

# el tráfico urbano / características y regulación

## El fenómeno de la circulación: naturaleza y requisitos

**E**l Derecho de Tráfico nace cuando el hombre completa sus medios naturales de traslación con otros creados por su genio y su técnica que le permite hacerlo con mayor rapidez, pero al mismo tiempo con más peligro potencial para sí mismo y para sus semejantes; situación que es atendida por la norma jurídica, porque con ella entran en juego intereses superiores como son la vida e integridad corporal de las personas.

Es el fenómeno de la circulación, en suma, un ente social jurídico y técnico cuya trascendencia ha aumentado en nuestro tiempo por el número de vehículos que utilizan las vías públicas, desproporcionado a la capacidad de éstas. Tiene carácter so-

cial por afectar a la totalidad de los seres humanos que tienden, por contraposición a los irracionales, al aglutamiento en núcleos compactos que constituyen las ciudades. Es jurídico, porque como toda actividad del hombre se halla necesitada, quizá más que ninguna otra, de unas normas detalladas, por ello llamadas de comportamiento, para el uso de las vías públicas. Es, en fin, técnico, porque al utilizarse dichas vías por un crecido número de automóviles y dada la complejidad que presenta el fenómeno en la actualidad, hace preciso la posesión de conocimientos técnicos que han de ponerse en juego al aplicarlos de manera ininterrumpida bajo el signo de la prevención, cautela y diligencia más exquisitas para evitar que la armonía precisa quiebre con el hecho de tráfico, llamado vulgarmente accidente.

Son elementos de este fenómeno el hombre, el vehículo y la vía, de pareja importancia cada uno en la manifestación externa de aquél y los cuales se hallan en íntima relación de forma tal que del comportamiento del primero y de las características de los dos últimos, depende con

toda certeza que la circulación sea armónica y fluida o lenta y peligrosa. Se ve, pues, cómo el fenómeno de hecho se agudiza en sus caracteres, principalmente por la falta de sincronización de sus elementos, que obliga al Poder público, o mejor a la sociedad constituida para el Derecho, que es el Estado, a dar unas normas jurídicas que tiendan a coartar la innata libertad del hombre y permitan compartir la capacidad vial a todos cuantos sientan la necesidad de aprovecharse de ella.

## Circulación urbana y normas reguladoras

Si de los conceptos generales pasamos a la contemplación del fenómeno de circulación en vías urbanas, con facilidad vemos que la insuficiencia de los caminos por donde ha de discurrir la corriente circula-

*Varios ejemplos de transgresiones, típicas ya en todas nuestras ciudades.*



toria en proporción al número de usuarios que han de utilizarlos, agudiza sus caracteres, de forma que los principios inspiradores del Derecho de Tráfico, fluidez y seguridad de la circulación, se ven seriamente amenazados porque al pugnar entre sí aquéllos se ofrece como resultado principal la preponderancia de uno solo de los mismos con la consecuencia de una circulación lenta y obstruyente o por el contrario un porcentaje elevadísimo de accidentes.

Esta característica peculiar de la circulación urbana lleva a preguntar si las normas reguladoras de ella son genuinas, con una naturaleza propia, porque el fenómeno a cuya regulación atienden es asimismo especial y autónomo respecto al que se registra en vías interurbanas. Mas sin desconocer que existen opiniones favorables a la autonomía de las normas reguladoras de la circulación en vías urbanas, entendemos que aun con el máximo respeto a las peculiaridades que el tráfico pueda presentar en dicha clase de vías la norma general reguladora del comportamiento del hombre en el fenómeno de la circulación debe ser aplicable en todo momento y lugar admitiéndose tan sólo reglas especiales que desarrollen las generales defensoras del principio básico del orden, seguridad, fluidez y armonía del tráfico.

Así lo vemos en el capítulo VI de nuestro Código de la Circulación dedicado a la circulación urbana, cuyos preceptos no suponen más que la adaptación a las peculiaridades de núcleos urbanos de las normas generales contenidas en el capítulo II del mismo. En efecto, si todo Código de la Circulación ha de contener en su parte general las normas afectantes a la variedad de usuarios de las vías públicas, es evidente

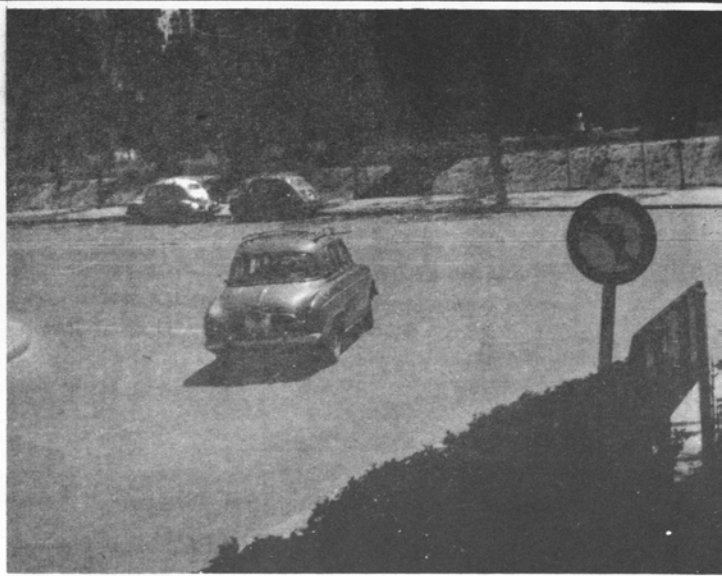
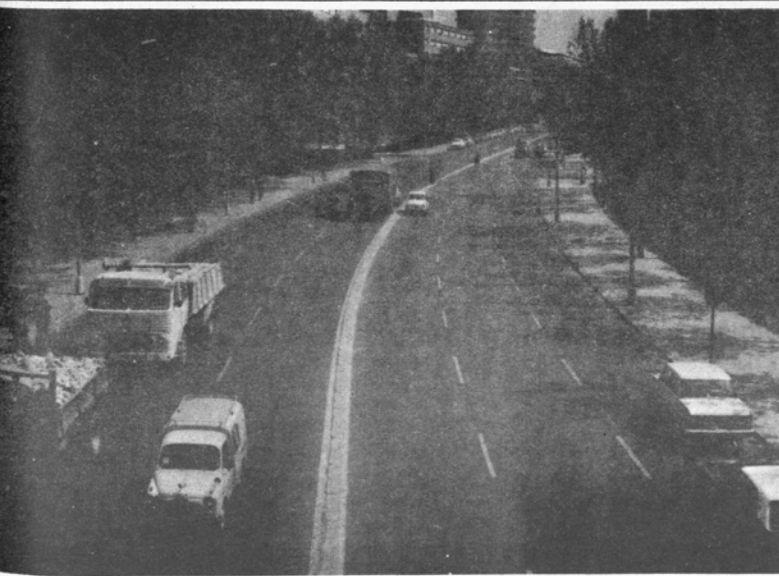
que una razón de oportunidad, conocimiento y aplicación práctica de sus preceptos, aconsejan que no existan divergencias entre las reglas aplicables en una y otra clase de vías, pues sobre ser uno solo el fenómeno que regulan, aunque con matices diversos, el primer efecto de la dispersión se produciría al exigir a los usuarios una amplitud considerable de conocimientos teóricos, que la experiencia ha demostrado deben ser sucintos, concretos y comprensivos de las normas y señalen fundamentales del tráfico, para que no sólo se posean, sino que se apliquen en todos y cada uno de los momentos en que se manifiesta la circulación.

Por ello, debe fijarse la atención en aquellas prescripciones reglamentarias inmutables que por afectar a las condiciones técnicas de los vehículos o a los requisitos administrativos de los mismos para que pueda ser permitida su circulación, son aplicables y exigibles en todo el territorio nacional sin distinciones ni matices que rompan la uniformidad de la exigencia legal. Es por esto por lo que, a título de ejemplo, puede señalarse como nota de actualidad el peligro que implica someter a los automóviles a una normativa general ajena a los mismos en materia de humos y gases tóxicos, previstos ya en el Código de la Circulación y que de confiarse a las Autoridades Municipales llevaría a la consecuencia de una distinta medida por exigencia de la respectiva Ordenanza, lo que no es admisible cuando el automóvil tiene autorizada su circulación por un permiso nacional otorgado por la Administración del Estado y se halla condicionado aquél a que mantenga en todo momento los requisitos técnicos que le fueron exigidos y comprobados antes de expedirse la autorización.

No se opone a estas ideas que, tanto en el Código como en las diversas disposiciones que posteriormente se han promulgado, tal como la Orden de 22 de julio de 1961 y el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 26 de diciembre de 1968, se confieran atribuciones delegadas a las Autoridades Municipales y concretamente a los Alcaldes, para que pese a lo dispuesto en la Ley de 30 de julio de 1969, que atribuyó facultades únicas al Ministerio de la Gobernación para disciplinar el tráfico en todas las vías públicas de España y a los Gobernadores Civiles la facultad de sancionar las infracciones que se cometan, sea cualquiera la vía en que tengan lugar, regulen el tráfico en las vías de su jurisdicción e impongan sanciones por infracción a las normas de circulación que en ellas se cometan. Competencia ésta compartida, aunque por delegación expresa de la Ley, que contribuye sin duda a la descentralización con el consiguiente efecto de la agilidad de la acción preventiva y represiva de la Administración.

Mas volviendo al tráfico urbano considera en su aspecto objetivo y puesto que las necesidades de traslación de los seres humanos y de las cosas de que se sirven es un hecho insoslayable, que en unión del empequeñecimiento de las vías por el crecido número de usuarios, desemboca en la creación de un grave y complicado problema, estimamos deben puntualizarse si fuera posible los factores influyentes en la agudización del problema sobre los que se hace preciso actuar para la solución, o al menos obtener un mejoramiento de aquél.

No se oculta que la circulación en un sentido amplio está basada en un orden absolutamente necesario para que la anarquía no surja con la carencia de normas de comporta-



## el tráfico urbano / características y regulación



miento para el uso de las vías públicas, con el inmediato efecto de la imposibilidad del tránsito: el sistema, orden o sentido de la circulación es principio básico fundamental que, sea cualquiera la clase de vías de que se trate, ha de regir como premisa para ulteriores medidas de regulación. El artículo 21 del Código de la Circulación, esté o no desarrollado por la consiguiente Ordenanza municipal, prescribe una ordenación del tráfico o sentido de circulación que no cabe desconocer en momento alguno, complementado con las prescripciones del 174 sobre marcas viales sobre el pavimento. La circulación por la derecha y aun dentro de ella, si se dispone de varias bandas o carriles, por el situado más al borde de la derecha de la calzada, o en caso de denso tráfico sin abandonar la banda por la que se circule más que para preparar un cambio de dirección con la antelación suficiente y con previo aviso, es norma esencial de inexcusable acatamiento.

Pero el empequeñecimiento de las vías urbanas tiene una aparente causa que por su exteriorización no es preciso tratar de demostrar: ella es la necesidad ineludible de proveer al mantenimiento de la población de una ciudad con las mercancías precisas para su consumo, es decir, que aparece la carga y descarga de vehículos de mercancías como necesaria porque subviene a necesidades primarias de los habitantes de una ciudad, mas también con el inmediato efecto de constituir los grandes y medianos vehículos de transporte un serio obstáculo al libre tránsito y un motivo de empequeñecimiento de las calzadas utilizables.

Cierto que el Código de la Circulación dedica algunos preceptos tanto en las normas generales como en las de circulación urbana, a la materia de carga y descarga; pero en realidad no hace más que establecer un principio restrictivo dejando a las Autoridades Municipales libertad para reglamentar mediante los correspondientes Bandos u Ordenanzas el horario en que tales faenas han de realizarse. Y si a ello añadimos el permanente empequeñecimiento de la zona destinada al tránsito rodado, por la permanencia constante de una hilera de automóviles estacionados en cada uno de los bordes de la calzada, se comprende con rapidez que el estacionamiento y aun la simple parada para carga y descarga, estrangula la vía pública reduciendo su capacidad a límites notoriamente insuficientes para las necesidades del tráfico actual en cualquier ciudad.

Esta notable causa de perturbación se hace preciso afrontarla con una doble acción: de una parte, la señalización, previo estudio demostrativo de su necesidad por la intensidad del tráfico registrado, de vías o calles en las que se halle prohibido permanentemente el estacionamiento de toda clase de vehículos; de otra, la fijación de horario de

carga y descarga opuesto a la de mayor intensidad e incluso intensidades medias de tráfico, a fin de que en determinadas zonas y durante las horas en que normalmente se desarrollen las restantes actividades ciudadanas, se prohíba la circulación de vehículos de mercancías, grandes, medianos y aún de pequeño tonelaje. Sólo así podrá afrontarse este factor de alta perturbación en la capacidad vial que constituye a nuestro juicio una de las causas principales de empequeñecimiento de las vías urbanas.

La velocidad es un concepto sutil y de difícil medida, de imposible regulación completa en un Código, Reglamento u Ordenanza de Circulación. Nuestro Código la contempla, por regla general, con un sentido restrictivo en el artículo 17 al tratar del dominio que debe ejercer el conductor sobre el vehículo y de la obligación de reducir la velocidad y detenerse si fuera preciso en las siete circunstancias que se puntualizan. El artículo 18 prohíbe conducir recuas, vehículos o ganados a velocidad que exceda a la que como máximo hayan fijado las Autoridades competentes. En el 19 se prohíbe la competencia de velocidad y en fin en el 93 se contempla la limitación de vehículos (camiones y autobuses cuya limitación oscila según su carga entre 60 y 80 kilómetros por hora). Tan sólo en el artículo 98 la velocidad se prevé en un sentido positivo, aunque indirectamente, al exigir rapidez en los adelantamientos, maniobra peligrosa en sí misma, para la que se autoriza invadir la calzada destinada a la circulación en sentido opuesto y a cuyo fin se encarece y exige que la situación anormal o de peligro dure el menor tiempo posible. No nos ocultan las dificultades de aplicación del aumento de la velocidad.

La educación vial de los peatones, a fin de que los cruces de calzadas no se hagan más que por los sitios ordenados o señalizados, es fundamental también para la fluidez del tráfico; y el respeto a ultranza a las señales de circulación y especialmente a la regulación de los semáforos, constituye un factor decisivo para alcanzar dichos fines.

La circulación urbana, en definitiva, requiere una minuciosa atención y dedicación por parte de los encargados de velar con la disciplina del tráfico, para que no sólo se aproveche totalmente la capacidad vial, sino que la seguridad con su secuela de comodidad en los movimientos traslaticios, no se vean perturbados hasta hacer de un hecho tan natural la más molesta e insegura de las actividades del hombre moderno.

**Carlos Muñoz-Repiso y Vaca.**  
Jefe de la Sección de Recursos e Informes. Dirección General de la Jefatura Central de Tráfico.