

# **Interrelación de la Ley de Seguridad Vial y otras Leyes Sectoriales: Carreteras, transportes, transportes especiales y transportes de mercancías peligrosas \***

**José Luis Meilán Gil**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de La Coruña

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO: LA PLURALIDAD DE COMPETENCIAS. II. EL SOPORTE FISICO DEL TRAFICO. 1. El título del dominio público. 2. Competencias concurrentes sobre las vías por razones de seguridad. III. TRANSPORTES. IV. CONCLUSION

## **I. PLANTEAMIENTO: LA PLURALIDAD DE COMPETENCIAS**

La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Ley 18/1989 de 25 de julio) (LSV) cuyo texto articulado fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo alude, como señalan los correspondientes preámbulos, a una de las características más acusadas de la sociedad actual: «el tráfico forma parte de la vida cotidiana» y «se ha transformado en una de las expresiones más genuinas del ejercicio de la libertad de circulación».

La «magnitud del fenómeno», al efectuarse de forma masiva y simultánea, lleva consigo una serie de consecuencias ante las que los poderes públicos no pueden permanecer inactivos. Justamente eso que se denomina «secuelas negativas del tráfico», cuyo máximo exponente son los «accidentes de circulación», es lo que justifica «acentuar la obligada intervención de los poderes públicos».

El fenómeno puede ser contemplado desde distintas perspectivas que, por lo que aquí interesa, equivalen a los diferentes títulos competenciales que, a su vez, han de ser examinados en el marco de un Estado compuesto.

---

(\*) Conferencia pronunciada en las VIII Jornadas Nacionales de Derecho y Tráfico, Granada, 20-22 mayo 1992.

El título asignado para esta intervención enuncia una pluralidad posible de títulos al referirse a la interrelación de la Ley de Seguridad Vial con otras denominadas leyes sectoriales. Quizá haya influido en la elección del título el tema del urbanismo. En mi opinión la apelación al carácter sectorial de las leyes es correcta en el caso de un Estado centralizado. En el actual Estado compuesto entiendo preferible hablar de articulación de competencias, como expresión de la pluralidad de títulos que justifican la intervención de los diferentes poderes públicos.

De un lado, nos encontramos, obviamente, con que el tráfico y la circulación de vehículos a motor es competencia estatal (art. 149.1.25 de la CE) como la seguridad pública (art. 29 de la CE). De otro, esa actividad se desarrolla en unos espacios o soportes físicos determinados —vías y carreteras— que son pertenencias del dominio público, cuya titulación es estatal o autonómica o local.

Sucede además que el tráfico, por su intensidad y simultaneidad, adquiere un evidente carácter de actividad colectiva y en ocasiones es expresión de un servicio público, como el transporte terrestre, sobre el que tiene competencia el Estado cuando transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21 de la CE) y es competencia de éstas en otro caso, referida a su territorio.

El entrecruzamiento de títulos competenciales es evidente y aquí radica uno de los más peculiares problemas de un Estado compuesto <sup>1</sup>.

A la pluralidad de títulos competenciales diferentes ha de añadirse la dificultad de definir agotadoramente y unilateralmente el concepto, francamente indeterminado, de «materia» y la necesidad de interpretar los Estatutos en el marco de la Constitución.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la cuestión. No voy a hacer un examen detallado; pero sí quiero recordar, para lo que luego nos interesará, que la solución del conflicto depende del título competencial que se estime prevalente, y en ello consiste la primordial tarea del Tribunal Constitucional y por supuesto de todo aplicador del Derecho, así como en determinar los límites que la competencia prevalente pueda encontrar en su ejercicio por razón de otros títulos.

Es importante desde el primer momento saber quién es el titular de la competencia prevalente para ver después cuáles son los límites de

---

<sup>1</sup> Sobre la materia J.L. MEILAN, *La ordenación jurídica de las autonomías*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

esa competencia prevalente. La subversión en el planteamiento produciría una desnaturalización del reconocimiento de la titularidad competencial prevalente. En palabras de la STC 227/1978 sobre la Ley de Aguas: «será necesario resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos y otros títulos».

Este entrecruzamiento no es un prurito de teórico del Derecho sino una realidad ineludible del Derecho positivo. No hay más que leer los artículos 1 y 4 de la LSV, que se refieren a: a) ejercicio de competencias; b) vías de utilización general y su señalización; c) transportes de personas y mercancías; d) normativa técnica básica que afecta a la seguridad vial.

El problema de distribución de competencias, complejo en un Estado compuesto, el más importante y difícil según Lowenstein, se hace aquí más arduo por las distintas facetas que una misma materia puede tener. Es lo que sucede con la materia central de la *seguridad*: justifica competencias —y preceptos— relativas a vehículos, circulación, etc. El mismo título de la Ley es multívoco: la seguridad *vial*, tanto se refiere a seguridad *en* la vía pública como a seguridad *de* la vía pública.

El matiz no es intrascendente desde el punto de vista de las competencias. Aquélla puede referirse a la *ordenación del tráfico*; la segunda a las características mismas de la vía, es decir, de ese específico bien de dominio público que, como dice el artículo 2.1 de la Ley 25/88 refiriéndose a las carreteras, son «vías de dominio y uso público *proyectadas y construidas* fundamentalmente *para la circulación de vehículos automóviles*. La seguridad *de* la vía tiene que ver con el *uso* de este bien de dominio público.

Habrà, por consiguiente, que diseccionar los distintos conceptos para intentar descubrir cuál es el título prevalente de entre los que concurren sobre una misma actividad o bien, con la finalidad de evitar o ayudar a resolver problemas de competencia tan frecuentes en esta materia y en otras análogas como demuestra la experiencia.

La propia LSV no escapa a esa inercia legislativa, frecuente en las leyes que versan sobre dominio público (Ley de Costas, entre las más recientes) al remitir, por ejemplo, en el artículo 10, al «titular de las vías». ¿Quién ha de tener la competencia desde la perspectiva del artículo 149.1 de la CE y desde la del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo? ¿Quién construye la obra pública que al destinarse al uso público se integra en el dominio público o quién tiene que ver con la actividad que se desarrolla en esa pertenencia del dominio público? En la historia del Derecho público español el caso de

los puertos ha sido paradigmático, con su proyección corporativa funcional. ¿Qué alcance tiene la titularidad del bien de dominio público a efectos competenciales?

Numerosas cuestiones de alcance dogmático surgen y requieren que sean repensadas a la luz del Estado autonómico. Me refiero a la disociación de titularidad y afectación y destino del bien, en este caso al uso o utilización de las vías, que puede comprender, tanto señalización como el propio tráfico o circulación, y la protección del dominio, tanto conservación como defensa.

Algunas de estas cuestiones saldrán al hilo del examen de la referida interrelación de la LSV y otras leyes, en especial de Carreteras y Transportes Terrestres.

## II. EL SOPORTE FISICO DEL TRAFICO

### 1. El título del dominio público

Dado que sobre un mismo espacio físico —las vías— pueden incidir diferentes títulos competenciales es preciso tomarlas como elemento de análisis. En la LSV se habla de los titulares de las vías. Habrá, por tanto, que referirse al *título del dominio público*.

Unas breves consideraciones serán suficientes sobre el concepto —y naturaleza— del dominio público. Recordaré la paradoja de que se trata de una categoría relativamente reciente y que, sin embargo, se construye con importantes elementos históricos, sobre cuyo manejo existen notorias dudas. Aquí me interesa subrayar cómo debe entenderse el dominio público desde la perspectiva del Estado compuesto que viene a respaldar la orientación que se aleja de la concepción del dominio público «more privato».

Ciñéndonos al Derecho español —sin acudir a los testimonios de Proudhon o de Hauriou— el concepto de dominio público ha sido utilizado como técnica para fundamentar la competencia o la reserva del Estado sobre determinados bienes, sobre los cuales el Estado tiene la plena propiedad, pero que se caracterizan por estar destinados a algún servicio administrativo o público. Problemas competenciales concretos, como el de la extensión o no de las competencias municipales a los bienes de dominio público estatal, recondujo el dominio público a una relación de propiedad, fundamentalmente a partir de una línea jurisprudencial que desde los años sesenta trató de justificar, por esta

vía, la competencia de los municipios sobre los bienes de dominio público estatal:

«...ha de distinguirse entre la competencia que por razón de la materia, con base en el principio de especialidad, viene atribuida sobre la ZMT y de puertos a los órganos integrantes de la Administración central... y, de otra, la jurisdicción que el municipio, como persona jurídico-pública, ejerce y la competencia que los órganos de carácter genérico, proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término municipal y del que, repetimos, forman parte integrante los terrenos y zonas de dominio público marítimo, siquiera la titularidad dominical corresponde a otro ente público, pues lo contrario equivaldría a incurrir en el confusionismo de identificar los conceptos de dominio y relación de propiedad y de jurisdicción o relación de "imperium" o soberanía. Está clara la delimitación y la consecución que se postula sobre la integración de las zonas demaniales en el territorio del municipio ha sido mantenida por la doctrina del Consejo del Estado:...» ...siendo claro que las zonas o territorio de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y, de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales; y, además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 C.c...»<sup>2</sup>.

A pesar de que la cuestión de las competencias municipales se resolvió, por esta vía, correctamente, sin embargo ha de recordarse que el dominio público es esencialmente «imperium» (dominio eminente, jurisdicción, poder o soberanía), no «dominium» (propiedad), sin perjuicio de que puedan darse, en relación con ciertos bienes, formas especiales de propiedad. El dominio público se configura como un especial «título de intervención» que confiere a su titular un haz de potestades dirigidas a su protección y conservación. «El título —dirá Villar Palasi— se crea a través de la *publicatio* de los bienes... por la creación de una regalía»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> STS 2 de octubre de 1967, Az. 5211 de 1968.

<sup>3</sup> El profesor VILLAR PALASI pioneramente abrió brecha en ese planteamiento predominante en la doctrina y en la jurisprudencia como consecuencia de la perspectiva del Código Civil. Cfr. *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, páginas 137 y ss.

La confusión entre «imperium» y «dominium» se puso de manifiesto en la regulación que, teniendo en cuenta el carácter demanial de titularidad municipal de las calles, se hizo del servicio público del gas, que se consideró «servicio público municipal»<sup>4</sup>; y en la misma línea, la legislación de transportes ha utilizado frecuentemente el criterio de la «titularidad dominical de las vías» para determinar la competencia administrativa para regular el servicio público del transporte que se realiza sobre ellas (artículo 73.2 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924).

El criterio de la titularidad demanial de la vía pública decidía la competencia sobre el transporte en ella realizado. Frente a esta tendencia, reaccionó en un primer momento el Consejo de Estado:

«La facultad ordenadora del servicio público de los transportes no emana de la titularidad del dominio público que es la carretera sobre la cual los transportes deben realizarse, sino del poder de policía general; las facultades de la Administración en la materia no son las de un propietario para ordenar el uso de las cosas, sino las facultades superiores en cuanto Poder Público para ordenar al bien común una actividad social de los administrados» (Dictamen 3534, de 7 de julio de 1948).

La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado. Si concebimos el dominio público como una técnica jurídica capaz de apartar del tráfico privado determinados bienes, podemos limitar más las competencias, las facultades del pretendido titular de ese dominio público.

Esta concepción del dominio público como título de intervención más que como propiedad se corresponde al Estado autonómico y ha sido recogida por el Tribunal Constitucional. Así, la STC 77/1984 de 3 de julio tiene presentes las competencias estatales y autonómicas que coinciden en un mismo espacio físico por diferentes títulos: el de dominio público (los puertos) y el de ordenación del territorio y urbanismo, respectivamente.

Como suele ocurrir tratándose de bienes de dominio público, la peculiaridad física de las carreteras, por el hecho de extenderse a lo largo del territorio nacional, provoca con frecuencia un fenómeno de «con-

---

<sup>4</sup> Cfr. J.L. MEILAN, *La cláusula de progreso en los servicios públicos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1968.

currencia de competencias», en el sentido que ha declarado el Tribunal Constitucional:

«Esa concurrencia es posible cuando, recayendo sobre el mismo espacio físico, las competencias tienen distinto objetivo jurídico» (STC 113/1983).

Esta concurrencia puede plantear dificultades, pero no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro de una Comunidad Autónoma <sup>5</sup>.

Por tanto, la concepción del dominio público como título de intervención da lugar a que la titularidad del bien sea «instrumental», en ningún caso criterio definitorio de competencias. Lo esencial de la demanialidad es el «destino» del bien, y en base a ello habrá de articularse su especial régimen jurídico.

Aquí radica el punto central de la cuestión: la interrelación entre diversas leyes sectoriales que afectan a un mismo espacio físico —vías y carreteras— por diferentes títulos.

Ahora bien, el hecho de que la titularidad del dominio público no altere la distribución de competencias no significa que aquella no otorgue competencias sobre el bien: las necesarias para que los bienes cumplan con la funcionalidad de formar parte del dominio público.

Esas facultades quedarán ceñidas a lo que podíamos llamar genéricamente el régimen jurídico de esos bienes, que encontraría su fundamento en el artículo 149.1.18 de la Constitución, «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», aunque no esté expresamente citado. También en el artículo 132.1 de la Constitución se dice que la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes del dominio público.

Cuál sea el contenido no es posible determinarlo con exactitud, pero sí cabrá delimitarlo en cuanto a sus extremos. La Sentencia del Tribu-

---

<sup>5</sup> En este sentido se pronuncia también el TC en las sentencias 11/1983, 227/1988 y en la más reciente 149/1991 en torno a la Ley de Costas:

«Pero aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el EAPV... para delimitar competencias es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que los ostentan...» (STC 227/1988).

nal Constitucional 149/91 acepta, obviamente, esta competencia del Estado para la regulación del régimen jurídico de los bienes del dominio público, expresión ésta de «régimen jurídico» que ha sido objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Dentro de la expresión ha de comprenderse, lógicamente, la determinación de los bienes del dominio público. El artículo 132.2 de la Constitución remite al legislador para decir qué bienes son de dominio público, independientemente de los que ya figuran en la Constitución (zona marítimo-terrestre y playas). Y esta determinación ha de entenderse referida no sólo a su enumeración sino también a su delimitación jurídica.

En principio, la protección del dominio o su utilización puede entrar igualmente dentro de lo que se denomina «régimen jurídico de tales bienes», que abarcaría también la regulación de su uso o su utilización.

La tesis fue adelantada con motivo de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Aguas. Y se reitera en la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas: «de esa titularidad derivan facultades propias de la Administración» y en concreto las necesarias «para preservar sus características propias».

Esta justificado que con fundamento en la titularidad del dominio público el Estado limite el ámbito de otras competencias no estatales: para protección del bien, para asegurar su permanencia y evitar su deterioro; en definitiva para garantizar su funcionalidad —su naturaleza jurídica de bien destinado al uso público—. Por la misma razón la titularidad del dominio no presupone el ejercicio de todas las competencias sobre las carreteras.

## **2. Competencias concurrentes sobre las vías por razones de seguridad**

La Ley 25/1988 de 29 de julio de carreteras contiene una serie de preceptos que reconocen facultades al titular de ese bien de dominio público que pueden, al menos aparentemente, colisionar con las competencias basadas en la materia de tráfico, circulación y seguridad.

a) La configuración *de la carretera* —su definición en términos jurídicos— requiere, por ejemplo, dado su destino al uso público para la circulación de automóviles, la existencia de «áreas de servicio» (art. 1.8), su justificación está en la cobertura de las necesidades de la circulación con servicios destinados a «facilitar la *seguridad* —y comodidad— de los usuarios» (art. 19).



La LSV hace referencia en ocasiones a la configuración de la carretera y, por ejemplo, a isletas, refugios o dispositivos de guía (art. 17). El legislador de la LSV parte de la existencia de una determinación sobre el uso de la vía adoptada por el constructor o diseñador de la misma y dispone, en ese caso, cómo ha de realizarse la circulación. Algo análogo sucede con las disposiciones de la LSV sobre circulación de autopistas (art. 18) cuyo diseño y configuración difieren del de otras vías de comunicación (art. 2.3 de la Ley 25/1988).

A la misma razón obedecen las limitaciones de la propiedad de los artículos 20 a 28, bajo el expresivo epígrafe de «uso y defensa de las carreteras»: son las zonas de dominio público (art. 21.1), de servidumbre (art. 22) y de afección (art. 23).

Concretamente en la zona de servidumbre (art. 22.2) «no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquéllos que sean compatibles con la *seguridad vial*», es decir, los reclamados *objetivamente* por la naturaleza y *destino* de la vía.

La misma justificación se encuentra en el artículo 29: posibilidad de imponer limitaciones —temporales o permanentes— en ciertos tramos o partes de las carreteras por razones de «seguridad vial de las carreteras». Se trata de asegurar que la vía, objetivamente, cumpla con su destino.

Tanto en uno como en otro artículo se hace referencia a otras posibles competencias concurrentes («sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones y de las facultades de otros departamentos»). ¿Cuál será el criterio para evitar posibles conflictos?

En toda esta materia es preciso realizar continuamente apelación a conceptos jurídicos indeterminados, como la seguridad. Sucede que, como antes se apuntó, ésta es susceptible de ser entendida desde dos perspectivas, correspondientes a la fuente u origen de la seguridad, o de su vulneración o atentado. La competencia del MOPT por razones de seguridad vial ha de basarse en las *condiciones objetivas de la vía* que contribuyen a la seguridad o inseguridad de la circulación. Es lo que justifica la interrupción del tráfico para reparar la vía, como ocurre frecuentemente. Cuando no sea así la competencia corresponde a quien la tiene por razón de ordenación de la circulación. Seguridad *de* la vía y seguridad *en* la vía constituiría, en principio, un criterio delimitador de competencias.

El artículo 30 de la Ley de Carreteras proporciona un argumento en favor de la tesis que acaba de exponerse. Se refiere a la comprobación de

la carga de los vehículos. No es tanto por razones de seguridad del tráfico como por su incidencia en la protección del dominio o, en palabras del artículo, la incidencia sobre «la infraestructura de las carreteras».

b) En el marco de estas afirmaciones hay que situar el artículo 10 de la LSV. El apartado 1 se refiere a la realización de obras e instalaciones en las vías, para lo que se necesita «autorización previa del titular de las mismas», de conformidad con la legislación de carreteras y normas municipales. Congruentemente esos mismos grupos normativos son aplicables por lo que se refiere a su competencia y a regulación de infracciones y sanciones.

Nada se especifica en los apartados 2 a 5 y ello puede plantear algún problema. Esos preceptos se refieren a la prohibición de «arrojar, depositar o abandonar sobre la vía objetos o materias que pueden entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento, hacerlos peligrosos o deteriorar aquélla o sus instalaciones... o que modifiquen las condiciones» para ello, o que puedan dar lugar a incendios «o en general poner en peligro la seguridad vial», «cargar los vehículos de forma distinta a lo que reglamentariamente se determine». ¿Se aplica también en estos casos la legislación sectorial? Todos los supuestos previstos en esos apartados se refieren a la circulación, pero también la circulación puede ser contemplada como utilización de la vía y en algún caso —deterioro de la vía o de sus instalaciones— se refiere directamente a la conservación y defensa del bien de dominio público.

En principio podría sostenerse que en estos apartados no es aplicable la normativa citada expresamente en el apartado 1. Por tanto, habría que inclinarse porque fuera de aplicación la legislación sobre seguridad vial.

El último inciso del apartado 5 parece confirmar la tesis expuesta. Lo que en él se tipifica no es la sobrecarga —que incide en la infraestructura y por tanto en la conservación y protección de la vía— sino en el modo de la carga, en hacerlo «de forma distinta a lo que reglamentariamente se determine» por el peligro que ello puede entrañar para la circulación. la forma de cargar los vehículos encuentra su justificación primera en la circulación —seguridad— y no en la conservación de la infraestructura.

He dicho en principio porque se producen algunas disfunciones: en concreto en el apartado 2 por lo que se refiere a acciones que puedan *deteriorar* la vía o sus instalaciones. Aquí nos encontramos en un caso que claramente afecta a la protección del dominio y se corresponde lógicamente a supuestos previstos en los artículos 31 y 32 de la Ley de

Carreteras: lo que se denomina «actos cometidos contra la carretera o sus elementos» (art. 32.2 de la Ley de Carreteras).

Tales actos aparecen tipificados en el artículo 31 de la Ley de Carreteras, bien como infracciones graves («deteriorar cualquier elemento de la carretera directamente relacionado con la ordenación, orientación o seguridad de la circulación») (apartado 3.b) o como muy grave (apartado 4.b) incluyendo la destrucción.

Otra colisión normativa, en este caso expresa, se produce entre los artículos 65.4 de la LSV por lo que se refiere a «realización y señalización de obras en la vía sin permiso», ya que el supuesto es previsto también en el artículo 31.3a de la Ley de Carreteras.

La cuestión no es baladí porque difieren notablemente las sanciones en una y otra ley. En la de carreteras las infracciones graves se sancionan con multas de 250.001 a 1.000.000 ptas. y las muy graves entre 1.000.001 y 25.000.000 ptas., en tanto que en la LSV las multas van para las primeras de 15.000 a 50.000 y para las segundas de 50.000 a 100.000 ptas.

El artículo 10.1 de la LSV, en su párrafo segundo, se refiere a la «realización de obras en las carreteras sin señalización o sin que ésta se atenga a la reglamentación técnica sobre el particular, sin perjuicio de la normativa municipal sancionadora». Independientemente de la vertiente sancionadora aludida, aunque la infracción no está claramente tipificada, ni en el artículo 65.4 de LSV ni en el artículo 31 de la Ley de Carreteras, tal actuación —obras sin señalización— puede generar la correspondiente responsabilidad.

Esta consecuencia es lógica cuando las obras son realizadas directamente por la Administración. Nos encontraríamos ante un supuesto general de responsabilidad extracontractual o patrimonial de la Administración ligado a la existencia de un daño ilegítimo con los requisitos exigidos por los artículos 122 y 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y artículo 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

El problema se plantea cuando no es la Administración quien realiza la obra sin la señalización debida, sino un contratista. Entiendo que, en ese caso, debe ser de aplicación la doctrina sentada en la STS de 8 de mayo de 1989 (Az. 4887). El titular de la vía es el responsable frente al particular que ha sufrido el daño, independientemente de que la conducta del contratista sea tipificable como infracción o incluso como un ilícito penal.

En la Sentencia citada, relativa a una concesión de servicios públicos, se dice en ese sentido:

«porque mantiene su titularidad la Administración, le alcanza la responsabilidad por los hechos o actos del concesionario-gestor, incluso cuando éste entra en relaciones de derecho privado. La Administración es gestora como agente y responsable necesaria de los intereses colectivos prevalentes. En el supuesto estudiado esta afirmación se nos revela certera: la Administración no gestiona, esto lo hace el concesionario, pero la Administración no queda al margen de aquella actuación, sino que sigue siendo responsable de esta situación de riesgo que ha creado, sin perjuicio, claro está, de repetir contra el concesionario, cuando corresponda».

El contratista sería «un delegado de la Administración». En definitiva, concluye,

«tanto desde un punto de vista teórico como desde el punto de vista del derecho positivo, la Administración no puede de ninguna manera desentenderse de los daños que cause la actuación del concesionario, daños de los que, en principio, responde directamente».

En el caso presente incluso podría hablarse de culpa «in vigilando» para justificar la responsabilidad de la Administración titular de la vía y podría invocarse el artículo 57.1 de la propia LSV («corresponde al titular de la misma la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de visibilidad»).

La tesis ha de matizarse en el caso de Autopistas en régimen de concesión administrativa. El artículo 19 de la Ley 8/1972 de 10 de mayo reconoce expresamente que las indemnizaciones por supuestos de responsabilidad patrimonial «serán de cargo del concesionario» a no ser que sean «exclusivamente imputables a cláusulas o medidas impuestas por la Administración después de haber sido adjudicada la concesión». Esta específica regulación obedece a un criterio de oportunidad, dentro de la concepción que preside la técnica concesional para la construcción y explotación de esa obra pública destinada al uso público.

El artículo 10.1 de la LSV, como se adelantó, hace referencia al titular de la vía y, congruentemente, remite a la legislación sobre carreteras y normas municipales. La propia Ley de Carreteras contiene precisiones respecto de la concurrencia posible de competencias por razón del espacio por el que discurren las vías.

En la ley 25/1988, tras determinar las competencias del MOPU para autorizar obras o instalaciones en la zona de dominio público, en la zona de servidumbre y en la de afección (artículos 21 a 23) —atribuciones todas ellas que se engloban dentro de las potestades que como titular del dominio público le corresponden al Estado—, establece a continuación «sin perjuicio de otras competencias concurrentes...». Y se remite a los artículos 38 y 39 de la Ley, que salva las competencias de los Ayuntamientos cuando se trata de obras o actividades en la zona de dominio público de tramos urbanos, así como en las zonas de servidumbre y afección cuando existan instrumentos de planeamiento —en estos casos la competencia para autorizar las obras e instalaciones corresponde a los Ayuntamientos, no en virtud del título demanial, sino en virtud de las competencias urbanísticas que les corresponde según la Constitución y la legislación local—.

Nos encontramos, por tanto, con frecuencia, ante supuestos de concurrencia de competencias, que han de resolverse, a nuestro juicio, a través de la determinación de la competencia prevalente. Esta cuestión es especialmente importante cuando la prevalencia se reconoce a la Comunidad Autónoma. La Ley de Carreteras de 1988 parece tener en cuenta el criterio de la prevalencia de títulos, llegando a una solución satisfactoria respecto a las carreteras de interés general:

Tratándose de redes arteriales —definidas por la Ley como aquellos tramos de carretera que establecen de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general o presten el debido acceso a los núcleos de población afectados—, el título de ordenación de régimen general de comunicaciones parece prevalecer sobre el de ordenación del territorio (por la vía interpretativa de la ponderación de colaboración para las actuaciones en las redes arteriales, matizándose que «a falta de acuerdo, el Consejo de Ministros, a propuesta del MOPU, podrá aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias en los tramos de una red arterial que formen o puedan formar parte de la red estatal de carreteras».

Tratándose de tramos urbanos —aquéllos de las carreteras estatales que discurren por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico— parece prevalecer el título de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que a tenor del artículo 39, «el otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades, ejecutadas por el MOPU, en la zona de dominio público de los tramos urbanos corresponde a los Ayuntamientos, previo informe vinculante de dicho Departamento ministerial, que habrá de versar sobre aspectos relativos a disposiciones de la presente Ley» (aquí el informe del Departamento Ministerial actuará como límite de las competencias

autonómicas sobre la ordenación del territorio y urbanismo, pero sólo estará justificado en cuanto se refiera a criterios de protección y conservación del dominio público vial).

c) Un punto que ofrece dudas, desde la perspectiva de distribución de competencias, es la prohibición de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera. La justificación no radica claramente en la protección de la vía; puede obedecer a razones medioambientales o más probablemente, para el legislador, a seguridad de la vía. En ese sentido ha de entenderse la referencia a que no sea visible desde la zona de dominio público. Es claro que, por ello, afecta a la circulación y su seguridad, aunque entendida en un sentido objetivo, como elemento estructural de la carretera. Desde esta perspectiva resulta coherente que el artículo 31.4 de la Ley de Carreteras tipifica como infracción muy grave «establecer cualquier clase de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera» con multa de 1.000.000 a 25.000.000 ptas.

La publicidad prohibida en el artículo 52 de la LSV se refiere, en cambio, al modo en que está concebida, incluso *sin necesaria relación con la vía*. De ahí que las infracciones y sanciones se remitan a la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios (art. 66).

d) La señalización forma parte de las operaciones de lo que, en la Ley de Carreteras, se denomina genéricamente explotación (art. 15). Forma parte de lo que he denominado seguridad *de* la vía y que responde a las características técnicas de la misma o, de otro modo, de las condiciones objetivas de su uso, conforme a la naturaleza de la vía en su conjunto —autopistas, autovías, vías rápidas, carreteras convencionales— (art. 2.1 LC) o en sus diferentes tramos. Así se confirma en los artículos 57 y 58 de la LSV al atribuir al titular de la vía la responsabilidad de mantener la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad.

Al titular de la competencia directa sobre la circulación —«la autoridad encargada de regular el tráfico» (art. 57.2)— corresponde la «señalización de carácter circunstancial», siempre de acuerdo con la legislación de carreteras que señala la competencia prevalente en la materia.

Aquellas aplican y velan por el cumplimiento, lo vigilan y controlan. Las señales son acto recordatorio de las normas —en este caso de circulación— <sup>6</sup>. Lo mismo da que sea acto de un agente que el parpadeo automático de un semáforo. La competencia en este supuesto es de ejecución.

---

<sup>6</sup> Cfr. J.L. MEILAN, *La distinción entre norma y acto administrativo*, MADRID, 1967.

### III. TRANSPORTES

Otro grupo normativo que incide en materia de tráfico y seguridad vial es el de los transportes terrestres. El carácter de servicio público que tiene determinado tráfico justifica la existencia de un título competencial específico.

El entrecruzamiento de cuestiones es palmario. En torno a él concurren factores de diversa índole. Por un lado, existen sistemas de transporte con variadas modalidades en cada sistema (de personas o de mercancías, discrecionales o regulares, privados o públicos...). Además, el transporte exige garantizar una infraestructura adecuada, con lo cual entran en juego las normas estatales y autonómicas sobre carreteras. Por otra parte, un importante sector del transporte constituye la base de uno de los principales servicios públicos. Desde otra perspectiva es preciso reglamentar las cualificaciones técnicas de los vehículos y la aptitud mínima de sus conductores. Finalmente, el transporte requiere un conjunto de normas o reglas que permitan que el tránsito sea ordenado y seguro por las carreteras.

La idea central de la seguridad está también presente en su regulación. El artículo 4 de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) (16/87 de 30 de julio) es bien explícito al referirse a «condiciones idóneas de seguridad».

La misma preocupación existe en relación con transportes privados particulares, que no están sujetos a autorización administrativa: la actuación ordenadora de la Administración únicamente les será aplicable en relación con las normas «por razón de la seguridad en su realización».

Las normas que se dictan por razón de la seguridad del tráfico son principalmente las contenidas en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV):

a) La exigencia de autorizaciones administrativas que garanticen la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y la idoneidad de éstos para circular con el mínimo de riesgo posible: permisos de conducción (art. 60) y de circulación y documentación de los vehículos (art. 61).

b) La exigencia de homologación y de inspección técnica de vehículos, materia ampliamente descentralizada (por ejemplo, la Comunidad Autónoma gallega ha dictado el Decreto 165/1982, de 7 de noviembre, por el que se integran los establecimientos de ITV (inspección técnica de vehículos) en la red de establecimientos de ITV de Galicia y se fija su régimen de explotación - DOG 8.2.1983) (art. 59.3).

c) Reglamentación de las normas sobre Centros de reconocimiento de las aptitudes psicofísicas o de enseñanza de los conocimientos y técnicas de la conducción (art. 60.2).

El régimen sancionador contenido en los artículos 138 a 146 de la LOTT ilustra acerca de la perspectiva de la seguridad, por lo que incide en la LSV.

El 140.b tipifica como infracción *muy grave*: prestar servicios en condiciones que puedan afectar a la seguridad de las personas. En el artículo 141.h se tipifica como infracción la manipulación del tacógrafo; y en el 142.k el exceso en tiempo máximo de conducción.

Juega en toda esta regulación el especial condicionamiento del servicio público.

En caso de conflicto ha de entenderse la prevalencia de la LOTT en virtud del principio de prevalencia de la «lex singularis» sobre la «lex generalis». El servicio público de transporte, de personas o mercancías, constituye, desde esta perspectiva, un caso específico de la circulación o tráfico genérico.

El engarce de la LOTT con la LSV se hace a veces explícitamente (art. 146.3 de la LOTT que remite al Código de la Circulación).

De acuerdo con la perspectiva —sectorial— desde que aquí se aborda la cuestión de las competencias es relativamente irrelevante que la competencia sobre el transporte sea de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, para lo que es de interés —y de actualidad— la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, sobre delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas, en cuyo preámbulo se habla de la pretensión de implantar el principio de «ventanilla única» y que se concreta en los artículos 7 y 10.

Dentro del grupo normativo de transportes existen regulaciones específicas por razón de la clase de transporte: sanitario, funerario, mercancías peligrosas. En este último supuesto el Acuerdo Europeo relativo al transporte de estas mercancías por carretera (ADR) ha dado lugar a una serie de disposiciones y resoluciones que no es del caso reseñar <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A título de ejemplo. A fin de realizar las pruebas tendentes a su posible implantación definitiva en la normativa interna española, y de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 punto 3.1 del Real Decreto 1723/1984, de 20 de junio (R. 1984/2326, 2704 y Ap. 1975-85, 13464), se autoriza por Resolución de 9 de abril de 1986, el transporte de pinturas.



Otro tanto ha de decirse del transporte escolar. Para ilustrarlo bastará una referencia a alguna normativa autonómica, como el Decreto 160/1988 de 9 de junio de la Xunta de Galicia que contiene preceptos específicos sobre ocupación de asientos y la Orden de 15 de diciembre de 1989 (DOG de 9 de enero), dictada en desarrollo de aquél, que justifica su regulación en las «características de los vehículos» en función de los usuarios (art. 3.2), prohibiéndose también compartir el transporte de carga con el de escolares.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en estos casos regirá con mayor razón el principio de prevalencia del «ius singulare» frente al «ius generale».

#### IV. CONCLUSION

La materia clama por la coordinación. A ello responde la creación del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial, aunque me temo que no haya sido muy eficaz en la práctica.

Para resolver los posibles conflictos me atrevería a proponer dos reglas:

1ª) Distinguir seguridad *de* la vía y seguridad *en* la vía, correspondiendo en aquel caso la competencia al titular de la vía y en éste a la Administración relativa al tráfico, circulación y seguridad vial.

2ª) Prevalencia de la «lex specialis» sobre la «lex generalis» en materia de seguridad del tráfico y, por tanto, prevalencia de la LOTT sobre la LSV en caso de colisión.

---

barnices y tintas de imprimir, conforme a las prescripciones establecidas a tal efecto en el Acuerdo europeo relativo al Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera (ADR) (R. 1986/3463 y R. 1987/561).

Dicha autorización, que fue posteriormente prorrogada hasta el día 21 de noviembre de 1991, obedece a motivos y problemas que desaparecen tan pronto como se recojan en la normativa interna española las previsiones de la reglamentación internacional de Transportes de Mercancías Peligrosas (lo que se halla en curso de realización), pero que hasta entonces es necesario contemplar y resolver.

Por todo lo expuesto se acuerda prorrogar por el plazo de un año a partir del día 21 de noviembre de 1991, la autorización otorgada por la mencionada Resolución de 9 de abril de 1986, para el transporte de las pinturas, barnices y tintas de imprimir, conforme a las prescripciones establecidas a tal efecto en el Acuerdo europeo relativo al Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera (ADR) (R. 1986/3463 y R. 1987/561).

