



Comentario **Movilidad personal ligera y control**

administrativo: una regulación necesaria con retos pendientes: sobre el Registro de Vehículos Personales Ligeros tras el Real Decreto 52/2026 y su impacto en la gestión urbana y la seguridad vial

1. Contexto normativo y finalidad de la regulación de los vehículos personales ligeros

El **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos aprobado por el Real Decreto 2822/1998, responde a un proceso progresivo de transformación de la movilidad urbana en España, caracterizado por la expansión acelerada de los denominados **vehículos personales ligeros**, especialmente los patinetes eléctricos, monociclos y otros dispositivos de movilidad individual.

Durante la última década, estos medios de transporte se han consolidado como una alternativa real al vehículo privado y al transporte público en entornos urbanos, impulsados por factores como la congestión del tráfico, las políticas de reducción de emisiones, el encarecimiento del combustible y la expansión de plataformas digitales de movilidad. Este fenómeno ha generado beneficios evidentes en términos de sostenibilidad, pero también importantes problemas de convivencia, seguridad vial y control administrativo.

Desde el punto de vista constitucional, la intervención normativa en este ámbito encuentra fundamento en el **artículo 149.1.21.ª de la Constitución Española**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, así como en el **artículo 45 CE**, relativo a la protección del medio ambiente, y en el **artículo 43 CE**, vinculado a la protección de la salud pública.

El Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente la legitimidad de estas políticas. En la **STC 64/2017, de 25 de mayo**, afirmó que la ordenación del tráfico constituye un instrumento esencial para garantizar la seguridad vial y el interés general en contextos de movilidad compleja, habilitando al legislador y al reglamento para establecer sistemas de control preventivo.

Con anterioridad al Real Decreto 52/2026, la regulación de los vehículos de movilidad personal se caracterizaba por su **fragmentación normativa**. A nivel estatal, la Dirección General de Tráfico había emitido diversas instrucciones y criterios interpretativos, mientras que los ayuntamientos desarrollaban ordenanzas propias con soluciones heterogéneas. Este escenario generó una notable inseguridad jurídica tanto para los usuarios como para las Administraciones.

La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)**, del Tribunal Supremo, subrayó que la proliferación de regulaciones locales divergentes en materia de tráfico urbano puede vulnerar el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE cuando no existe un marco estatal suficientemente claro.

En este contexto, uno de los principales problemas detectados era la **dificultad de identificación de los vehículos y de sus titulares**, lo que impedía un control eficaz de infracciones, accidentes y responsabilidades. La ausencia de un sistema registral específico



favorecía situaciones de impunidad administrativa y dificultaba la actuación policial, especialmente en casos de daños a peatones o bienes públicos.

Asimismo, el incremento sostenido de siniestros relacionados con vehículos personales ligeros puso de manifiesto la insuficiencia del marco normativo previo. Informes de la propia DGT y de entidades aseguradoras evidenciaron un aumento significativo de lesiones graves en entornos urbanos, especialmente entre peatones y personas mayores.

Desde una perspectiva jurisprudencial, la **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** destacó que las Administraciones públicas tienen el deber de adaptar la regulación del tráfico a las nuevas realidades tecnológicas, evitando vacíos normativos que comprometan la seguridad vial.

El Real Decreto 52/2026 surge, por tanto, como respuesta a una triple necesidad estructural: reforzar la identificación de los usuarios, mejorar la trazabilidad administrativa de los vehículos y dotar de mayor eficacia al sistema sancionador. Para ello, introduce la creación del **Registro de Vehículos Personales Ligeros**, integrándolo en el marco del Reglamento General de Vehículos.

Desde el punto de vista sistemático, esta reforma se inserta en una tendencia más amplia de reforzamiento del control administrativo en materia de movilidad sostenible, que incluye también la regulación de zonas de bajas emisiones, restricciones ambientales y nuevas categorías de vehículos. Esta orientación resulta coherente con la **Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética**, que impulsa modelos de transporte urbano menos contaminantes.

No obstante, el legislador reglamentario no se limita a una finalidad medioambiental. El preámbulo del Real Decreto 52/2026 subraya igualmente objetivos vinculados a la seguridad ciudadana, la protección de los peatones y la mejora de la convivencia vial, integrando así dimensiones sociales, jurídicas y técnicas.

Desde la perspectiva de la Administración local, esta norma responde también a una demanda reiterada de los ayuntamientos, que venían reclamando instrumentos eficaces para gestionar el creciente uso de estos vehículos sin recurrir exclusivamente a medidas prohibitivas o restrictivas.

La **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** recordó que las políticas públicas de tráfico deben equilibrar libertad de circulación y protección colectiva, evitando tanto la desregulación como la sobrerregulación. El Registro de Vehículos Personales Ligeros pretende situarse en ese punto intermedio.

Desde una valoración crítica inicial, puede afirmarse que el Real Decreto 52/2026 responde a una necesidad real y ampliamente constatada, tanto desde el punto de vista técnico como jurídico. La creación de un sistema registral específico constituye una herramienta potencialmente útil para reforzar el control, la responsabilidad y la seguridad.

Sin embargo, el contexto en el que nace la norma también revela sus condicionantes: se trata de una regulación reactiva, impulsada por problemas acumulados durante años sin una estrategia integral previa. Este origen condiciona su diseño, su alcance y algunas de sus limitaciones, que serán analizadas en los apartados siguientes.



En consecuencia, el contexto normativo del Real Decreto 52/2026 explica tanto su legitimidad como sus tensiones internas. La norma nace de una necesidad inaplazable de ordenación, pero también refleja las dificultades de integrar fenómenos tecnológicos emergentes en un sistema jurídico tradicionalmente concebido para vehículos convencionales. Este punto de partida resulta esencial para comprender su alcance real y sus retos de aplicación futura.

2. Naturaleza jurídica del Registro de Vehículos Personales Ligeros y técnica normativa empleada

La creación del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** mediante el **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, supone la incorporación al sistema jurídico español de un instrumento de control administrativo específico para una categoría de vehículos hasta ahora situada en una zona de regulación difusa. Desde el punto de vista dogmático, este registro presenta una naturaleza híbrida, a medio camino entre los tradicionales registros administrativos de vehículos y los sistemas de identificación propios de las políticas de seguridad vial.

Su encaje normativo se articula a través de la modificación del **Reglamento General de Vehículos**, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, integrando los vehículos personales ligeros dentro de un marco reglamentario históricamente diseñado para vehículos a motor y ciclomotores. Esta opción legislativa presenta ventajas evidentes en términos de coherencia sistemática, pero también plantea problemas de adaptación conceptual.

Desde una perspectiva constitucional, la creación de registros administrativos vinculados a la circulación encuentra fundamento en el **artículo 149.1.21.ª de la Constitución Española**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación, y en el **artículo 103 CE**, relativo a la eficacia de la actuación administrativa.

El Tribunal Constitucional, en la **STC 64/2017, de 25 de mayo**, afirmó que la implantación de registros públicos con finalidad preventiva constituye un instrumento legítimo de ordenación cuando está orientado a la protección de la seguridad y del interés general. Esta doctrina resulta plenamente aplicable al registro creado por el Real Decreto 52/2026.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el nuevo registro no tiene naturaleza constitutiva del derecho a circular, sino carácter esencialmente declarativo y funcional. La inscripción no crea la condición de usuario legítimo, pero sí se configura como presupuesto para el ejercicio regular de la circulación en determinados supuestos y como base para la exigencia de responsabilidades.

Este modelo se aproxima al régimen del Registro de Vehículos tradicional, aunque con una finalidad más centrada en la trazabilidad y en el control urbano que en la ordenación del tráfico interurbano. La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)**, del Tribunal Supremo, señaló que los registros administrativos en materia de tráfico deben orientarse prioritariamente a garantizar la identificación efectiva de los responsables de la circulación, más que a introducir cargas formales innecesarias.



Uno de los aspectos más relevantes desde el punto de vista técnico es la decisión de regular el registro mediante una reforma reglamentaria y no mediante una norma con rango de ley. Esta opción plantea interrogantes en relación con el principio de reserva de ley, especialmente cuando la inscripción registral se vincula indirectamente al ejercicio de derechos y libertades.

La jurisprudencia constitucional ha admitido que determinadas obligaciones formales puedan establecerse por vía reglamentaria cuando desarrollan una habilitación legal suficiente. La **STC 55/2020, de 16 de junio**, precisó que el reglamento puede concretar deberes administrativos siempre que no restrinja de forma autónoma derechos fundamentales. En este sentido, el Real Decreto 52/2026 se apoya en la legislación básica de tráfico y seguridad vial como cobertura habilitante.

No obstante, desde una perspectiva crítica, puede apreciarse que el uso del reglamento para introducir un sistema registral obligatorio limita el debate parlamentario y reduce la participación democrática en una materia con impacto directo en millones de usuarios urbanos.

En cuanto a la técnica legislativa empleada, la reforma se caracteriza por una **integración parcial y fragmentaria** en el texto del Reglamento General de Vehículos. En lugar de crear un título sistemático específico, el legislador reglamentario introduce modificaciones dispersas en distintos preceptos, remisiones cruzadas y disposiciones adicionales.

Esta técnica dificulta la lectura sistemática del régimen aplicable y obliga al operador jurídico a reconstruir el sistema a partir de múltiples referencias normativas. La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** advirtió que las reformas reglamentarias dispersas incrementan la inseguridad jurídica y favorecen interpretaciones contradictorias por parte de las Administraciones.

Otro elemento problemático es la coexistencia del nuevo registro estatal con los sistemas municipales de identificación ya existentes en algunos ayuntamientos. El Real Decreto no suprime expresamente estos mecanismos locales, ni establece con claridad su relación jerárquica con el registro estatal, lo que abre la puerta a duplicidades y conflictos competenciales.

Desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica recogido en el **artículo 9.3 CE**, esta indefinición resulta especialmente delicada. El Tribunal Constitucional ha señalado en la **STC 135/2018, de 13 de diciembre**, que la claridad normativa es una exigencia reforzada cuando se imponen obligaciones generalizadas a la ciudadanía.

Asimismo, la norma utiliza conceptos jurídicos indeterminados en relación con determinadas categorías de vehículos, modalidades de uso y supuestos de inscripción, lo que obliga a un desarrollo interpretativo posterior por parte de la Administración. Esta técnica incrementa el margen discrecional y puede generar desigualdades en la aplicación territorial.

Desde el punto de vista procedimental, el reglamento remite parcialmente a desarrollos posteriores en materia de plataformas digitales, interoperabilidad de datos y sistemas de gestión, configurando un modelo normativo incompleto en su fase inicial. La experiencia demuestra que estas remisiones suelen traducirse en retrasos operativos y vacíos temporales de regulación efectiva.



La **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** subrayó que las normas que dependen excesivamente de desarrollos posteriores corren el riesgo de convertirse en instrumentos programáticos sin eficacia inmediata.

Desde una valoración crítica constructiva, puede afirmarse que la naturaleza jurídica del Registro de Vehículos Personales Ligeros es coherente con los objetivos de control y seguridad vial perseguidos por el Real Decreto 52/2026. Su configuración como registro administrativo especializado resulta conceptualmente adecuada en un contexto de movilidad compleja.

Sin embargo, la técnica normativa empleada presenta debilidades relevantes: dispersión sistemática, insuficiente precisión conceptual, dependencia de desarrollos posteriores y escasa clarificación competencial. Estos factores pueden dificultar su aplicación homogénea y reducir su eficacia real.

En consecuencia, el diseño jurídico del registro constituye un avance necesario, pero imperfecto, que exige una interpretación integradora por parte de las Administraciones y, previsiblemente, futuras reformas orientadas a reforzar su coherencia, claridad y estabilidad normativa.

3. Ámbito subjetivo y objetivo de aplicación del nuevo régimen registral

La delimitación del ámbito subjetivo y objetivo del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** constituye uno de los elementos más sensibles del **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, en la medida en que determina quiénes están obligados a inscribirse, qué vehículos quedan sometidos al régimen registral y en qué condiciones nace la correspondiente responsabilidad administrativa. De esta definición dependen directamente la eficacia del sistema, su proporcionalidad y su aceptación social.

Desde el punto de vista normativo, el Real Decreto incorpora al Reglamento General de Vehículos una categoría específica de vehículos personales ligeros, integrando en ella a los denominados **vehículos de movilidad personal**, conforme a los criterios técnicos establecidos por la Dirección General de Tráfico. Este encaje se realiza mediante remisiones a parámetros como velocidad máxima, potencia, sistema de propulsión y uso individual.

Sin embargo, la técnica utilizada presenta un elevado grado de indeterminación, al combinar definiciones reglamentarias con referencias a instrucciones técnicas y resoluciones administrativas. Esta configuración híbrida genera un sistema normativo complejo, difícilmente accesible para el usuario medio.

Desde la perspectiva constitucional, esta indeterminación plantea problemas en relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el **artículo 9.3 de la Constitución Española**. El Tribunal Constitucional, en la **STC 135/2018, de 13 de diciembre**, afirmó que las obligaciones administrativas de carácter general deben formularse con un grado suficiente de precisión para permitir a los ciudadanos conocer razonablemente su alcance.



En la práctica, uno de los principales problemas detectados es la dificultad para distinguir entre vehículos sujetos y no sujetos al registro, especialmente en el caso de patinetes modificados, dispositivos híbridos, bicicletas eléctricas con asistencia irregular o vehículos importados sin homologación clara. Esta zona gris normativa favorece interpretaciones divergentes por parte de las Administraciones y de los cuerpos policiales.

La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)**, del Tribunal Supremo, advirtió que los regímenes administrativos basados en clasificaciones técnicas deben acompañarse de criterios objetivos verificables, para evitar márgenes excesivos de discrecionalidad sancionadora.

Desde el punto de vista subjetivo, la obligación de inscripción recae fundamentalmente sobre los titulares de los vehículos, con independencia de su condición profesional o privada. Ello implica que tanto usuarios particulares como empresas de alquiler, plataformas de movilidad compartida y entidades públicas quedan sometidas al régimen registral.

Esta extensión amplia resulta coherente con el principio de igualdad ante la ley recogido en el **artículo 14 CE**, pero plantea problemas específicos en relación con los sistemas de uso compartido y con los vehículos gestionados por plataformas digitales. En estos casos, la identificación del titular real, del responsable operativo y del usuario efectivo puede resultar compleja.

La **STS de 17 de noviembre de 2022 (rec. 4213/2020)** señaló que en los entornos digitales y de economía colaborativa resulta imprescindible delimitar con claridad las responsabilidades administrativas, evitando vacíos normativos que favorezcan la elusión de obligaciones.

Otro aspecto relevante es el tratamiento de los menores de edad. El Real Decreto no desarrolla de forma específica un régimen diferenciado para usuarios menores, remitiéndose a las normas generales de circulación y a las ordenanzas municipales. Esta omisión resulta problemática desde la perspectiva de la protección del menor y de la responsabilidad parental.

La **STC 18/2021, de 15 de febrero**, subrayó que las políticas públicas que afectan a menores deben integrar criterios reforzados de protección y prevención. La ausencia de previsiones específicas en el ámbito registral limita esta protección.

En cuanto al ámbito objetivo, el registro se vincula principalmente a vehículos destinados a la circulación en vías urbanas y espacios públicos, quedando excluidos, en principio, los usos privados en recintos cerrados. No obstante, la norma no define con precisión los límites entre espacio público, espacio privado de uso público y espacio privado cerrado, generando incertidumbres interpretativas.

Esta cuestión resulta especialmente relevante en entornos como campus universitarios, complejos residenciales, zonas comerciales abiertas o espacios portuarios. La **STS de 14 de octubre de 2021 (rec. 3127/2019)** recordó que la delimitación del dominio público y de los espacios de uso general debe ser clara cuando de ella dependen obligaciones sancionadoras.

Asimismo, el régimen no distingue suficientemente entre usos recreativos, profesionales y mixtos, aplicando en muchos casos obligaciones homogéneas a realidades funcionalmente distintas. Esta homogeneización puede generar cargas desproporcionadas para determinados colectivos, como repartidores autónomos, trabajadores de servicios urbanos o pequeños operadores turísticos.



Desde una perspectiva de proporcionalidad, principio implícito en el **artículo 9.3 CE** y desarrollado por la jurisprudencia, esta falta de diferenciación resulta discutible. La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 2876/2019)** subrayó que las medidas restrictivas en materia administrativa deben adaptarse a la intensidad real del riesgo.

Otro elemento problemático es la aplicación del régimen a vehículos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto. Aunque se prevén periodos transitorios, su configuración ha sido insuficientemente detallada, generando situaciones de incertidumbre y dificultades de adaptación.

Desde una valoración crítica constructiva, puede afirmarse que el ámbito subjetivo y objetivo del nuevo registro responde a una lógica inclusiva orientada a garantizar el control generalizado de la movilidad personal ligera. Esta amplitud favorece la eficacia potencial del sistema.

Sin embargo, su formulación técnica presenta deficiencias relevantes: indeterminación conceptual, insuficiente diferenciación funcional, tratamiento incompleto de colectivos específicos y escasa precisión espacial. Estos factores pueden traducirse en desigualdades aplicativas, conflictos interpretativos y resistencia social.

En consecuencia, la delimitación del ámbito de aplicación constituye uno de los principales retos del modelo registral, requiriendo un esfuerzo interpretativo coordinado y, previsiblemente, ajustes normativos futuros que refuercen su claridad, proporcionalidad y coherencia práctica.

4. Obligaciones administrativas, procedimiento registral y carga burocrática

La efectividad del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** depende en gran medida del diseño de las obligaciones administrativas impuestas a los usuarios y de la simplicidad real de los procedimientos de inscripción, modificación y cancelación registral. El **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, configura un sistema formalmente orientado a la digitalización y a la simplificación, pero cuya aplicación práctica plantea importantes interrogantes en términos de **carga burocrática, accesibilidad y proporcionalidad administrativa**.

Desde una perspectiva constitucional, este análisis debe partir del principio de eficacia y servicio al interés general consagrado en el **artículo 103.1 de la Constitución Española**, así como del principio de buena administración derivado del **artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Ambos exigen que los procedimientos administrativos sean razonables, comprensibles y proporcionados a la finalidad perseguida.

El Tribunal Constitucional, en la **STC 55/2020, de 16 de junio**, afirmó que la imposición de cargas formales debe justificarse por una utilidad real y no convertirse en un obstáculo desproporcionado para el ejercicio de derechos o actividades lícitas. Esta doctrina resulta plenamente aplicable al sistema registral introducido por el Real Decreto 52/2026.

El núcleo del nuevo régimen consiste en la obligación de inscribir determinados vehículos personales ligeros en un registro administrativo estatal o coordinado, aportando datos identificativos del vehículo, del titular y, en su caso, del operador responsable. Esta inscripción



constituye el presupuesto para la asignación de un código identificativo y para la vinculación del vehículo con un responsable jurídico.

Desde el punto de vista técnico, el procedimiento se articula preferentemente por vía electrónica, en coherencia con la **Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, que impone la tramitación digital como regla general en las relaciones con la Administración. Sin embargo, la aplicación de este modelo plantea problemas relevantes de brecha digital y accesibilidad.

La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)**, del Tribunal Supremo, advirtió que la digitalización administrativa no puede convertirse en un factor de exclusión social, especialmente para colectivos con limitada competencia tecnológica. En el ámbito de los vehículos personales ligeros, este riesgo afecta especialmente a personas mayores, jóvenes sin recursos y usuarios ocasionales.

Asimismo, el procedimiento registral exige, en determinados supuestos, la aportación de documentación técnica, certificados de conformidad, datos de fabricación o información comercial del proveedor. Esta exigencia resulta razonable desde el punto de vista del control, pero puede convertirse en un obstáculo cuando los vehículos proceden de mercados paralelos, importaciones privadas o compras anteriores a la regulación.

La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** subrayó que los procedimientos administrativos deben adaptarse a la realidad social sobre la que operan, evitando requisitos imposibles o excesivamente gravosos. La falta de previsiones específicas para estos supuestos genera inseguridad jurídica y conflictos interpretativos.

Otro elemento relevante es la obligación de comunicar modificaciones relevantes, como cambios de titularidad, alteraciones técnicas, bajas o pérdidas del vehículo. Aunque estas previsiones refuerzan la trazabilidad, incrementan la carga de gestión para los usuarios, especialmente en contextos de alta rotación, como el alquiler o el uso compartido.

Desde el punto de vista del Derecho administrativo sancionador, la omisión de estas comunicaciones puede dar lugar a infracciones, lo que refuerza la necesidad de procedimientos claros y accesibles. La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 2876/2019)** recordó que las obligaciones formales deben ir acompañadas de sistemas eficaces de información y asistencia al ciudadano.

En el ámbito de las competencias administrativas, el Real Decreto atribuye funciones tanto a órganos estatales como a entidades colaboradoras y, en determinados aspectos, a las Administraciones locales. Sin embargo, no define con precisión los circuitos de tramitación ni los canales de cooperación, lo que puede generar duplicidades y retrasos.

La **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** señaló que la dispersión competencial en procedimientos administrativos complejos suele traducirse en ineficiencia y aumento de costes para los ciudadanos. Esta advertencia resulta especialmente pertinente en un sistema registral de ámbito masivo.

Desde una perspectiva económica, la implantación del registro puede implicar costes directos e indirectos para los usuarios, como tasas, desplazamientos, tiempo de gestión o necesidad de



asesoramiento. Aunque individualmente reducidos, estos costes acumulados pueden disuadir del cumplimiento voluntario, debilitando la eficacia del sistema.

Asimismo, la norma no prevé de forma suficientemente desarrollada mecanismos de asistencia personalizada, mediación administrativa o apoyo específico para colectivos vulnerables. Esta carencia limita la accesibilidad real del sistema y puede generar desigualdades en su aplicación.

Desde una valoración crítica constructiva, puede afirmarse que el procedimiento registral diseñado por el Real Decreto 52/2026 presenta una orientación adecuada hacia la digitalización y la trazabilidad administrativa. Su estructura básica es coherente con los estándares contemporáneos de gestión pública.

Sin embargo, su implementación práctica corre el riesgo de generar una carga burocrática significativa para determinados perfiles de usuarios, especialmente en ausencia de sistemas de apoyo, información clara y coordinación institucional efectiva.

En consecuencia, el equilibrio entre control administrativo y simplicidad procedimental constituye uno de los principales retos del nuevo registro. Su éxito dependerá de la capacidad de las Administraciones para convertir un sistema formalmente riguroso en un instrumento realmente accesible, eficiente y socialmente aceptado.

5. Régimen de control, inspección y responsabilidad en materia de circulación

El establecimiento del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** mediante el **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, tiene como una de sus finalidades principales reforzar los mecanismos de control administrativo y policial sobre este tipo de vehículos, así como facilitar la exigencia de responsabilidades en caso de infracción, accidente o daño a terceros. En este sentido, el régimen de control, inspección y responsabilidad constituye uno de los pilares operativos del nuevo modelo regulatorio.

Desde una perspectiva constitucional, estas potestades encuentran fundamento en el **artículo 25 CE**, en relación con el principio de legalidad sancionadora, y en el **artículo 103 CE**, que impone a la Administración el deber de actuar con eficacia. Asimismo, se vinculan con el mandato de protección de la seguridad vial como interés general.

El Tribunal Constitucional, en la **STC 14/2020, de 28 de enero**, recordó que el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico debe respetar estrictamente los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, especialmente cuando afecta a colectivos amplios y heterogéneos.

Uno de los principales avances introducidos por el Real Decreto 52/2026 es la vinculación sistemática entre el vehículo, su identificación física y su titular registral. Esta conexión permite, al menos teóricamente, superar uno de los déficits históricos del control de los vehículos personales ligeros: la dificultad para atribuir infracciones a responsables concretos.



Hasta la entrada en vigor del nuevo sistema, una parte significativa de las infracciones cometidas por usuarios de patinetes eléctricos o dispositivos similares quedaba sin sanción efectiva, debido a la imposibilidad material de identificación posterior. La creación del registro pretende corregir este vacío estructural.

La **STS de 22 de junio de 2022 (rec. 4879/2020)**, del Tribunal Supremo, subrayó que la eficacia del sistema sancionador en materia de tráfico depende directamente de la posibilidad real de identificar al infractor, advirtiendo que la impunidad sistemática vacía de contenido las normas de circulación.

En el ámbito del control policial, el nuevo régimen facilita la comprobación inmediata de la situación administrativa del vehículo mediante sistemas digitales de consulta. Ello refuerza las capacidades de actuación de las policías locales y autonómicas, especialmente en entornos urbanos con alta densidad de circulación.

No obstante, esta ampliación de las facultades de control plantea también retos en materia de garantías. La utilización intensiva de bases de datos, sistemas móviles y plataformas interoperables exige el respeto estricto de la normativa sobre protección de datos personales, en particular del **Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD)** y de la **Ley Orgánica 3/2018**.

La **STS de 15 de octubre de 2020 (rec. 1843/2019)** advirtió que el acceso policial a registros administrativos debe limitarse a los fines legalmente previstos y someterse a criterios de necesidad y proporcionalidad. El Real Decreto 52/2026 no desarrolla de forma exhaustiva estos límites, lo que obliga a una interpretación restrictiva por parte de los operadores.

En cuanto al régimen de infracciones y sanciones, el nuevo sistema no crea un catálogo autónomo específico, sino que remite fundamentalmente a la normativa general de tráfico y seguridad vial, especialmente al texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015. Esta opción favorece la coherencia normativa, pero genera ciertos problemas de adaptación.

Muchas infracciones típicas de los vehículos personales ligeros, como la circulación por aceras, el transporte indebido de pasajeros o el uso sin elementos de seguridad, no encajan plenamente en las categorías tradicionales diseñadas para vehículos a motor. Ello obliga a interpretaciones extensivas que pueden tensionar el principio de tipicidad.

La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 2876/2019)** recordó que las normas sancionadoras deben interpretarse de forma estricta, sin extensiones analógicas en perjuicio del administrado. Esta doctrina resulta especialmente relevante en un ámbito en proceso de consolidación normativa.

Desde el punto de vista de la responsabilidad, el registro refuerza el principio de imputación al titular, sin perjuicio de la posibilidad de identificar al conductor efectivo. Este modelo se inspira en el régimen tradicional del tráfico, pero presenta particularidades en el caso de vehículos compartidos o gestionados por plataformas.

En estos supuestos, la delimitación entre responsabilidad del titular, del operador y del usuario resulta especialmente compleja. La **STS de 17 de noviembre de 2022 (rec. 4213/2020)** señaló que en los sistemas de movilidad compartida debe garantizarse una atribución clara de responsabilidades, evitando zonas de impunidad o traslados indebidos de carga jurídica.



Otro elemento relevante es la relación entre responsabilidad administrativa y responsabilidad civil. La identificación registral facilita la reclamación de daños derivados de accidentes, pero no sustituye la necesidad de seguros adecuados. Sin embargo, el Real Decreto 52/2026 no establece un régimen general obligatorio de aseguramiento para todos los vehículos personales ligeros, dejando esta cuestión en un ámbito parcialmente indeterminado.

Desde la perspectiva de la protección de las víctimas, esta laguna resulta problemática. La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** subrayó que los sistemas de movilidad deben garantizar mecanismos efectivos de reparación del daño, especialmente cuando afectan a peatones y usuarios vulnerables.

En materia inspectora, la norma tampoco desarrolla en profundidad los protocolos de actuación, formación específica ni criterios homogéneos para los agentes encargados del control. Esta ausencia favorece prácticas dispares entre municipios y cuerpos policiales, con el consiguiente riesgo de desigualdad en la aplicación.

Desde una valoración crítica constructiva, puede afirmarse que el régimen de control y responsabilidad diseñado por el Real Decreto 52/2026 supone un avance significativo respecto al modelo previo, al dotar de trazabilidad y eficacia al sistema sancionador.

Sin embargo, su desarrollo presenta carencias relevantes: insuficiente adaptación tipológica, indefinición en materia de protección de datos, lagunas en aseguramiento y falta de protocolos homogéneos. Estos déficits pueden limitar su eficacia real y generar conflictos interpretativos.

En consecuencia, el éxito del nuevo sistema de control dependerá no solo de la existencia del registro, sino de su integración en un marco garantista, coordinado y técnicamente sólido, capaz de equilibrar eficacia sancionadora y protección de los derechos de los usuarios.

6. Incidencia en la seguridad vial y en la ordenación del tráfico urbano

La regulación del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** introducida por el **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, se justifica, en buena medida, por su potencial contribución a la mejora de la seguridad vial y a la racionalización del uso del espacio público en entornos urbanos. La identificación sistemática de los vehículos y de sus titulares pretende reforzar la prevención de conductas de riesgo, favorecer el cumplimiento normativo y facilitar una convivencia más equilibrada entre los distintos usuarios de la vía.

Desde una perspectiva constitucional, estas medidas encuentran fundamento en el deber de los poderes públicos de proteger la vida y la integridad física, derivado del **artículo 15 de la Constitución Española**, así como en el mandato de promover condiciones de seguridad en la circulación. Asimismo, se conectan con el **artículo 43 CE**, relativo a la protección de la salud.

El Tribunal Constitucional, en la **STC 181/2015, de 7 de septiembre**, afirmó que la ordenación del tráfico urbano constituye una manifestación legítima del poder de policía administrativa cuando está orientada a la prevención de riesgos y a la protección de los usuarios más vulnerables. Esta doctrina respalda la intervención reglamentaria analizada.



Uno de los principales déficits del modelo previo a 2026 era la ausencia de mecanismos eficaces de prevención general frente a comportamientos peligrosos. La dificultad de identificación fomentaba prácticas como la circulación por aceras, el exceso de velocidad, el uso sin casco en determinados supuestos o el transporte de pasajeros, con especial incidencia en zonas peatonales y áreas escolares.

La **STS de 22 de junio de 2022 (rec. 4879/2020)**, del Tribunal Supremo, destacó que la prevención en materia de tráfico exige sistemas que combinen regulación, control y educación vial, evitando confiar exclusivamente en la sanción ex post.

El nuevo registro introduce un elemento disuasorio relevante, al incrementar la probabilidad de identificación y sanción. Desde una perspectiva criminológica-administrativa, este efecto puede contribuir a reducir conductas infractoras reiteradas, especialmente en usuarios habituales.

No obstante, la eficacia preventiva del sistema depende en gran medida de su integración con políticas urbanas coherentes. El registro, por sí solo, no corrige deficiencias estructurales como la falta de carriles específicos, la saturación del espacio público o la coexistencia mal planificada entre peatones, ciclistas y vehículos personales ligeros.

En muchos municipios, la expansión de estos vehículos se ha producido sin una adaptación suficiente de la infraestructura viaria. La ausencia de itinerarios seguros, señalización clara y zonas de estacionamiento reguladas favorece conflictos y situaciones de riesgo.

La **STS de 14 de octubre de 2021 (rec. 3127/2019)** recordó que la seguridad vial no puede descansar exclusivamente en el comportamiento individual, sino que exige una planificación urbana adecuada y una gestión activa del espacio público.

Desde el punto de vista de la ordenación del tráfico, el registro facilita la elaboración de estadísticas fiables sobre uso, distribución territorial y tipología de vehículos, lo que puede mejorar la toma de decisiones municipales. La disponibilidad de datos agregados permite diseñar políticas basadas en evidencia empírica, superando enfoques intuitivos o reactivos.

Sin embargo, el Real Decreto 52/2026 no establece mecanismos obligatorios de explotación coordinada de estos datos por parte de las entidades locales, ni garantiza su acceso sistemático a información relevante. Esta carencia limita el potencial estratégico del sistema.

En relación con las ordenanzas municipales, el nuevo marco estatal proporciona una base común mínima, pero deja amplio margen regulatorio a los ayuntamientos. Esta flexibilidad favorece la adaptación a realidades locales, pero también puede generar fragmentación normativa.

La **STC 64/2017, de 25 de mayo**, advirtió que la autonomía local en materia de tráfico debe ejercerse dentro de marcos estatales suficientemente claros, para evitar desigualdades injustificadas entre territorios. El equilibrio entre homogeneidad básica y adaptación local sigue siendo uno de los principales retos del modelo.

Otro aspecto relevante es la protección de los usuarios vulnerables, especialmente peatones, personas mayores y personas con movilidad reducida. La mejora de la trazabilidad administrativa puede reforzar su protección jurídica, facilitando la identificación de responsables en caso de accidente.



No obstante, el sistema no incorpora de forma expresa medidas específicas de prevención orientadas a estos colectivos, como limitaciones diferenciadas de circulación, zonas especialmente protegidas o programas educativos obligatorios.

La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 2876/2019)** subrayó que las políticas de tráfico deben integrar una perspectiva de vulnerabilidad, adaptando las medidas al riesgo diferencial de cada grupo.

Desde una valoración crítica constructiva, puede afirmarse que el Registro de Vehículos Personales Ligeros constituye una herramienta potencialmente útil para reforzar la seguridad vial y mejorar la ordenación del tráfico urbano. Su capacidad para generar información fiable y reforzar la responsabilidad individual representa un avance relevante.

Sin embargo, su impacto real dependerá de su articulación con políticas urbanas integrales, inversión en infraestructuras, coordinación institucional y programas de educación vial. Sin estos elementos complementarios, el registro corre el riesgo de convertirse en un instrumento formal de control, con efectos limitados sobre los factores estructurales de riesgo.

En consecuencia, la incidencia del Real Decreto 52/2026 en la seguridad vial debe valorarse como positiva en su planteamiento, pero condicionada en su eficacia a un enfoque sistémico que combine regulación, planificación urbana y cultura cívica de movilidad.

7. Coordinación institucional y papel de los ayuntamientos en la gestión del registro

La implantación efectiva del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** previsto en el **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, depende en gran medida del grado de coordinación entre las distintas Administraciones públicas implicadas y, de manera muy especial, del papel desempeñado por los ayuntamientos como gestores directos del tráfico urbano. En este ámbito, el nuevo marco normativo presenta avances relevantes, pero también importantes carencias estructurales que condicionan su funcionamiento real.

Desde una perspectiva constitucional, el análisis debe partir del reconocimiento simultáneo de la competencia estatal en materia de tráfico, conforme al **artículo 149.1.21.ª CE**, y de la autonomía local garantizada por los **artículos 137 y 140 CE**. Esta doble dimensión exige modelos de gobernanza cooperativa, en los que la regulación básica estatal se integre con la capacidad de gestión municipal.

El Tribunal Constitucional, en la **STC 41/2016, de 3 de marzo**, afirmó que las políticas públicas con proyección territorial deben articular mecanismos efectivos de cooperación interadministrativa, evitando tanto la imposición unilateral como la fragmentación normativa.

El Real Decreto 52/2026 configura el registro como un instrumento de ámbito estatal, pero con proyección operativa local, al atribuir a los ayuntamientos funciones relevantes en materia de control, inspección, aplicación sancionadora y desarrollo reglamentario mediante ordenanzas. Sin embargo, la norma no diseña una arquitectura institucional detallada que articule estas competencias de forma sistemática.



En la práctica, esta indefinición puede traducirse en una distribución irregular de funciones, con municipios altamente implicados en la gestión del sistema y otros con una participación meramente residual. Esta asimetría territorial genera desigualdades en el nivel de control, en la calidad del servicio y en la eficacia del régimen registral.

La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)**, del Tribunal Supremo, advirtió que la falta de coordinación interadministrativa en políticas de tráfico urbano favorece la ineficiencia y debilita la confianza ciudadana en las normas.

Uno de los principales déficits del modelo es la ausencia de una plataforma tecnológica plenamente interoperable entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Aunque el Real Decreto prevé sistemas de intercambio de información, no impone estándares técnicos obligatorios ni calendarios vinculantes de implementación.

Esta carencia resulta especialmente problemática para municipios pequeños y medianos, que carecen de recursos propios para desarrollar sistemas compatibles. La brecha tecnológica entre grandes ciudades y pequeños ayuntamientos puede traducirse en una aplicación desigual del registro.

La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** subrayó que la digitalización administrativa sin apoyo técnico y financiero suficiente genera desigualdad territorial y reduce la eficacia de las políticas públicas.

Otro aspecto relevante es la relación entre el registro estatal y las ordenanzas municipales. Muchos ayuntamientos ya disponen de sistemas propios de identificación, permisos o regulación de vehículos personales ligeros. El Real Decreto no establece con claridad cómo deben integrarse estos sistemas preexistentes en el nuevo marco, lo que abre la puerta a solapamientos y duplicidades.

Desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica del **artículo 9.3 CE**, esta superposición normativa resulta problemática. El ciudadano puede verse sometido simultáneamente a obligaciones estatales y locales parcialmente inconexas.

La **STC 135/2018, de 13 de diciembre**, recordó que la coexistencia de normas de distintos niveles territoriales exige mecanismos claros de coordinación para evitar confusión normativa.

Asimismo, la norma no regula de forma suficientemente detallada los mecanismos de financiación del sistema. La gestión del registro, el refuerzo de la inspección, la formación del personal y la adaptación tecnológica generan costes significativos para los ayuntamientos, especialmente en contextos de restricción presupuestaria.

La **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** señaló que la atribución de nuevas competencias a las entidades locales debe ir acompañada de recursos adecuados, conforme al principio de suficiencia financiera.

En el ámbito de la cooperación horizontal, tampoco se prevén estructuras estables de intercambio de buenas prácticas, evaluación conjunta o asistencia técnica entre municipios. Esta ausencia dificulta la homogeneización progresiva del sistema y favorece soluciones improvisadas.



Desde una perspectiva operativa, los ayuntamientos se convierten en actores clave en la sensibilización ciudadana, la educación vial y la asistencia al usuario en materia registral. Sin embargo, el Real Decreto no integra de forma sistemática estas funciones en el diseño del modelo, limitándose a un enfoque predominantemente sancionador.

La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 2876/2019)** recordó que las políticas de tráfico más eficaces combinan control, información y participación ciudadana. El actual sistema no desarrolla suficientemente esta dimensión.

Desde una valoración crítica constructiva, puede afirmarse que el Real Decreto 52/2026 reconoce implícitamente el papel central de los ayuntamientos en la gestión de la movilidad personal ligera, pero no les proporciona un marco institucional plenamente estructurado para ejercerlo.

La falta de interoperabilidad tecnológica, de financiación suficiente, de protocolos comunes y de mecanismos estables de cooperación limita el potencial del registro como herramienta integrada de gestión urbana.

En consecuencia, el éxito del modelo dependerá en gran medida de la capacidad de las distintas Administraciones para superar estas carencias mediante acuerdos de cooperación, inversiones coordinadas y desarrollo reglamentario complementario. Sin este esfuerzo conjunto, el registro corre el riesgo de funcionar de manera fragmentada, reproduciendo las desigualdades territoriales que pretendía corregir.

8. Valoración crítica y propuestas de mejora del sistema registral

El análisis conjunto del **Real Decreto 52/2026, de 28 de enero**, permite afirmar que la creación del **Registro de Vehículos Personales Ligeros** constituye un avance normativo relevante en el proceso de adaptación del ordenamiento jurídico español a las nuevas formas de movilidad urbana. La norma responde a una necesidad real, ampliamente constatada por las Administraciones, los operadores jurídicos y la ciudadanía, y supone un esfuerzo serio por dotar de mayor seguridad, trazabilidad y responsabilidad a un ámbito hasta ahora insuficientemente regulado.

Desde una perspectiva constitucional, el modelo se inscribe legítimamente en el marco de las competencias estatales en materia de tráfico y circulación, conforme al **artículo 149.1.21.ª CE**, y se orienta a la protección de bienes jurídicos esenciales como la vida, la integridad física y la seguridad colectiva. El Tribunal Constitucional, en la **STC 64/2017, de 25 de mayo**, avaló expresamente este tipo de intervenciones preventivas cuando persiguen fines de interés general.

No obstante, la experiencia acumulada en los primeros momentos de aplicación y el análisis sistemático de su diseño normativo ponen de manifiesto que el sistema presenta **debilidades estructurales** que pueden comprometer su eficacia a medio y largo plazo si no se corrigen de forma adecuada.



Una de las principales limitaciones del modelo es su **excesiva dependencia del desarrollo reglamentario posterior y de la capacidad operativa de las Administraciones territoriales**. La norma establece un marco general, pero deja numerosos aspectos clave — interoperabilidad, asistencia al usuario, financiación, protocolos inspectores— sin un desarrollo vinculante suficiente. Esta indeterminación favorece aplicaciones dispares y debilita la uniformidad del sistema.

La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)**, del Tribunal Supremo, recordó que las normas administrativas que dependen en exceso de desarrollos posteriores corren el riesgo de convertirse en instrumentos de eficacia limitada.

Otra debilidad relevante es la **insuficiente integración del registro en una política global de movilidad sostenible**. El Real Decreto aborda el control y la identificación, pero no articula de forma coherente estos instrumentos con la planificación urbana, la inversión en infraestructuras, la educación vial o la promoción de hábitos responsables. Esta fragmentación reduce el impacto transformador de la norma.

Asimismo, el sistema presenta carencias en materia de **proporcionalidad y diferenciación funcional**. La aplicación prácticamente homogénea de obligaciones a realidades muy distintas —uso ocasional, actividad profesional, movilidad compartida, turismo urbano— puede generar cargas excesivas para determinados colectivos y desincentivar el cumplimiento voluntario.

Desde la perspectiva de los derechos de los usuarios, resulta igualmente necesario reforzar las garantías en materia de protección de datos, transparencia procedimental y acceso a la información. La intensificación del control administrativo exige un equilibrio cuidadoso con los derechos fundamentales, conforme al **artículo 18 CE** y al marco europeo de protección de datos.

La **STS de 15 de octubre de 2020 (rec. 1843/2019)** subrayó que los sistemas de información en materia de tráfico deben diseñarse con criterios estrictos de minimización y finalidad legítima, advertencia plenamente aplicable al registro analizado.

A partir de este diagnóstico, pueden formularse diversas propuestas de mejora orientadas a consolidar el modelo.

En primer lugar, resulta aconsejable avanzar hacia una **norma con mayor densidad regulatoria**, preferentemente con rango legal, que consolide el régimen de los vehículos personales ligeros y reduzca la dispersión normativa. Esta opción reforzaría la seguridad jurídica y el control parlamentario.

En segundo lugar, debe desarrollarse una **plataforma tecnológica interoperable obligatoria**, financiada de forma cooperativa, que garantice el acceso homogéneo de todos los ayuntamientos al sistema, con especial atención a los municipios de menor tamaño.

En tercer lugar, es necesario implantar un **sistema integral de acompañamiento al usuario**, que incluya asistencia presencial y digital, campañas informativas estables y mecanismos de mediación administrativa, favoreciendo el cumplimiento voluntario.



En cuarto lugar, resulta imprescindible reforzar la **dimensión preventiva y educativa** del modelo, integrando el registro en programas de formación vial, sensibilización ciudadana y promoción de conductas responsables.

En quinto lugar, debe revisarse el régimen de responsabilidad y aseguramiento, estableciendo criterios más claros y homogéneos que garanticen la reparación efectiva de daños y la protección de las víctimas.

Desde una perspectiva estratégica, el futuro del sistema pasa por evolucionar desde un modelo centrado en el control formal hacia un **ecosistema normativo de movilidad inteligente**, en el que la identificación, la planificación urbana, la innovación tecnológica y la participación ciudadana actúen de forma integrada.

La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 2876/2019)** recordó que las políticas públicas más eficaces son aquellas que combinan regulación, cooperación y corresponsabilidad social. Este principio debe inspirar la evolución del régimen de los vehículos personales ligeros.

En conclusión, el Real Decreto 52/2026 constituye un paso necesario y positivo en la ordenación de la movilidad personal ligera, al introducir instrumentos de control y responsabilidad largamente demandados. Sin embargo, su diseño fragmentario, su dependencia institucional y su limitada integración estratégica exigen una revisión progresiva.

Solo mediante una reforma orientada a la coherencia normativa, la cooperación territorial, la accesibilidad ciudadana y la sostenibilidad urbana será posible convertir el registro en una herramienta verdaderamente eficaz al servicio de una movilidad segura, inclusiva y equilibrada.