las encargadas, en su ámbito territorial, de determinar el modo de impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial, de acuerdo con la duración, el contenido y los requisitos de aquéllos, que se determinen con carácter general.”*

La disposición adicional segunda de la Ley de Seguridad vial queda redactada del siguiente modo por Ley 18/2021, de 20 de diciembre: *«Disposición adicional segunda Comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor :Las Comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán las encargadas, en su ámbito territorial, de determinar el modo de impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial y los cursos de conducción segura y eficiente, de acuerdo con la duración, el contenido y los requisitos de aquéllos que se determinen con carácter general.»*

## 2. País Vasco.

La Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), no incluye entre las competencias que asume dicha Comunidad la menor mención al tráfico o circulación vial. Resulta por ello paradójico que el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, traspase a dicha Comunidad una serie de servicios en materia de ejecución de la legislación estatal sobre tráfico y circulación de vehículos. Se hace preciso, en consecuencia, tratar de analizar el título invocado por dicha norma para proceder al traspaso de los *servicios*. Pero antes conviene realizar una serie de indicaciones generales al objeto de situar debidamente el tema y alcanzar un mayor grado de comprensión del mismo.

La Constitución recoge por primera vez de forma expresa la cuestión foral, al señalar en su Disposición Adicional 1ª que: *“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”*. Aunque el régimen foral previsto en dicha Disposición y el régimen de autonomía previsto en el título VIII de la Constitución son distintos, de la DA 1ª resulta la posibilidad de que los territorios forales actualicen sus fueros y a la vez, y de forma simultánea, se transformen, como el resto de territorios, en CCAA. Esta es, precisamente, la vía seguida por el País Vasco, cuyo Estatuto, como ha señalado la doctrina y el propio TC, es el resultado del ejercicio del derecho a la autonomía y -simultáneamente- del proceso de actualización de sus fueros.

Consecuencia de esa posibilidad de asumir competencias más allá de los límites

del artículo 149.1, invocando para ello los “derechos históricos” que de una u otra forma, realmente han ostentado, se dicta el Real Decreto citado, de 15 de octubre de 1982, que aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la Disposición Transitoria 2ª del Estatuto, por el que se traspasan al País Vasco una serie de “servicios en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos”. El título en virtud del cual dichos servicios son traspasados se contiene en el primero de los dos apartados de que se compone dicho Acuerdo, el cual se acompaña en el Anexo del Real Decreto.

Según dicho apartado (cuyo encabezamiento es: “Competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma”), al País Vasco corresponden una serie de funciones ejecutivas de la legislación del Estado en materia de tráfico en virtud de dos títulos: uno que podríamos calificar de normativo o jurídico y otro histórico. Dichos títulos son, por un lado, el artículo 17 del Estatuto, relativo a la Policía autónoma vasca, y, de otro, “el reconocimiento expreso del Estado a unos antecedentes históricos debidamente actualizados” (Preámbulo del Real Decreto).

El título relativo a la Policía autónoma vasca es insuficiente porque las competencias que se transfieren exceden con mucho de las funciones que a dichos Cuerpos corresponden en materia de tráfico, las cuales, por otra parte, ya fueron transferidas con el propio Estatuto y el Real Decreto del Ministerio del Interior de 22 de diciembre de 1980. Dada la redacción literal del artículo 17, podría entenderse que el País Vasco puede asumir en materia de circulación vial las competencias que tradicionalmente han desempeñado los cuerpos policiales de los territorios históricos, pero en modo alguno las que reflejan los servicios que supuestamente se traspasan.

El Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, se presenta como continuación del citado de 1980, pero no hay tal continuación o complemento ya que no hay nada que complementar y las competencias previstas en aquél exceden con creces de lo previsto en el artículo 17 del Estatuto. Así se deduce claramente del elenco de “Servicios e Instituciones que se traspasan”, según la rúbrica del segundo apartado del Acuerdo que estamos estudiando. La Comunidad Autónoma del País Vasco asume las siguientes funciones en la materia, todas ellas de carácter ejecutivo:

- Las facultades siguientes en materia de *Escuelas particulares de conductores*: las autorizaciones de instalación y funcionamiento, así como la facultad de declarar extinguidas, suspender y revocar dichas autorizaciones, todo ello de acuerdo con las normas sustantivas dictadas por el Ministerio del Interior; la expedición, suspensión, intervención y revocación de las autorizaciones para ejercer como director o profesor de las Escuelas particulares de conductores; en la misma materia, la designación de los Tribunales calificadores para la expedición de dichos certificados (si bien en ellos ha de formar parte como vocal un funcionario de la Escala Técnica de la Jefatura Central de Tráfico designado por ésta). Corresponde al Estado, sin embargo, la fijación de los requisitos y el contenido mínimo de las pruebas que han de superarse para acceder a la condición de director o profesor de Escuelas particulares de conductores. Además, la Comunidad Autónoma ha de convocar las pruebas para la obtención de dichos certificados de aptitud en las mismas fechas y con el mismo programa que las convocadas por la Jefatura Central de Tráfico.

- La *facultad de sancionar las infracciones* en materia de tráfico. Corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma la imposición de todas las infracciones previstas en el Código de la Circulación (hoy TR.LTSV y Reglamentos de ejecución) y disposiciones complementarias, con exclusión de las que competen a los Municipios y la suspensión y anulación de los permisos de conducir y de circulación. La facultad de sancionar implica la de instruir el expediente, así como la de dictar la resolución que le ponga término y hacerla ejecutar, percibiendo, en su caso, el importe de las multas.

Ha de señalarse que el actual texto de la Ley de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y seguridad vial, establece que la autoridad que hubiera impuesto una sanción grave o muy grave tiene la obligación de comunicarlo al Registro de Conductores e Infractores en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa.

- La facultad de autorizar, conforme a la normativa vigente, la circulación de *vehículos históricos*, dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma.

- La autorización, conforme a las disposiciones vigentes, de las *pruebas deportivas* cuyos itinerarios discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, así como la vigilancia y protección de las mismas y de aquellas otras cuyos itinerarios discurran en parte por dicho territorio.

- Planteamiento de *campañas divulgativas de educación y formación vial* en territorio de la Comunidad Autónoma, así como ejecutar las que se programen por la Jefatura Central de Tráfico de ámbito territorial supracomunitario.

- Dictar las instrucciones a que deba ajustarse la actuación de las *Policías Municipales* para la observancia e interpretación de las normas de circulación en el territorio de la Comunidad en coordinación con la Jefatura Central de Tráfico.

- Establecer las medidas de *vigilancia o las restricciones necesarias en la circulación de vehículos* por las vías públicas cuando así proceda de acuerdo con la legislación vigente. El órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá dar cumplimiento y ejecutar las instrucciones de carácter general referidas a las grandes operaciones de movimiento de vehículos.

- La percepción de los *derechos o tasas* a que dé lugar el ejercicio de las competencias anteriores.

Resulta sorprendente que en los diferentes apartados del Acuerdo no figure la menor mención a la Policía autónoma vasca y, sin embargo, sea éste el título esgrimido para proceder al traspaso a la Comunidad Autónoma de los servicios que se relacionan en el referido acuerdo de la Comisión Mixta. Por otra parte, y como de la enumeración de los servicios traspasados (competencias) se infiere, se trata de facultades que no competen a la Policía autónoma, sino a otros órganos o instituciones del País Vasco, por lo que, como venimos diciendo, el artículo 17 del Estatuto no puede ser invocado para proceder a la transferencia de ese amplio elenco de atribuciones en materia de tráfico.

Nos queda analizar la posibilidad de que la operación efectuada encuentre la debida cobertura jurídica en el segundo de los títulos expresamente invocados por el



propio Real Decreto de traspasos, esto es, “el reconocimiento expreso del Estado a unos antecedentes históricos debidamente actualizados” que permitirían que el País Vasco volviera a ejercer las funciones, debidamente actualizadas, si se quiere, de que tradicionalmente ha gozado.

El problema principal reside en el hecho de que esos “antecedentes históricos debidamente actualizados”, que hubieran conducido a la posibilidad de que el País Vasco ejerciera (constitucionalmente) una serie de facultades en materia de tráfico, no han sido debidamente reflejados en el Estatuto. Éste no contiene la menor mención a que el País Vasco asume las facultades de ejecución en materia de tráfico que tradicionalmente han ostentado los territorios forales que hoy la componen. La ausencia de una mención expresa conduce a considerar que el País Vasco no puede asumir legítimamente un elenco tal de competencias en materia de tráfico ya que carece de título para ello y, en consecuencia, no es posible traspasar los servicios sobre competencias que no se tienen. Como el TC ha sostenido en cuantas ocasiones ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema, la Constitución es el único título de atribución de poderes, sin que sea posible que existan atribuciones justificadas en razones históricas que se impongan sobre los dictados constitucionales. La DA 1ª, ha señalado el TC, puede ser el fundamento para que se reconozcan atribuciones a algunos territorios en razón de circunstancias históricas, pero una vez que se ha producido dicho reconocimiento la única fuente de legitimidad de esas atribuciones no es la historia, sino la Constitución misma.

En conclusión, que la norma adecuada para invocar esos “antecedentes históricos” del País Vasco (o mejor, de los territorios históricos que hoy integran el País Vasco) en materia de tráfico es su Estatuto de Autonomía, y no un Real Decreto de traspaso de servicios que ha de limitarse (como su nombre indica) a traspasar los servicios, medios personales y créditos presupuestarios de las competencias ya asumidas, y no a transferir funciones y competencias en una materia exclusiva del Estado.

### 3. Cataluña.

El artículo 150.2 de la CE habilita al Estado para transferir o delegar en las CCAA, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. En uso de dicha previsión constitucional el Estado ha aprobado la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La utilización de la vía del artículo 150.2 CE por parte del Estado, en el presente caso, se ajusta a las previsiones constitucionales. En primer lugar, porque lo que se transfiere son *facultades* correspondientes a una materia de titularidad estatal, como es el tráfico; y en segundo lugar, porque las concretas facultades de ejecución transferidas son susceptibles de ello, ya que por su naturaleza no rebasan los referidos límites, pues la uniformidad de la regulación y de las condiciones de seguridad en la circulación exigidas en la materia quedan plenamente garantizadas con las competencias normativas y el resto de competencias ejecutivas que se reserva el Estado.

En el análisis de las concretas facultades ejecutivas que se transfieren a

Cataluña es preciso señalar, en primer lugar, que la Ley orgánica 6/1997 no hace una relación de las competencias ejecutivas que se transfieren a Cataluña en materia de tráfico, sino que establece una cláusula general en virtud de la cual se transfieren todas las competencias ejecutivas en la materia a excepción de las que enumera expresamente, las cuales siguen en manos del Estado. Así, según el artículo 1, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, a excepción de las siguientes:

- a. *La facultad de expedir, revisar y canjear los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores, así como su anulación, intervención, revocación y, en su caso, suspensión, derivada de expedientes de sanción o en vía cautelar.*

*Igualmente se excluye la verificación de las pruebas reglamentarias establecidas para la obtención del permiso de conducción y de las licencias de conducción para ciclomotores.*

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

En el artículo siguiente se establecen las condiciones de ejercicio de las competencias transferidas. Con carácter general, la ejecución por parte de las CCAA presupone en manos del Estado un poder de vigilancia y supervisión que se acentúa en el caso de las competencias transferidas o delegadas en virtud del artículo 150.2, ya que el propio precepto señala expresamente que la Ley orgánica de transferencia o delegación preverá en cada caso “las formas de control que se reserve el Estado”. Se establece así el deber de la Comunidad de Cataluña de ejercer las competencias transferidas de acuerdo con los principios de coordinación y colaboración con la Administración del Estado, de facilitar a ésta la información que le solicite sobre las materias objeto de transferencia y la obligación de ambas Administraciones de facilitarse recíprocamente el acceso a los respectivos ficheros en materia de tráfico, respetando en todo caso lo previsto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (en la actualidad, la ley en vigor es la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

Aunque la asunción de la titularidad de las competencias se produce en el momento mismo de la entrada en vigor de dicha Ley (el 1 enero de 1998), su concreto ejercicio será asumido por la CA en el momento en que tenga efectividad la transferencia de los medios personales y materiales y presupuestarios precisos, instrumentado mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalidad de Cataluña y el correspondiente RD de traspaso de servicios.

La Generalidad de Cataluña ejerce las funciones ejecutivas que le han sido transferidas a través, fundamentalmente, del Servicio Catalán de Tráfico, que ha sido creado por la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña. Se

trata de un Organismo autónomo adscrito al Departamento de Interior, responsable de la ejecución de las competencias de la Generalidad en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad viaria, que deben ser ejercidas mediante el citado Servicio y los órganos del Departamento de Interior que se determinen reglamentariamente.

La vigilancia, disciplina y regulación del tráfico, la denuncia de las infracciones de las normas vigentes en la materia, así como las tareas de protección y auxilio en las vías públicas o de uso público, sin perjuicio de las competencias de los Municipios en dichas materias, corresponde al Departamento de Interior, que las ejerce a través de la policía autonómica. Al igual que se señaló para el País Vasco, el texto refundido de la LTSV, establece que la autoridad que hubiera impuesto una sanción grave o muy grave tiene la obligación de comunicarlo al Registro de Conductores e Infractores en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa.

La citada Ley 14/1997 crea también la Comisión Catalana de Tráfico y Seguridad Viaria, como órgano consultivo y de participación adscrito al Servicio Catalán de Tráfico y la Comisión Interdepartamental para la Mejora de la Seguridad Viaria, que es un órgano de coordinación interdepartamental de la Administración de la Generalidad en materia de tráfico y seguridad vial.

Esta inclusión de las referidas competencias ejecutivas en materia de tráfico en una Ley de transferencia del artículo 150.2 CE presenta una importante consecuencia última: la posibilidad de que dichas facultades, o parte de ellas, retornen al Estado si éste lo decide unilateralmente mediante una Ley orgánica posterior. La esencia misma de la transferencia y delegación de facultades susceptibles de ello, operadas por la vía del artículo 150.2, es que tanto su otorgamiento como su revocación están en la sola disponibilidad unilateral del Estado, disponibilidad que surge de su titularidad de la competencia respectiva.

#### **4. Navarra.**

Antes de la entrada en vigor de la Constitución, Navarra poseía un régimen foral autónomo constituido por las competencias atribuidas por la Ley de 16 de agosto de 1841, sobre la Administración General de Navarra, y por las normas y acuerdos posteriores que completaron y enriquecieron el contenido de aquella norma histórica. Dicho régimen fue objeto de una declaración expresa de respeto por parte de la DA 1.<sup>a</sup> de la CE, que prevé su actualización en el marco de lo dispuesto en la propia norma constitucional y los Estatutos de Autonomía. La referida actualización tuvo lugar a través de la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), cuyo artículo 39.1 dispone que corresponden a Navarra, además de las facultades y competencias “que expresamente se le integran” por dicha Ley orgánica y las que el Estado le “atribuya, transfiera o delegue”, “todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias”.

La característica común de este último grupo de competencias es su fundamento en el régimen foral preconstitucional; sin perjuicio, como venimos indicando, de que una vez que la Constitución ha reconocido los derechos históricos, la fuente de legitimidad de esas atribuciones o competencias no es la historia, sino la

propia Constitución (STC 76/1988, de 26 de abril, entre otras muchas). Ello significa que, al ser consideradas facultades integrantes de los “derechos históricos de los territorios forales” que la CE ampara y respeta, y para los que prevé su actualización, siguen formando parte de las potestades de la Comunidad Foral pese a la reserva en favor del Estado que sobre las mismas puede establecer la Norma Fundamental.

Así, de no ser por dicha DA, los “territorios forales” sólo podrían ostentar facultades sobre las materias del artículo 149.1 de la CE a través de los instrumentos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la CE. La no aplicación de los límites del artículo 149.1 de la CE sólo opera, como es lógico, respecto de auténticos derechos históricos.

Que ello es así se ve claramente en el caso de la propia circulación vial. El artículo 49 de la LORAFNA, tras señalar en los apartados 1 y 2 que en virtud de su régimen foral corresponden a Navarra una serie de competencias de distinto alcance (exclusivas, ejecutivas) según la materia, dispone en su apartado 3 que: *“En todo caso, en las materias a que se refieren los apartados anteriores, así como en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta”*.

Es interesante señalar que la vigilancia en las carreteras está compartida entre ATGC y Policía Foral, si bien la potestad sancionadora, tanto en denuncias procedentes de un cuerpo como del otro, es competencia del Jefe Provincial de Tráfico y que actualmente está “sobre la mesa” una posible redistribución de esta competencia compartida o transferir competencias en seguridad vial a esta Comunidad Autónoma.

## **IV.- LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES**

### **1. Encuadre normativo.**

La regulación de los entes locales se encuentra recogida, principalmente, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL).

El artículo 3 LBRL agrupa a los Entes Locales en dos grupos:

1) Entes Locales territoriales: Municipio, Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Se trata de los entes que la Constitución recoge y que, por mandato constitucional, deben existir.

2) Entes locales de ámbito inferior al municipio, las comarcas u otras entidades que abarquen a varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Se trata de ente locales sometidos a régimen especial.

De todos ellos, la ley solo atribuye expresamente competencias en materia de tráfico a los municipios, y en ellos nos centraremos, lo que no obsta a que otras entidades locales puedan llegar a asumirlas. Por citar un ejemplo reciente, cabe señalar que la Ley Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía creó en 1997 la figura de la Entidad Local Autónoma, con el objetivo de descentralizar y mejorar la gestión y los servicios que se prestan en aldeas y pedanías alejadas de

poblaciones que ostentan capitalidad municipal. Partiendo de ello se han creado varios de estos entes locales inferiores al municipio, como por ejemplo, la Entidad Local Autónoma de Zahara de los Atunes, en el municipio de Barbate (Cádiz), creada el 14 de junio de 2011, que asume como propia, entre otras, la competencia en materia de tráfico.

Nos centraremos en los municipios.

Aunque la normativa reguladora del tráfico no alude de forma expresa a la necesidad de un tratamiento diferenciado del tráfico dentro y fuera de las zonas urbanas, éste puede considerarse implícito en la atribución a los Municipios de un importante elenco de competencias.

Los Ayuntamientos, en efecto, son las Administraciones Públicas llamadas a desempeñar el papel más importante y destacado en la resolución de la problemática actual del tráfico en las áreas urbanas. Y ello, no porque se considere que el tráfico urbano y la problemática que encierra forme parte del elenco natural de competencias que les corresponde privativamente a los Municipios por ser la genuina expresión de unos supuestos intereses intrínsecamente locales, sino sencillamente porque la circulación urbana constituye un asunto que afecta directamente al círculo de intereses de dichos Entes.

Sobre esta situación ha venido a incidir la CE de 1978, que ha alterado radicalmente las bases de nuestro régimen local. El artículo 137 de la misma señala que los Municipios, al igual que los demás Entes en que el Estado se organiza territorialmente (las CCAA que se constituyan y las Provincias, como hemos visto), gozan de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”; garantía constitucional de la autonomía local que vuelve a reiterar el artículo 140 del propio texto constitucional. Cuáles sean en concreto esos intereses para cuya gestión los Municipios gozan de autonomía y en los cuales tienen derecho a participar, no lo dice la Constitución, sino que es obra de la Ley. Como ha afirmado reiteradamente la doctrina, la Constitución, a diferencia de lo dispuesto respecto del Estado y las CCAA, no determina las competencias que corresponden a los Municipios, sino que la concreción de las competencias locales queda remitida a la Ley ordinaria, estatal o autonómica según el sistema constitucional de distribución de competencias en la materia de que se trate. Así lo determina con toda claridad el propio artículo 2 LBRL, que recoge la tesis de la autonomía local como derecho de los Entes locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus respectivos intereses.

El legislador básico de régimen local, no obstante, ha explicitado una serie de materias en las que, “en todo caso”, el Municipio ejercerá competencias, “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 25), lo cual supone que el legislador sectorial, incluido el estatal, queda vinculado por el elenco de materias contempladas en dicho precepto, de forma que al proceder a su regulación debe atribuir, “en todo caso”, competencias sobre las mismas.

El tráfico es, precisamente, uno de los sectores o materias expresamente mencionados en el artículo 25 LBRL, al objeto de que el legislador ordinario concrete necesariamente las competencias que sobre el mismo deberán ejercer los Municipios.

En este caso, el legislador ordinario es el estatal ya que se trata de una materia en la que el Estado, como hemos notado, tiene competencia exclusiva. El legislador

estatal ha procedido a concretar la previsión del artículo 25.2.b) de la LBRL en la LTSV, texto que atribuye a los Municipios un importante elenco de competencias en materia de circulación vial.

## **2. Competencias.**

Las competencias de los Municipios en la materia se encuentran reguladas en el artículo 7 del actual texto refundido de la Ley de Seguridad Vial;

*a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.*

*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.*

*c) La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no dispongan 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 su posterior depósito cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo. Las bicicletas sólo podrán ser retiradas y llevadas al correspondiente depósito si están abandonadas o si, estando amarradas, dificultan la circulación de vehículos o personas o dañan el mobiliario urbano.*

*Igualmente, la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los términos que reglamentariamente se determine.*

*d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.*

*e) La realización de las pruebas a que alude el artículo 5.o) en las vías urbanas, en los términos que reglamentariamente se determine.*

*f) El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.*

*g) La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales*

## 2.1. Ordenación y regulación del tráfico.

La doctrina especializada define la ordenación del tráfico como “el conjunto de medidas y actuaciones concretas y específicas para cada caso que, sin modificar sustancialmente una infraestructura, tienden a mejorar su explotación”. Otros autores distinguen entre “ordenación del tráfico”, que consiste en la adopción de las medidas que tienden a organizar y distribuir las corrientes de vehículos y peatones en relación con el espacio disponible (la vía), y la “regulación del tráfico”, que comprende cuanto se dirige a organizar y distribuir las corrientes de circulación con relación al tiempo. Ambos tipos de actuaciones, en las vías urbanas, competen a los Municipios. Éstos ejercen ambas atribuciones a través de sus correspondientes servicios municipales de tráfico y, fundamentalmente, de la Policía Municipal que, según el artículo 53.1. de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es la encargada de “ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación”.

Los objetivos básicos de la ordenación del tráfico son el aumento de la seguridad vial y la mejora del nivel de servicio de las vías o aprovechamiento óptimo de las mismas, evitando también otros problemas como la congestión y la contaminación ambiental. La ordenación del tráfico comprende, entre otras, medidas como las siguientes:

- Ordenar, cuando razones de seguridad o fluidez lo aconsejen, otro sentido de circulación; la prohibición total o parcial, con carácter general o para determinados vehículos o usuarios, del acceso a partes de la vía; el cierre de determinadas vías; el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos o la utilización de arcenes o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto
- Actuaciones relativas a la señalización. Dentro de ellas cabe distinguir las que corresponden a los Municipios como titulares de las vías urbanas y las que les competen como responsables de la ordenación del tráfico.
  - Como titulares de las vías urbanas, los Municipios son los encargados de instalar las señales y marcas viales adecuadas, así como de que la señalización se mantenga en condiciones de seguridad para la circulación.
  - Como Entes competentes para la ordenación del tráfico son los responsables de la señalización de carácter circunstancial en razón de las contingencias de la circulación y de la señalización variable necesaria para su control.

La regulación del tráfico, por su parte, se reduce prácticamente a la exigencia del cumplimiento de las reglas de preferencia de paso. Se lleva a cabo mediante los semáforos y a través de los agentes de la Policía Local, que en determinadas circunstancias pueden modificar las reglas de prioridad de paso. Se trata de una de las funciones más importantes y conocidas de la Policía Municipal.

## 2.2. Vigilancia por medio de agentes propios.

También compete a los Municipios el control y vigilancia del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, competencias que ejerce a través de la Policía Municipal. Ésta es la encargada de controlar y vigilar el cumplimiento de las normas de

comportamiento en la circulación por parte de todos los usuarios de las vías urbanas. Su presencia supone un importante estímulo en el cumplimiento voluntario de las normas en un sector caracterizado por un elevado grado de contravención. En el ejercicio de este cometido pueden impartir órdenes que respondan a las circunstancias especiales como la avería de un semáforo, un atasco, un accidente, etc. Por otra parte, son los encargados, de detectar las infracciones a las normas de tráfico y proceder a la correspondiente denuncia.

### 2.3. Denuncia de infracciones e imposición de sanciones.

Al objeto de garantizar las atribuciones de los Municipios en materia de tráfico la normativa local vigente reconoce a dichos Entes, dentro de la esfera de sus competencias, además de la potestad normativa o reglamentaria, la potestad sancionadora.

La denuncia de las infracciones de tráfico, que es una forma de iniciación del procedimiento sancionador, corresponde en las vías urbanas a los agentes propios de los Municipios encargados de la vigilancia del tráfico, es decir, a la Policía Municipal. Dichos agentes tienen el deber de denunciar todas las infracciones que observen cuando ejerzan las funciones de ordenación, control y vigilancia del tráfico que les atribuye el propio artículo 7 de la LTSV (denuncias obligatorias).

Los requisitos y datos que deben cumplir y contener las denuncias, su aptitud para iniciar el procedimiento sancionador, la presunción de veracidad de que gozan los hechos expresados en las mismas, la forma y domicilio en que han de notificarse, las distintas fases del procedimiento sancionador en materia de tráfico y los derechos de que gozan en el mismo los presuntos responsables, no presentan particularidades en el ámbito local.

En cuanto a la potestad para imponer las sanciones en el ámbito local, el TR.LTSV atribuye expresamente dicha competencia a los Alcaldes al disponer que “la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes”. El concepto de vía urbana aquí es esencial ya que delimita el ámbito en que los Alcaldes pueden ejercer válidamente su potestad sancionadora.

Esta amplia regla atributiva de competencias en favor de los Alcaldes enseguida es matizada por la propia LTSV. Así, excluye de la competencia municipal las infracciones que se cometan contra el título IV de la Ley (De las autorizaciones administrativas), y hace recaer en el Jefe Provincial de Tráfico la competencia para imponer las sanciones que consistan en la suspensión del permiso o licencia de conducción o circulación.

Tampoco en las travesías corresponde, siempre y en todo caso, la competencia para sancionar las infracciones de tráfico a los Alcaldes, sino tan sólo cuando tales vías presenten *‘características exclusivas de vías urbanas’*. Es decir, cuando el tráfico de la travesía (vía interurbana que discurre por suelo urbano) sea mayoritariamente urbano y cuando exista alternativa viaria que mantenga la continuidad de la Red de Carreteras del Estado, proporcionando un mejor nivel de servicio.



Por otro lado, el TR de la LTSV prevé un supuesto de sustitución de competencias, al disponer que “los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de Comunidades Autónomas que tengan transferidas las funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos.”

Cabe traer a colación finalmente que el TR.LTSV, que establece que la autoridad que hubiera impuesto una sanción grave o muy grave tiene la obligación de comunicarlo al Registro de Conductores e Infractores en el plazo de los quince días naturales siguientes a su firmeza en vía administrativa.

#### 2.4. Regulación de los usos de las vías urbanas.

La necesidad de compatibilizar los distintos usos de que las calles pueden ser objeto, se traduce en la posibilidad de que los Municipios adopten una serie de medidas a las que no se alude expresamente. Cabe precisar que por tráfico rodado no sólo ha de entenderse el efectuado con vehículos de motor, sino el tránsito que se realiza, por ejemplo, con bicicletas, pues también éste constituye una modalidad de tráfico rodado. Los Municipios pueden crear carriles reservados a la circulación con bicicletas, determinar las aceras, paseos y andenes por los que pueden transitar y establecer las normas que han de respetar los usuarios de las mismas. También pueden reservar determinados carriles a la circulación exclusiva de algunas categorías de vehículos, como autobuses y taxis, en atención al servicio público que desempeñan, y normas prioritarias a favor de estos y otros vehículos prioritarios (ambulancias, coches de bomberos, etc.). Respecto al tránsito peatonal, los Municipios no solo pueden regular el uso de las vías urbanas por parte de los peatones, también pueden crear “áreas peatonales” o “zonas de tráfico limitado”. Las primeras constituyen verdaderas zonas prohibidas a la circulación y al estacionamiento de automóviles, salvo las reservas que eventualmente puedan hacerse a favor de determinadas categorías de vehículos (bomberos, policía) o de algunos usuarios (minusválidos, residentes). Las zonas de tráfico limitado son áreas en las que se prohíbe la circulación de automóviles durante ciertas horas del día o el tránsito de determinados tipos de vehículos. Los Municipios, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 7 de la LTSV, pueden crear verdaderas áreas de estancia y relación para los peatones, convirtiendo a las Ordenanzas municipales de circulación en un instrumento de revitalización de determinadas zonas de las ciudades (centros históricos) y una herramienta adecuada para la protección de otros bienes y derechos presentes en el fenómeno del tráfico.

#### 2.5. Regulación de estacionamientos.

El régimen de estacionamiento en las vías urbanas ha de ser regulado mediante Ordenanza municipal. Mientras que la detención y la parada del vehículo forman parte del derecho mismo a circular, y los estacionamientos reservados suponen un uso común especial o privativo de las vías públicas, el estacionamiento prolongado y no privativo, o estacionamiento propiamente dicho, constituye en la actualidad un uso común general del dominio público.

## 2.6. Inmovilización de vehículos.

Los Municipios, para hacer frente a los problemas del tráfico en las áreas urbanas, también están habilitados por la LTSV para adoptar una serie de medidas que, aunque impropriadamente calificadas de “medidas provisionales”, constituyen una clara manifestación de la coacción administrativa directa. Se trata de la posibilidad de inmovilizar los vehículos en las vías urbanas y de proceder a su retirada y depósito cuando concurren determinadas circunstancias previstas legalmente.

### - Inmovilización:

El art. 7 TR.LTSV, autoriza 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.

Por otro lado, el Artículo 104 del TR. LTSV, recoge los supuestos en que procede la inmovilización de vehículos de las vías públicas por parte de todas las Administraciones Públicas, como por ejemplo, que el vehículo carezca de autorización administrativa para circular o que los pasajeros no porten casco, estando obligados a ello.

### - Retirada:

El art. 7 TR.LTSV, autoriza también la retirada de los vehículos 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. Igualmente autoriza la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen.

El art. 105 TR.LTSV, por su parte, recoge los supuestos en los que procede la retirada de vehículos de las vías públicas por parte de todas las Administraciones Públicas, como por ejemplo en caso de accidente que impida continuar la marcha o cuando constituya un peligro.

## 2.7. Autorización de pruebas deportivas.

La autorización para celebrar pruebas deportivas que discurran íntegramente por el casco urbano corresponde a los Municipios. La regulación del procedimiento para el otorgamiento de la autorización y las normas a que habrá de ajustarse la celebración de tales pruebas se encuentra en el art. 55 del Reglamento General de Circulación, que a su vez se remite al Anexo II.

Este artículo establece que la celebración de pruebas deportivas cuyo objeto sea competir en espacio o tiempo por las vías o terrenos objeto de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como la realización de marchas ciclistas u otros eventos, requerirá autorización previa.

La competencia para su otorgamiento depende del tipo de vía en que se desarrolle la prueba. El referido Anexo dispone que los Ayuntamientos solo son competentes para otorgar dicha autorización cuando se trate de pruebas que se desarrollen íntegramente dentro del casco urbano, con exclusión de las travesías.

## 2.8. Pruebas de alcoholemia o de detección de sustancias estupefacientes.

Se trata de uno de los cometidos más importantes de la Policía Municipal en lo referente al control y vigilancia del tráfico en las vías urbanas.

## 2.9. Cierre de vías urbanas.

El texto refundido de la LTSV, lo hemos visto ya, prevé la posibilidad de que la autoridad competente ordene el cierre de determinadas vías “cuando razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen”, pero la necesidad de “cerrar” al tráfico determinadas vías, a todos los usuarios o a parte de ellos, puede venir motivada por circunstancias distintas a las previstas en dicho precepto. De ahí que el artículo 7 del mismo texto legal concluya el elenco de las competencias municipales en la materia señalando que los Municipios pueden ordenar el “cierre de las vías urbanas cuando sea necesario”. En el trasfondo de esta previsión subyace la aludida plurifuncionalidad de las vías urbanas. Los distintos usos de que pueden ser objeto las vías urbanas en ocasiones son compatibles, pero en determinados supuestos y circunstancias dicha compatibilidad desaparece o puede resultar perjudicial, por lo que resulta preciso excluir transitoriamente algunos (la celebración de un triunfo deportivo o electoral, una procesión, la celebración de fiestas, un accidente, un incendio o incluso por las obras de conservación y mantenimiento de la propia vía). Resulta claro, por lo demás, que el cierre de las vías urbanas debe venir motivado por una situación de necesidad, concepto jurídico indeterminado que servirá para controlar el ejercicio de esta potestad por parte de la Administración local. El cierre al tráfico (rodado o peatonal) de una vía pública sólo estará justificado y será conforme a Derecho si la medida es necesaria y se adecua a los fines que con ella se pretenden.