

JEFATURA CENTRAL DE TRAFICO: COMPETENCIA Y ORGANIZACION

Sumario: 1. Introducción.—2. Competencia del Ministerio de la Gobernación en materia de tráfico.—3. Organó que la ejerce. 4. Estructura orgánica de la Jefatura Central de Tráfico.—5. Estructura burocrática.

1. Introducción

El decreto-ley de 25 de febrero de 1957 segregó del Ministerio de la Gobernación la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo y la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, absorbida hoy por el Area Metropolitana de Madrid. Con estos servicios y con el Instituto Nacional de la Vivienda del Ministerio de Trabajo se creó un departamento ministerial: el de la Vivienda.

Esta segregación de competencias

del Ministerio de la Gobernación parecía que iba a marcar el cauce para la cesión de otros servicios, pues la complejidad de sus cometidos, en cierto modo coincidentes con los otros órganos adscritos a distintos ministerios, parecía aconsejar, en aras de una mejor coordinación político-administrativa, la creación de algún otro ministerio que canalizara de manera uniforme aquellas competencias.

Sin embargo, dos años después, en 1959, se produciría un hecho que, una vez más, habría de reforzar los

objetivos, siempre extensos e insospechados del Ministerio de la Gobernación; en efecto, la promulgación de la ley 47/1959, de 30 de julio, iba a ampliar sensiblemente una de sus funciones más típicas y tradicionales, la de Orden público, a través de la faceta del orden vial.

Dos normativas, una genérica y otra específica, se promulgan en el mismo día: la nueva ley de Orden público y la ley sobre la regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional. Ambas disposiciones son, efectivamente, de la misma fecha: 30 de julio de 1959.

Y esto, que sin duda es una simple coincidencia, sin embargo, debe hacernos meditar. La reforma y sustitución de la ley de Orden público de 28 de julio de 1933 por la ley 47/1959, de 30 de julio, responde a la acuciante necesidad de agilizar y actualizar los dispositivos y procedimientos de defensa del orden público, mientras que la ley que atribuye competencia al Ministerio de la Gobernación en materia de tráfico da el tratamiento conveniente a una singularidad del orden público: el orden vial.

En ambas disposiciones se expande, se vitaliza el orden público, y en la segunda, de manera concreta, el orden de la circulación que es preciso regular: dentro del progresivo aumento de los vehículos de tracción mecánica y de toda la problemática que la circulación encierra es preciso enfrentarse con un fenómeno sustancialmente humano, pues como se dice en la exposición de motivos de la ley 47/1959, de 30 de julio, en el volumen de accidentes interviene de forma decisiva la conducta de los hombres, destacando la responsabilidad de quienes, sirviéndose del ve-

hículo y de la vía en forma antirreglamentaria, constituyen un peligro para la seguridad de las personas y de las cosas ajenas.

2. Competencia del Ministerio de la Gobernación en materia de tráfico

La acción administrativa referente a la circulación puede ser considerada desde un doble punto de vista:

1.º En cuanto acción directora de ordenación y coordinación, que se lleva a cabo por el Ministerio de la Gobernación, a través de la Jefatura Central de Tráfico, en virtud de lo dispuesto en la ley 47/1959, de 30 de julio y sus disposiciones complementarias.

2.º En cuanto típica acción de policía—vigilancia y disciplina—de las carreteras y de las demás vías públicas que se lleva a cabo, en relación con los particulares, por el mismo ministerio y en virtud de la misma normativa.

Por su parte, la acción de policía de la circulación, que tiene por objeto garantizar el orden vial y que limita los derechos de los usuarios, se desarrolla en dos vertientes:

a) Preventivamente, exhorta a la observancia y cumplimiento de las normas de circulación—Código de la circulación y disposiciones complementarias—, disciplina a los usuarios de las vías públicas y les ayuda a cumplir dichas normas.

b) Represivamente, impone las sanciones adecuadas a los usuarios de las vías públicas que, infringiendo estas normas y quebrantando aquel orden, atentan contra la seguridad e integridad física de las personas y de los bienes de las mismas—princi-

palmente los vehículos que simultáneamente utilizan las vías públicas.

En la policía de la circulación aparecen con claridad las dos notas de protección y de generalidad que hemos integrado en nuestra definición de uno de los aspectos más importantes de la policía del orden público; es evidente y no necesita demostración el aspecto protector de las personas—los viandantes, los conductores y en general los usuarios de las vías públicas—. Y la nota de generalidad aparece clara en el hecho de ser pública la propiedad de las vías y público, prácticamente sin restricciones, su uso, y muy principalmente se deduce la nota de generalidad de la permanente intensidad del uso de las vías por toda clase de personas.

Si el orden público constituye la tranquilidad, pacífica y armónica convivencia de los ciudadanos, en el momento presente la circulación urbana e interurbana es un medio ambiente realmente propicio para que surjan y se desarrollen en gran porcentaje las relaciones de convivencia y, simultáneamente, las perturbaciones de la misma.

La atribución de la policía de la circulación al Ministerio de la Gobernación no se ha debido al azar ni a razón alguna transitoria de oportunidad, sino a la intención meditada y consciente del legislador, basada en el hecho de estar implicado el concepto de la policía de la circulación dentro del concepto de la policía del orden público, cuya custodia y salvaguardia ha correspondido inalterablemente al Ministerio de la Gobernación.

Al concepto tradicional de orden público hay que añadir en la actualidad una faceta más, la del orden

vial, correspondiendo al Ministerio de la Gobernación mantener y garantizar este orden por medio de la policía de la circulación, de tal suerte que no pueda hacer dejación de estas funciones sin, al propio tiempo, hacer dejación también de las que le corresponden en cuanto al mantenimiento del orden público.

Así lo expresa terminantemente la exposición de motivos de la ley 47/1959, de 30 de julio, sobre regulación de la competencia en materia de tráfico al manifestar que, precisamente por tener encomendada tradicionalmente el Ministerio de la Gobernación la misión de velar por el orden público, es por lo que se le confía la función específica de policía y vigilancia del tráfico.

Por otro lado, es interesante destacar que la atribución al Ministerio de la Gobernación de la competencia en materia de tráfico no es una originalidad de la ley 47/1959, de 30 de julio.

Desde la ley de 23 de septiembre de 1939 hasta la citada existe un conjunto de disposiciones que progresivamente van atribuyendo a este ministerio dicha competencia.

Así, el decreto de 4 de diciembre de 1941 transfirió a los gobernadores civiles las facultades de sancionar las infracciones de los preceptos del Código de la circulación en base a estar concentradas en el Ministerio de la Gobernación, bajo mando y dirección únicos, las funciones de vigilancia y servicios con que se atiende al mantenimiento del orden público.

El artículo 29 del decreto de 10 de octubre de 1958, llamado estatuto de los gobernadores civiles, les confirió *con carácter exclusivo* la imposición de sanciones derivadas de infraccio-

nes de circulación producidas fuera de las poblaciones.

Y en este mismo sentido se manifiesta el artículo 1.º-1 de la ley 47/1959, de 30 de julio, al determinar que corresponde a los gobernadores civiles la sanción gubernativa de las infracciones de tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas.

Por último, el decreto 1666/1960, de 21 de julio, que desarrolló las competencias en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera, determinadas en la ley antes citada, en su artículo 4.º-1, recoge textualmente la facultad conferida a los gobernadores civiles en su estatuto de sancionar *con carácter exclusivo* todas las infracciones cometidas contra la legislación de tráfico, circulación y transportes, sin matizar el carácter del territorio donde se cometan, como hacía el decreto de gobernadores, ya que a partir de este momento se les atribuyen facultades para sancionar las infracciones cometidas en todas las vías públicas.

El orden de la circulación es, pues, una parcela del orden público. Y en este sentido lo ha enfocado siempre el legislador. Es un orden público singular. Una colisión entre dos vehículos, rompe, violenta, perturba el orden y la seguridad vial y produce los mismos efectos y resultados, en las personas y en las cosas, que cualquier alteración del orden público provocada en la forma que enumera la ley 47/1959, de 30 de julio.

3. Órgano que la ejerce

El artículo 2.º-1 de la ley a que nos venimos refiriendo atribuye al Ministerio de la Gobernación la ma-

triculación de vehículos, la expedición de permisos de circulación y para conducir vehículos de motor mecánico y su retirada provisional o revocación en los casos en que reglamentariamente proceda, organizando un registro oficial de vehículos y otro de conductores, servicios de información pública y los demás que, debidamente coordinados, requiera la ejecución de dicha disposición legal.

Las funciones enunciadas requerían de un órgano que las ejerciera y desarrollara. De aquí la creación de la Jefatura Central de Tráfico.

Pero junto a la competencia enumerada, el artículo 1.º-1 de la repetida ley 47/1959, de 30 de julio, atribuía también al Ministerio de la Gobernación la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carretera y demás vías públicas y, en relación con las mismas, la sanción gubernativa de las infracciones que se cometan, a través de los gobernadores civiles.

Por ello, resultaba evidente la necesidad de asignar a la Jefatura Central de Tráfico funciones de dirección inmediata, ordenación y coordinación, pues el hecho de encomendar a la Guardia civil la misión de vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carretera hacía necesaria la configuración de un órgano que dirigiera y coordinara no sólo los cometidos confiados a la Guardia civil, sino también todos los demás que la normativa citada atribuía al Ministerio de la Gobernación en materia de tráfico.

En efecto, la Jefatura Central de Tráfico queda así definida desde el momento mismo de su creación: la ley 47/1959, de 30 de julio, en su artículo 3.º-1, determina que se trata

de un organismo que bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación ejerce las funciones de dirección inmediata, ordenación y coordinación de todas las actividades que dicho texto legal atribuye al mencionado departamento ministerial, a la vez que se le encomienda también la misión de velar porque las normas reguladoras del tráfico, en lo que a su competencia se refiere, permanezcan siempre actualizadas.

Posteriormente, la orden de 5 de octubre de 1959, ya derogada, dictó normas sobre organización y competencia de la Jefatura Central de Tráfico, aludiendo a su estructura periférica. Por ella se crearon las Jefaturas Provinciales de Tráfico, con los Negociados de Conductores, Sanciones y Vehículos.

Y es el decreto 1621/1961, de 6 de septiembre, el que mejor establece la estructura general de su organización, si bien la orden de 12 de mayo de 1962 crea una sección más en los servicios centrales, la de Personal e Inspección, y es preciso dictar la orden de 8 de agosto de 1963, que vuelve a estructurar la Jefatura, tanto a nivel central como a nivel periférico.

Concretadas las funciones de la Jefatura Central de Tráfico, antes de entrar en la exposición detallada de su estructura orgánica, debemos señalar respecto a su naturaleza jurídica que el decreto 1348/1962, de 14 de junio, de la Presidencia del Gobierno, la clasifica como un organismo autónomo de la clase A, constituyendo, pues, una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sometida a la normativa de la ley de Entidades estatales autónomas.

4. Estructura orgánica de la Jefatura Central de Tráfico

4.1 ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS CENTRALES

4.1.1 Jefe central de Tráfico

Tiene categoría de director general, ejerce el mando de la Jefatura Central, correspondiéndole la dirección, gestión y resolución de los asuntos atribuidos a la competencia de la jefatura; la iniciación, trámite y autorización de expedientes de gastos hasta 100.000 pesetas; la ordenación de los pagos, resolver, por delegación del ministro de la Gobernación, los recursos de alzada promovidos contra resoluciones sancionadoras de los gobernadores civiles por infracciones de circulación; conceder préstamos, anticipos y becas a los funcionarios y a sus hijos a propuesta de la Comisión Central de Acción Social, etc.

4.1.2 Secretario general

Es el segundo jefe de este servicio, correspondiéndole, entre otras, las siguientes funciones: sustituir al director general en sus ausencias y en las representaciones que decida delegarle; dirigir, vigilar y coordinar los trabajos y servicios que se realicen tanto a nivel central como periférico; el despacho de los asuntos que el director general le delegue, etc.

Estos son los dos puestos representativos, a nivel nacional, de la Jefatura Central de Tráfico, la cual consta de las siguientes secciones, cuyas jefaturas son desempeñadas por funcionarios directivos:

4.1.3 Administración y Contabilidad

Le corresponde toda la gestión económico-administrativa de la Jefatura y de la Caja de los Servicios de Trá-

fico por Carretera. Consta de los negociados de:

- Administración.
- Contabilidad.
- Caja y habilitación.

4.1.4 Asuntos generales

La orden de 8 de agosto de 1963 creó esta sección, con competencia en todas aquellas materias no atribuidas a otras dependencias, encuadrándola bajo la dependencia directa del secretario general. Se estructura en los siguientes negociados:

- Registro y Archivo.
- Información y Biblioteca.
- Organismos internacionales y nacionales.
- Asuntos generales.
- Helicópteros.

4.1.5 Conductores y Sanciones

Tiene a su cargo el Registro General de Conductores. Emite las instrucciones que deben observar las Jefaturas Provinciales de Tráfico en la concesión, canje, expedición de duplicados, revisión y revocación de los permisos para conducir. Determina los criterios que deben seguirse en la aplicación de sanciones, etc. Tiene los siguientes negociados:

- Sanciones.
- Conductores.
- Asuntos generales.

4.1.6 Divulgación

Realiza campañas en todo el ámbito nacional sobre información y formación de los usuarios de las vías públicas, para lograr una ética circulatoria. Consta de los negociados de:

- Organización y Proyecciones.

- Documentación y Misiones Educativas.
- Prensa y Radio.

4.1.7 Gabinete de Estudios

Constituye un órgano de apoyo del secretario general, encuadrado en la propia Secretaría general; es una unidad administrativa independiente. Dependen de él los siguientes negociados:

- Mecanización.
- Organización y Métodos.
- Estadística.
- Documentación y Planificación.

4.1.8 Gabinete Técnico

Su misión es la de estudiar las cuestiones técnicas de tráfico. Es una unidad asesora del director general en todas las materias relacionadas con el tráfico urbano e interurbano, investigación sobre accidentes y medios auxiliares para la seguridad de la circulación. Sus negociados son:

- Tráfico urbano e interurbano.
- Seguridad.
- Laboratorio de investigación de accidentes.
- Enseñanza técnica.

4.1.9 Personal e Inspección

Le compete todo lo relacionado con nombramientos, destinos, ingresos, escalafones, hojas de servicios, control de asistencia, expedientes disciplinarios, acción social, selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios, convocatorias de oposiciones, etcétera. Además realiza la función inspectora de todos los servicios del organismo. Cuenta con los siguientes negociados:

- Administración de Personal.

- Selección y perfeccionamiento de funcionarios.
- Remuneraciones y acción social.

4.1.10 Recursos y Legislación

Tramita y propone al director general la resolución de todos los recursos que se elevan a este centro directivo en materia de circulación. Estudia y propone las reformas legislativas que procedan en materia vial. Tiene los siguientes negociados:

- Recursos.
- Informes.
- Propuestas legislativas.

4.1.11 Vehículos

Tiene a su cargo el Registro General de Vehículos. Dicta las normas a que deben ajustarse las Jefaturas Provinciales de Tráfico sobre matriculación, transferencias, reformas, etcétera, de vehículos. Sus negociados son:

- Vehículos.
- Asuntos generales.

4.2 ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS

La Jefatura Provincial de Tráfico es la unidad tipo periférica de este servicio. Existen cincuenta, radicadas una en cada capital de provincia. La orden de 8 de agosto de 1963 suprimió las de Ceuta y Melilla, quedando en estos territorios de soberanía dos delegaciones a cargo de un funcionario de la escala técnica con mando de jefe de negociado.

Las Jefaturas Provinciales de Tráfico constituyen puestos de nivel directivo, y sus titulares tienen a todos los efectos la consideración de autoridad.

En términos generales, en dichas

unidades existen los siguientes negociados:

4.2.1 Conductores

Tramita y concede los permisos para conducir automóviles de motor mecánico; revisa y expide duplicados de dichos permisos; efectúa canjes de permisos para conducir y autoriza las licencias de conducción de ciclomotores.

4.2.2 Sanciones

Tramita los expedientes de denuncia por infracción de las normas del Código de la circulación, legislación de transportes, proponiendo al gobernador civil los acuerdos que procedan. Prepara los informes que deben emitir dichas autoridades en los recursos de alzada que los particulares promuevan contra las resoluciones sancionadoras que en dichas materias hayan dictado los gobernadores civiles.

4.2.3 Vehículos

Expide los permisos de circulación de todas clases; anota en ellos las transferencias; expide duplicados por extravío de los permisos de circulación; visa la documentación de los tractores agrícolas expedida por las jefaturas agronómicas, excepto que hayan de surtir efecto en todo el territorio nacional, en cuyo caso corresponde dicho trámite a la Jefatura Central de Tráfico.

4.2.4 En algunas jefaturas de gran flujo de trabajo, como en las de Barcelona, Madrid, Valencia, etc., existe el negociado de *Asuntos Generales*, al que competen las demás funciones no descritas, como campañas de divulgación, pruebas deportivas, rela-

ciones con otros organismos, registro de entrada y salida, etc.

4.2.5 El puesto de trabajo de *cajero-habilitado* existe en todas las jefaturas provinciales, y en otras, como en las de Madrid, Sevilla, etc., es desempeñado por un funcionario de la escala técnica, constituyendo una unidad a nivel de negociado.

4.3. ORGANOS COLEGIADOS

4.3.1 *De los servicios centrales con ámbito nacional*

4.3.1.1 *Junta de jefes.*—Su misión es la de asistir al director general en todos los asuntos que aquél someta a su conocimiento, si bien el dictamen que emita dicha junta no vincula al director general. Los asuntos que deben elevarse a la junta de jefes; sin estar determinados, son aquellos de sensible repercusión en el orden orgánico, funcional y burocrático de la jefatura. Integran dicho órgano todos los jefes de sección de este servicio.

4.3.1.2 *Comisión del Plus Familiar.*—Resuelve todo lo relacionado con la determinación de este beneficio a los funcionarios que reúnen las condiciones necesarias. La preside el jefe de la sección de Personal e Inspección por delegación del director general. Son vocales un funcionario por cada una de las escalas, elegido por los demás destinados en los servicios centrales, en representación éstos de los destinados en las jefaturas provinciales. Su mandato dura dos años naturales. Es vocal-secretario, sin voz ni voto, el jefe del negociado de Remuneraciones y Acción Social.

4.3.1.3 *Comisión Central de Acción Social.*—Estudia y propone al direc-

tor general la concesión o denegación de préstamos; anticipos y becas para los funcionarios y sus hijos; así como marcar las directrices de la acción social a desarrollar en todos los servicios. Está integrada por los siguientes miembros:

- Presidente: El secretario general.
- Vocales natos:
 - El jefe de la sección de Administración y Contabilidad.
 - El jefe de la sección de Personal e Inspección.
 - El jefe de la sección de Recursos y Legislación.
- Vocales electivos:
 - Un funcionario de cada escala, elegido por votación por sus compañeros. Su mandato dura dos años naturales.
 - Vocal secretario, sin voz ni voto: El jefe del negociado de Remuneraciones y Acción Social.

4.3.2 *De los servicios periféricos*

4.3.2.1 *Comisiones Provinciales de Acción Social.*—Las preside el jefe provincial de Tráfico, y forman parte de ellas, como vocales, un funcionario por cada escala, elegido por votación, durando su mandato dos años naturales. Informan a la Comisión Central de Acción Social y al director general de todo lo relacionado con los asuntos de su denominación y en particular de todas las peticiones de préstamos, anticipos y becas, éstas tanto para los propios funcionarios como para sus hijos.

4.3.2.2 *Las Comisiones Delegadas de las de Servicios Técnicos para Tráfico.*—Creadas por el artículo 5.º de la ley 47/1959, de 30 de julio, para coordinar en el ámbito provincial todos los cometidos de los organismos

oficiales y sindicales, servicios o entidades que puedan cooperar mejor en el logro de los fines que aquella normativa estableció.

Están constituidas en cada capital de provincia bajo la presidencia del gobernador civil. Sus vocales son los siguientes:

- Jefe de Obras Públicas.
- Jefe de la Delegación de Industria.
- Jefe provincial de Tráfico.
- Jefe del Sindicato Provincial de Transportes.
- Jefe u oficial más caracterizado de las fuerzas de vigilancia de carretera.
- Un representante del Ayuntamiento de la capital.
- Un representante de la Diputación Provincial.

Actúa de secretario, sin voz ni voto, un funcionario de la respectiva Jefatura Provincial de Tráfico.

Además de los miembros citados, cuando la índole de la materia lo requiera, podrá asistir cualquier otro representante de organismos o entidades cuyo parecer se estime aconsejable oír.

5. Estructura burocrática

Las normas de régimen jurídico para el personal de la Jefatura Central de Tráfico fueron aprobadas por orden del Ministerio de la Gobernación de 26 de septiembre de 1962. Constituyen un verdadero estatuto de personal. Dichas normas están divididas en siete capítulos, con un total de 53 artículos, dos disposiciones finales, cuatro transitorias y una derogatoria.

El personal adscrito a la Jefatura Central de Tráfico está compuesto:

a) Por quienes desempeñan los puestos directivos de secretario general, jefes de sección y jefes provinciales de Tráfico.

b) Por los funcionarios públicos que forman parte de cuerpo o plantilla de la Administración del Estado y sirven destino en la jefatura.

c) Por los funcionarios públicos de la propia Jefatura Central de Tráfico.

Además de los citados, el director general puede contratar a otras «personas o entidades» para la realización de determinados trabajos que por su urgencia, volumen o índole técnica no puedan ser realizados por el personal antes descrito.

Existe, por último, el personal obrero.

Los artículos 8.º al 12 de las aludidas normas de régimen jurídico contienen una serie de preceptos relativos a las tareas que corresponden a los funcionarios de las diversas escalas, que son cuatro:

- Técnica.
- Ejecutiva.
- Auxiliar.
- Subalterna.

Los funcionarios de la escala técnica, dice el artículo 9.º, ocuparán las jefaturas de negociado y restantes puestos de jefatura que existan o puedan crearse. Deben poseer título facultativo o de enseñanza superior.

Los de la escala ejecutiva, similar al Cuerpo Administrativo de la Administración del Estado, desempeñan las demás tareas burocráticas propias de la gestión administrativa y han de poseer título de bachiller superior o equivalente.

A los funcionarios de la escala auxiliar les compete los trabajos de ta-

quigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares.

Por último, los de la subalterna tienen encomendadas funciones de índole manual y han de poseer conocimientos propios de la enseñanza primaria.

Desde mediados del pasado año se están realizando trabajos para determinar la plantilla orgánica de este servicio. Se nombró una ponencia

para la clasificación de puestos de trabajo, redactándose un cuestionario-tipo que se remitió a todos los servicios. Estos, rellenos por los funcionarios de todos los niveles que ocupan un puesto de trabajo, han sido ya cumplimentados, estando muy avanzados los estudios que permitirán concretar la plantilla orgánica que contenga los verdaderos puestos de trabajo existentes en este organismo.—ADOLFO ELICES HÚECAS.