

Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración pública

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Prof. Titular de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca.

Diario La Ley, Nº 7130, Sección Doctrina, 9 Mar. 2009, Año XXX, Ref. D-79, Editorial LA LEY

LA LEY 217/2009

La incidencia de los automóviles en el mundo es una característica visible desde el siglo XIX. Pero estos ingenios no están exentos de riesgos, que en muchas ocasiones se concretan en accidentes de tráfico. El trabajo analiza la relación entre el riesgo, la seguridad, la circulación de vehículos y las carreteras con las obligaciones de la Administración Pública, cuya finalidad precisamente es eliminar o mitigar los riesgos y la inseguridad derivados del uso de los vehículos de motor, a través de la Legislación en materia de tráfico vial y sobre carreteras.

Normativa comentada

I. ASPECTOS GENERALES

Una de las características más destacables de la evolución del mundo desde el siglo XIX es el importante desarrollo tecnológico y científico producido, particularmente en el siglo XX y con mayores previsiones para el siglo actual. Este proceso ha traído consigo indudables efectos positivos para la humanidad; aunque tal progreso técnico y tecnológico no está exento de riesgos (1) y problemas, derivados del propio avance técnico, de su utilización, de la incidencia para terceras personas o los bienes materiales, de su trascendencia social o del mal uso del mismo, ya sea a nivel particular o colectivamente. Por ello, el Ordenamiento Jurídico comenzará a asumir la regulación de la gestión del riesgo técnico y tecnológico, a decidir sobre aquellos que se asumen y sobre la distribución de los mismos en la sociedad y en la organización político-administrativa (2) .

Ciertamente, las relaciones entre el Derecho y los avances científicos y técnicos vienen de antiguo, y, tal como ha señalado ESTEVE PARDO (3) , el reconocimiento que a partir del siglo XVII alcanzan las ciencias naturales influye en la génesis y diferenciación del Derecho Público. A partir del siglo XIX, los dos ámbitos sufren un cierto distanciamiento, aunque la importante influencia metodológica de la ciencia experimental en la ciencia jurídica se mantendrá en el siglo XX, si bien el pensamiento jurídico ya es consciente del impresionante empuje tecnológico y de su esencial incidencia en la sociedad y en la convivencia humana, así como en el propio sistema jurídico. La relación más destacable, y la incidencia recíproca, entre el Derecho y la técnica no se produce precisamente como consecuencia de lo anterior, sino cuando los avances técnicos o tecnológicos generan riesgos propios; de hecho, una parte del sistema normativo relacionado con ese ámbito tecnológico tiene por objeto delimitar sus riesgos y adoptar medidas para limitarlo o eliminarlo, si es posible; tal como refleja la L 21/1992, de 16 de julio, de Industria (LA LEY 2144/1992)(BOE del 23 de julio) (4) .

Tales riesgos derivan en buena medida de las actuaciones humanas vinculadas al uso de los avances técnicos y tecnológicos (5) . Y del riesgo deriva siempre responsabilidad, que primariamente tiene naturaleza reparadora y se basa en la exigencia de culpa (6) , aunque también se admitirá posteriormente su naturaleza preventiva (7) ; si bien el mismo incidirá de tal manera en la propia institución de la responsabilidad que la modificará definitivamente. Con claridad lo expresa ESTEVE PARDO al señalar, precisamente en relación con los vehículos de motor, que «en una sociedad poco desarrollada es necesario actuar dolosamente o con total negligencia para poder causar daños con un carro de bueyes», pero en «una sociedad con cierto desarrollo tecnológico no es necesaria una actuación negligente o dolosa para que puedan producirse graves daños con un vehículo dotado con un potente motor de inyección», precisando que en este supuesto la responsabilidad «es aquí, objetivamente, de quien crea una situación de riesgo al circular con ese ingenio mecánico» (8) . Surge así la concepción de la responsabilidad objetiva (9) , más amplia y efectiva que la subjetiva, pues mantiene su sentido reparador, aunque se le añade una función preventiva.

En este sentido, estos cambios de la concepción de la responsabilidad, precisamente en relación estrecha con el desarrollo económico y los avances técnicos, se inician por la propia dinámica de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, con la progresiva creación de talleres y fábricas. Seguidamente, el mismo criterio se aplicará debido al progresivo incremento del tráfico de vehículos de motor y al crecimiento de la actividad industrial, extendiendo la protección que supone la responsabilidad objetiva a prácticamente toda la sociedad (10) .

Junto a la evolución anterior, debe tenerse en cuenta además la trascendencia de la noción del Estado Social; con base en la cual es a la Administración Pública a quien le corresponde la función principal de regular, controlar y, en su caso, eliminar los riesgos de una determinada actividad; cuestiones que desde la Revolución Industrial principalmente incluyen los riesgos derivados del denominado «maquinismo» (11) . Funciones que se encomiendan normativamente, de forma ordinaria, a la Administración y a sus agentes, permitiéndose por ello el despliegue de las potestades administrativas establecidas en el Ordenamiento (como, p. ej., autorizaciones y licencias, potestad normativa, planificación, inspección o potestad sancionadora) (12) .

Además, el legislador, como veremos, impone en los ámbitos en que los riesgos son más visibles ciertas cautelas exigibles obligatoriamente a los ciudadanos, pero también a las propias Administraciones Públicas; y, así, la aparición de los vehículos de motor y en especial su uso generalizado, desde principios del siglo XX, ha revolucionado en cierto sentido la sociedad moderna y la función de los Poderes Públicos en la materia para dar mayor seguridad a la sociedad, eliminando los riesgos que conllevan. Situación de origen y evolución, ciertamente cada vez más compleja, que han justificado una progresiva mayor intervención del legislador y de la Administración Pública, en particular respecto a los elementos fundamentales de la circulación y la seguridad vial, como son el factor humano, los propios vehículos de motor y las vías de circulación (13) .

II. RIESGOS Y SEGURIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE TRÁFICO: EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Aspectos históricos

La Revolución Industrial del siglo XVIII (14) giró, como es bien sabido, sobre el invento de la máquina de vapor de Savery (15) , Newcomen (16) y en particular de Watt, que al desarrollar ciertas mejoras técnicas en la misma en la década de los sesenta del siglo logró perfeccionarla, patentándola en 1775, y utilizándola en varios sectores (incluyendo que él mismo patentó en 1784 un coche movido por una máquina de vapor, que no llegó a construirse; aunque su discípulo Murdoch construiría un pequeño triciclo en 1785, basándose en el modelo anterior) (17) ; desarrollándose y mejorando técnicamente en los años finales de ese siglo y en particular en el siglo XIX, en el que

alcanzará una gran difusión.

En este mismo proceso, debemos también mencionar que, aunque el petróleo era conocido y utilizado desde antiguo, es en la primera mitad de este siglo cuando Young ideó la forma de refinarlo, teniendo en cuenta que entre 1859 y 1865 en Titusville y Pithole Creek (Pensilvania, Estados Unidos), y en Bakú (Azerbaiyán), se comienza a extraer petróleo mediante la perforación del subsuelo, naciendo así la industria petrolífera; y adelantándose a las de Oriente Medio, cuyas primeras perforaciones se inician en 1908 (18) .

Al mismo tiempo, debemos resaltar que, en materia de transportes, el siglo XIX estaba aún dominado por el caballo (19) . De hecho, para protegerlos de los nuevos «inventos rodantes», entre 1861 y 1865 se publicaron en Gran Bretaña el «Decreto de Locomotoras» y el «Decreto de la bandera roja» que imponían límites de velocidad (entre 16 y 65 km/h) y la obligación de anunciar con antelación la marcha de los vehículos de vapor.

A pesar de ello, los incipientes vehículos de motor se perfeccionarán a lo largo del siglo XIX sobre la base de dos inventos muy diferentes, como fueron la bicicleta y los propios motores de los vehículos (20) . El invento de la bicicleta, que aparece por primera vez a finales del siglo XVIII, y su evolución, en la que estarán presentes empresas importantes en el futuro sector automovilístico (como Rover, Peugeot o Renault), dependió en buena medida del perfeccionamiento de los neumáticos, de caucho inflable [en cuyo desarrollo tendrán mucho que ver Dunlop (21) y Michelin; empresas que perduran actualmente como dos de las más importantes en el sector, y en el deportivo la primera].

En cuanto a los motores, teniendo en cuenta los trabajos de Lenoir, y los avances ideados por Otto, en particular desde su asociación con Daimler en 1872, así como los de Benz sobre un motor de dos tiempos para un triciclo (22) , desde 1880 se comienzan a fabricar los primeros modelos de motores de combustión interna alimentados por petróleo refinado; convirtiéndose ambos en esenciales en la creación de la industria del automóvil (23) . Inmediatamente, entre 1870 y los primeros años del nuevo siglo se inicia la construcción de lo que será el automóvil. En efecto, a finales del siglo XIX algunas empresas americanas y europeas fabricaban prototipos de automóviles, que comenzaron a hacer la competencia a los coches de caballos (24) y a los ferrocarriles, tanto en el ámbito urbano como en relación con los transportes a más larga distancia.

Aunque influyeron factores más complejos, quizás el decisivo para el triunfo del automóvil fue su capacidad de movilidad y su sentido de la privacidad y la autonomía individual, llegándose a señalar que «sólo un ingenio que prometía más que transporte podía tener tanto éxito» (25) . El éxito fue de tal envergadura que en las ciudades americanas a finales del siglo XIX, la generalización del uso de los automóviles se concebía como una opción más moderna y limpia que la representada por los coches de caballos, al eliminar de las calles el problema sanitario que creaban los excrementos de los caballos (26) . Además, a lo anterior se añadió la producción de vehículos baratos destinados a toda la población, cuya imagen es el modelo *Ford T*, fabricado en cadena por Ford entre 1908 y 1927 (27) . En España, la empresa Hispano comenzará la fabricación de vehículos en 1904, apareciendo los primeros camiones en 1905.

Al mismo tiempo que triunfaba socialmente el automóvil se hizo realidad el problema de las vías para su circulación, pues las existentes eran antiguas «carreteras» polvorientas destinadas para caballos, y para carruajes y carros tirados por ellos. No obstante, en su inicio los nuevos automóviles se adaptarán a las mismas sin problemas, pues su máxima velocidad era de 40 km/h, como mucho. Los problemas se plantearían inmediatamente al aumentar ésta, y plasmarse claramente los peligros y la falta de seguridad de las antiguas carreteras. Así, desde 1910, en el Reino Unido y otros países, se inicia el ensanchamiento de las mismas y reforzamiento de su superficie, si bien la planificación de las mismas dejaba mucho que desear, y ya se planteaba la ineficacia de un sistema automovilístico

basado únicamente de los avances mecánicos y técnicos, sin contar con una red de carreteras adecuadas (28) .

Estas referencias al riesgo, y a la consiguiente seguridad necesaria, en el uso del vehículo de motor se reflejan ya en las primeras normas españolas en la materia, cuando los automóviles eran verdaderamente escasos, como, entre otras, en el Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras, de 17 de septiembre de 1900 (*Gaceta de Madrid* del 20), y en el Reglamento para la Circulación de Vehículos de Motor Mecánico por las Vías Públicas de España, de 23 de julio de 1918 (*Gaceta de Madrid* del 24), que ya incluyen disposiciones en materia de seguridad «mecánica», permiso de conducir y autorización para su circulación, limitaciones de velocidad y obstáculos en las vías, entre otras. Seguidamente, y dada «la evolución y desarrollo considerables experimentados por el automovilismo en España», se aprobará un nuevo Reglamento de Circulación de vehículos con Motor Mecánico por las Vías Públicas de España, mediante Real Decreto de 16 de junio de 1926 (*Gaceta de Madrid* del 19), que incluye disposiciones similares a las de los anteriores, aunque algunas otras son más novedosas (como la previsión de que «en todo momento, los conductores de automóviles y motocicletas deberán ser dueños en absoluto del movimiento del vehículo», la obligación de automóviles y motocicletas de marchar con la debida precaución a aproximarse a los tranvías en el interior de las poblaciones o la obligación de los Gobernadores Civiles de fijar la velocidad de los vehículos en las travesías de los pueblos).

A continuación, se aprobará el Código de la Circulación mediante Decreto de 25 de septiembre de 1934 (LA LEY 7/1934) (*Gaceta de Madrid* del 26), que con cierto carácter pionero reguló la circulación urbana e interurbana, incluyendo los automóviles, los vehículos de tracción animal, las bicicletas y los tranvías o trolebuses; así como la señalización de los propios vehículos y del tráfico, el alumbrado, los permisos de circulación y las sanciones en la materia. Texto que ha sido objeto de bastantes modificaciones fruto de la evolución social en la materia, y que ha estado en vigor hasta la actualidad (de hecho hay algunos preceptos aún en vigor).

Posteriormente, este Código se modificará en varias ocasiones, principalmente, para adaptarlo a la rápida evolución de este ámbito, destacando las cuestiones vinculadas a la seguridad y a la eliminación de los riesgos derivados del uso de los vehículos (29) ; si bien ha estado en vigor hasta la legislación en la materia de los años noventa y el RD 13/1992, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento General de Circulación (LA LEY 285/1992) (*BOE* del 31); en la actualidad derogado.

2. La Legislación vigente en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial (30)

El automóvil, no cabe duda, ha generado unos profundos efectos (muchos de sentido muy positivo) y una nueva cultura vital en la sociedad presente, en particular en los países más desarrollados. No obstante, como es bien sabido, este mundo que gira alrededor de los vehículos de motor ha traído consigo también unos efectos negativos muy visibles (derivados de los accidentes, con los miles de fallecidos y heridos en ellos, además de los desperfectos materiales). Esta situación, junto a la cuestión del riesgo y de la seguridad ya mencionada, ha propiciado una mayor intervención pública, particularmente de la Administración, en la materia; plasmándose la misma en una legislación cada vez más técnica, a su vez.

De acuerdo con MARTÍNEZ NIETO (31) , esta preocupante situación se está afrontando sobre tres ejes:

- la exigencia a la industria automovilística que fabrique vehículos cada vez más seguros, y con materiales más apropiados para mitigar, en lo posible, las consecuencias de los accidentes, o incluso evitarlos con innovaciones de seguridad (exigencias que coinciden con otras de finalidad distinta, como las ambientales);
- el requerimiento de que las vías públicas destinadas a la circulación de vehículos de motor estén

mejor diseñadas, construidas, conservadas, señalizadas y equipadas para eliminar, lo más posible, los riesgos de los accidentes de circulación (32) , y

— que los conductores, y también los peatones, como usuarios de sistema de circulación vial, estén suficientemente preparados en las normas que rigen este ámbito, en el uso del vehículo y en los comportamientos que tienden a prevenir los riesgos propios del mismo (33) .

No obstante, y sin perjuicio de que las tres cuestiones se exigen y regulan en Leyes técnicamente complejas, pero adecuadas a la sociedad de nuestros días, y variadas, en dichos ejes es esencial la intervención de la Administración Pública, ya que, de acuerdo con el sistema normativo correspondiente, a ella le corresponde fijar las condiciones y requisitos de seguridad en los tres ámbitos, con lo que su propia actividad, que siempre debe tener por objetivo el interés público (art. 103 CE (LA LEY 2500/1978)), debe realizarse de forma adecuada a los fines y objetivos en materia de seguridad y calidad establecidos en la ley, de forma de la misma no sea la causa, en lo posible, de los accidentes de tráfico; siendo posible así que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de tráfico y seguridad vial. Y por ello, efectivamente, todas estas exigencias se plasman en la vigente normativa en materia de tráfico y seguridad vial.

El sistema normativo vigente en materia de tráfico y seguridad vial surge de lo establecido en el art. 149.1.21 CE (LA LEY 2500/1978) que incluye como competencia del Estado la materia de «tráfico y circulación de vehículos a motor», sin limitación territorial alguna similar a la establecida para los ferrocarriles y transportes terrestres en el mismo apartado (STC 59/1985, de 6 de mayo) (34) , ya que «las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional» (STC 118/1996, de 27 de mayo).

En base a ello, el sistema normativo se integra en primer término por la L 16/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE del 27), que ya desde su mismo título resalta el ámbito de la seguridad vial; cuya regulación constituye precisamente parte del objeto de la misma Ley (Base 1.^a). Por ello, naturalmente, sus Bases 4.^a, 5.^a y 6.^a a 9.^a, al referirse a las normas de circulación a recoger en el futuro Texto Articulado, incluye acciones del legislador y de la Administración para garantizar la seguridad en el uso de los vehículos y en su fabricación, en materia de señalización viaria y en relación con las autorizaciones previas exigibles, en ciertas medidas cautelares y en la potestad sancionadora.

El cumplimiento de la delegación legislativa prevista en la Ley anterior se produjo mediante la aprobación del RDLeg. 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LA LEY 752/1990)(BOE del 14), modificada posteriormente varias veces, y que actualmente constituye el texto normativo principal en la materia, junto con el Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1951/2003)(BOE del 23), también modificado posteriormente.

La nueva Ley de Tráfico regula el ejercicio de las competencias de la Administración del Estado, a efectos competenciales; las normas de circulación de vehículos y las que por razones de seguridad vial rigen para la circulación de peatones y animales por las vías de circulación general; los elementos de seguridad activa y pasiva (dimensiones que son elementos indisolubles de la seguridad del tráfico y circulación, según las SSTC 181/1992, de 16 de noviembre (LA LEY 2038-TC/1992), y 118/1996, de 27 de mayo (LA LEY 8076/1996), citando otras anteriores) y su utilización, así como las condiciones técnicas de los vehículos y de las actividades industriales que afecten directamente a la seguridad vial; la señalización de las vías; las autorizaciones administrativas previas exigibles en la materia y las medidas cautelares que pueden ser adoptadas, y el sistema administrativo sancionador

(art. 1 (LA LEY 752/1990) Texto Articulado de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, en adelante LTSV).

El Título I de la LTSV (LA LEY 752/1990) (arts. 4 a 8, y art. 1 Reglamento General de Circulación, en adelante RGC) se dedica a regular las competencias de las Administraciones Públicas en la materia, principalmente, a efectos competenciales, las de la Administración General del Estado, a la que asigna funciones importantes en materia de seguridad (como la normativa técnica de seguridad vial, la homologación de los elementos de los vehículos que afecten a la seguridad, la determinación de las sustancias que puedan afectar a la conducción, la coordinación de la asistencia sanitaria en las viñas públicas o de uso público, la regulación de las actividades industriales con incidencia en la seguridad vial, la regulación del transporte de personas y de mercancías a los efectos de la seguridad), y que en particular se precisan las del Ministerio del Interior (incluyendo la de retirar los vehículos de la vía fuera de poblado o cerrar la circulación, con carácter excepcional, carreteras o tramos de ellas, por razones de seguridad o fluidez del tráfico, ex art. 5 LTSV (LA LEY 752/1990)) y de la Jefatura Central de Tráfico, con funciones más concretas en la materia, así como de los Municipios (35) .

El Título II de la LTSV (LA LEY 752/1990) (arts. 9 a 52; que se desarrollan por los arts. 2 a 113 RGC), se dedica a regular las normas de comportamiento en la circulación, obligatorias, y que han de ser controladas por la Administración Pública. Muchas de estas normas de comportamiento se engloban en los principios básicos del tráfico y la seguridad vial, y principalmente en el llamado deber de cuidado (36) , que se refleja en la exigencia de que los usuarios de las vías están obligados a comportarse de manera que no entorpezcan indebidamente la circulación, ni causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas o daños a los bienes, y que el particular deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, cuidando de no poner en peligro al mismo conductor, a los demás ocupantes del vehículo y al resto de los usuarios de las vías; prohibiéndose terminantemente conducir de modo negligente o temerario (art. 9 LTSV (LA LEY 752/1990)).

Previsión que se complementa con la exigencia de autorización administrativa para la realización de cualquier obra o instalación de mobiliario en las vías por parte del titular de la misma, de acuerdo con la normativa de carreteras correspondiente; previéndose también que esas normas se aplicarán a la interrupción de las mismas, en razón de las circunstancias o características especiales del tráfico, que podrá llevarse a efecto a petición de la Jefatura Central de Tráfico. Además, se prohíbe arrojar, depositar o abandonar en las vías objetos o materiales o realizar actividades que entorpezcan la circulación o deterioren las mismas, causen incendios o pongan en peligro la seguridad vial, así como emisiones de perturbaciones electromagnéticas, ruidos, gases u otras contaminaciones; debiendo hacer desaparecer tales objetos o acciones aquellos que generaron la situación, debiendo adoptar las medidas necesarias de advertencia (arts. 10 LTSV (LA LEY 752/1990) y 4 (LA LEY 1951/2003) a 7 (LA LEY 1951/2003) RGC; cuyos incumplimientos constituyen infracciones previstas en la propia Ley de Tráfico y Seguridad Vial, ex arts. 65 (LA LEY 752/1990) a 69 (LA LEY 752/1990) LTSV, y que pueden justificar la adopción por la Administración de tráfico de las medidas cautelares, incluyendo la inmovilización y la retirada de vehículos, ex arts. 70 (LA LEY 752/1990) y 71 (LA LEY 752/1990) LTSV); acciones que en su mayoría constituyen infracciones previstas legalmente.

Este deber de cuidado se plasma en la práctica, a su vez, en el deber de conducción controlada o dirigida, que viene a suponer que los conductores deberán estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos, sin que sea atenuada esta obligación por las especiales dificultades de la conducción, derivadas de las circunstancias atmosféricas, del estado de la calzada, visibilidad, etc., siempre que hayan sido advertidas o sean previsibles para el conductor, quien responderá a las mismas extremando proporcionalmente su diligencia y cuidado, precisamente para mantener el deber de control del vehículo; principio pues que impone al conductor el elemental deber de ser en todo momento dueño de los movimientos del vehículo. Deber que se plasma nítidamente en los

arts. 11 (LA LEY 752/1990) y 12 (LA LEY 752/1990) LTSV y 17 (LA LEY 752/1990) a 28 (LA LEY 752/1990) RGC; preceptos que complementan el mismo con diversas prohibiciones relacionadas con la buena conducción y con la eliminación, en lo posible, de algunos riesgos para la misma (p. ej., uso del teléfono móvil, conducir utilizando cascos o auriculares conectados a aparatos receptores o reproductores de sonido, llevar pasajeros menores en determinados vehículos, el uso de aparatos para eludir la vigilancia de los agentes de tráfico) o exigiendo el uso obligatorio de mecanismos de seguridad (como cinturones de seguridad y otros); así como, en este mismo sentido de reafirmar el deber señalado, se prohíbe la conducción bajo los efectos de bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes, regulándose los sistemas administrativos de inspección y de control preventivo (para evitar riesgos y posibilidades de accidentes) en la materia.

Además, el deber de cuidado integra el principio de seguridad, que supone el deber de adoptar, en toda clase de maniobras con el vehículo o relacionadas con el tráfico, las medidas necesarias para garantizar la seguridad del tráfico, evitando riesgos, respetando las exigencias de la misma y las normas de circulación, destacando, en concreto, las relativas con la señalización correspondiente. Normas y exigencias que se incluyen en la regulación de la circulación de los vehículos y otras normas relativas a la misma (arts. 13 y ss. LTSV (LA LEY 752/1990) y Títulos II (LA LEY 1951/2003) y III (LA LEY 1951/2003) RGC). En este sentido, la STS de 8 de marzo de 1973 señala que «un conductor normalmente cuidadoso, en aplicación del "principio de la seguridad" debe ir atento a las circunstancias circulatorias», y prevenir, hasta donde humanamente sea posible, el (defectuoso) comportamiento de los demás usuarios de la vía pública.

Frente a estos dos principios de carácter obligatorio para el conductor, se perfila también un tercer principio, de carácter exonerador de responsabilidad para el mismo, que es el de confianza, según el cual todo conductor que se comporta adecuadamente y cumpliendo las normas de circulación tiene derecho a esperar igual actuación del resto de los conductores y demás sujetos relacionados con el tráfico y la circulación vial en circunstancias normales. Es más, el Ordenamiento de Tráfico y Seguridad Vial descansa en este principio de la confianza, aunque debe tenerse en cuenta que el mismo puede ceder en casos determinados y excepcionales, como en los supuestos de actuaciones de niños, ancianos o discapacitados, p. ej., por las reacciones no previsibles que pueden tener (tal como señala el art. 11 LTSV (LA LEY 752/1990)).

Las mismas exigencias a la Administración de actuar para eliminar, en lo posible, el riesgo inherente al uso de los vehículos de motor y a su propia circulación, así como dar seguridad al tráfico para evitar los accidentes de tráfico son bien visibles en el Título III de la Ley (LA LEY 752/1990) (arts. 53 a 58 LTSV y 131 (LA LEY 1951/2003) a 173 RGC (LA LEY 1951/2003)).

La trascendencia de la señalización en el tráfico y la circulación vial es sustancial (por lo que la competencia en la materia es del Estado, según los preceptos constitucionales mencionados, tal como señala la STC 132/1998, de 18 de junio (LA LEY 7881/1998)), ya que todos los usuarios de las vías de circulación están obligados a obedecer las señales de circulación que establezcan una obligación o una prohibición y a adaptar su comportamiento al mensaje del resto de las señales reglamentarias que se encuentren en las vías; señales que incluso deben obedecerse por los usuarios aunque parezcan contradictorias con las normas de comportamiento en la circulación, salvo circunstancias especiales; y determinándose la prioridad entre las mismas señales (fijando en primer lugar las de los Agentes de la circulación). Debido a esta trascendencia, el Catálogo Oficial de Señales se establece reglamentariamente (art. 134 (LA LEY 1951/2003) y Anexo I RGC (LA LEY 1951/2003)) y se responsabiliza al titular de la vía de su mantenimiento «en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales», correspondiendo al mismo titular la autorización para instalar en ella otras señales de circulación, y precisándose la no exigencia de esa autorización previa en

casos de emergencia, para la instalación precisamente por los Agentes de la autoridad de señales circunstanciales (arts. 57.1.º LTSV (LA LEY 752/1990) y 139 RGC (LA LEY 1951/2003)). Por otra parte, pero en el mismo sentido, se responsabiliza a la autoridad reguladora del tráfico de la señalización circunstancial por contingencias del mismo y de la señalización variable necesaria para su control, según la legislación de carreteras, y a los organismos que realicen las obras o a las empresas adjudicatarias de las mismas por la señalización de tales obras, según se señale reglamentariamente (arts. 139 (LA LEY 1951/2003) a 141 RGC (LA LEY 1951/2003)), estando los usuarios de la vía «obligados a seguir las indicaciones del personal destinado a la regulación del tráfico a dichas obras» (arts. 57.2.º y 3.º LTSV (LA LEY 752/1990) y 139 RGC (LA LEY 1951/2003)), debiendo resaltarse esta última prescripción ya que tales personas no son agentes de la autoridad.

Asimismo, y en la misma línea de regulación, los arts. 58 LTSV (LA LEY 752/1990) y 142 RGC (LA LEY 1951/2003) obligan al titular de la vía o, en su caso, a la autoridad de tráfico que ordene la inmediata retirada o la sustitución por otras adecuadas de las señales instaladas antirreglamentariamente, de las que hayan perdido su objeto y de aquellas que no lo cumplan a causa de su deterioro; prohibiéndose, naturalmente, instalar, retirar, trasladar, ocultar o modificar la señalización de una vía sin permiso del titular de la misma o, en su caso, de la autoridad de tráfico o del responsable de las instalaciones, así como modificar el contenido de las señales o colocar, sobre ellas o en sus inmediaciones, placas u otros objetos que puedan inducir a confusión, reducir su visibilidad o eficacia, deslumbrar a los usuarios de la vía o distraer su atención.

La línea de regulación relativa a eliminar, en lo posible, el riesgo y a dar seguridad en la circulación vial también es reconocible en la regulación de las autorizaciones administrativas en la materia, y especialmente las necesarias para conducir (37) , al ser el factor humano uno de los ejes de la circulación y la seguridad vial, y las de los vehículos, que constituyen otro de los ejes de las mismas (arts. 59 (LA LEY 752/1990) a 64 (LA LEY 752/1990) LTSV; prescripciones que se desarrollan, según los supuestos, en el Reglamento General de Conductores (LA LEY 2026/1997), aprobado por RD 772/1997, de 30 de mayo, *BOE* de 6 de junio; en el Reglamento de Vehículos (LA LEY 340/1999), aprobado mediante RD 2822/1998, de 23 de diciembre, *BOE* de 26 de enero de 1999; en el Reglamento de Escuelas Particulares de Conductores (LA LEY 1638/2003), aprobado por RD 1295/2003, de 17 de octubre, *BOE* del 28, y en el Reglamento de Aptitudes Psicofísicas de los Conductores y de los Centros de Reconocimiento (LA LEY 2915/1985), aprobado mediante RD 2272/1985, de 4 de septiembre, *BOE* del 9), con la finalidad de garantizar (en un sistema que se establece, controla, inspecciona y, en su caso, se sanciona su incumplimiento por la Administración) la aptitud de los conductores, incluyendo los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad para la conducción, para manejar los vehículos y la idoneidad y seguridad de éstos para circular con el mínimo de riesgo posible.

Finalmente, las mismas apreciaciones pueden verse en los últimos Títulos de la Ley (Títulos V y VI, arts. 65 (LA LEY 752/1990) a 84 (LA LEY 752/1990)), relativos al sistema sancionador [principalmente administrativo, aunque debe tenerse en cuenta asimismo la trascendencia de la inclusión en el CP, arts. 379 (LA LEY 3996/1995) a 385 (LA LEY 3996/1995) (38) , de algunas conductas infractoras] y a las denominadas medidas cautelares a adoptar por la Administración, cuya finalidad preventiva de riesgos y de la posible producción de siniestros es evidente, especialmente en estas últimas (p. ej., en la inmovilización de vehículos en supuestos de riesgos graves para la circulación, las personas o los bienes; la retirada del vehículo de la vía o la intervención del permiso de conducción).

III. INCIDENCIA DE LAS VÍAS PÚBLICAS, SU CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO, Y DE LA PRODUCCIÓN DE AUTOMÓVILES, EN LA SEGURIDAD DEL TRÁFICO: LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los elementos esenciales en el ámbito de la circulación de vehículos de motor, y en su caso con influencia en el riesgo y seguridad, y en la producción de accidentes (39), son indudablemente las vías por las que han de transitar los mismos.

La progresión creciente de la circulación de vehículos de motor obligó en un principio a la adaptación de los caminos y vías existentes a los nuevos automóviles y otros vehículos (ensanchándolos, reforzando su firme, ensayando el uso de nuevos materiales en su construcción, etc.); seguidamente se diseñan y construyen nuevas vías, específicamente pensadas para los vehículos, como son las carreteras de doble sentido, que dieron una mayor seguridad a la circulación; posteriormente, en la actualidad, las nuevas necesidades de la circulación vial han provocado la construcción de nuevas vías, como las autovías y autopistas, destinadas a conseguir una mayor rapidez en la circulación, pero también una apreciable mayor seguridad.

No obstante, y a pesar de los avances que ha supuesto la planificación y construcción del nuevo sistema viario, las carreteras y las otras vías pueden incidir activamente en los siniestros de vehículos, o en la posibilidad de que puedan producirse, no sólo con su diseño no adecuado (40), sino con una deficiente construcción de la misma, el uso de elementos constructivos inadecuados, la existencia de obras peligrosas, el entorpecimiento de la circulación, la no solución adecuada a problemas ajenos a la propia vía, como drenajes y otros, su inadecuada señalización, así como especialmente su mantenimiento permanente; y ello pese a que la normativa de tráfico exige especial cuidado a los conductores en tales circunstancias (como ya señalaba el art. 17 del viejo Código de la Circulación de 1934 y actualmente los arts. 11 LTSV (LA LEY 752/1990) y 3 RGC (LA LEY 1951/2003), al integrarse en el deber de cuidado, ya mencionado).

1. La Legislación histórica relativa a la construcción, mantenimiento de las carreteras y las vías públicas (41), y a la producción de automóviles

Sin remontarnos en exceso tiempo atrás (42) y aunque hasta mediados del siglo XVIII no se pueda decir que comience una cierta política en materia de carreteras en España, los Reyes Católicos (43) promoverán la construcción de algunos «caminos de ruedas». Dando un paso más, el rey Felipe V, en la Instrucción de 4 de julio de 1718, adopta medidas de reparación de los caminos (44). Cuestión que reafirma el rey Fernando VI en 1749; debiendo resaltarse que en esta época acelerará la construcción de la carretera entre Madrid y La Coruña, y entre Santander y Reinosa (45); construcción que progresó mucho en la época del rey Carlos III y del Gobierno de Floridablanca (llegándose a publicar dos *Guías de Caminos* en 1767 y 1788) (46).

En 1799, ya con Carlos IV, se creará la Inspección General de Caminos y Canales; llegando a abrirse entre 1800 y 1808 alrededor de 2.000 km de carreteras y caminos. En esta época, la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, publicada en 1805, incluía varias normas sobre caminos y puentes (Título XXXV, Libro VII, Leyes 1.ª a 10). Posteriormente, después de la Guerra de la Independencia, en los períodos de restablecimiento absolutista, se suprimirá la Inspección General citada, siendo recreada por Fernando VII (47).

Considerados como «importantes medios de fomento de la producción en todos los ramos», no es de extrañar que la Instrucción a los Subdelegados de Fomento, elaborada por Javier de Burgos y aprobada por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, incluyera referencias a los caminos y canales, previendo la formación de un plan de caminos; teniendo en cuenta que ya el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, que aprueba la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, reconocía la competencia del Gobierno sobre las carreteras generales por interesar al reino en general (art. 21) (48). Seguidamente, mediante Real Orden de 30 de noviembre de 1840, ya con la Reina Isabel II, se dictan normas para elaborar un plan general de carreteras del Reino.

Más importante es la Ordenanza del Ministerio de la Gobernación de la Península, firmada por el Regente del Reino,

para la Conservación y Policía de las Carreteras Generales, de 14 de septiembre de 1842 (*Gaceta de Madrid* del 16), cuyo preámbulo da cuenta del abandono y mal estado de las carreteras generales; por lo que se prescriben, con relación a los carruajes y carretas, disposiciones relativas a la conservación de las carreteras, sus obras y arbolados, al tránsito de las carreteras, a las obras contiguas a las carreteras y a las denuncias por infracciones.

Años después, la Ley de 7 de mayo de 1851 (49) regula las cuestiones competenciales sobre las carreteras y su construcción y reparación, sin hacer referencia alguna a las cuestiones de seguridad, y clasifica las mismas en carreteras generales, carreteras transversales, carreteras provinciales y carreteras locales; priorizando la reparación y conservación de las carreteras respecto a las de nueva construcción. Operaciones de reparación y conservación de las mismas que se regulan, con carácter facultativo, mediante la Circular de 30 de octubre de 1855 y Real Orden de 1 de diciembre de 1858. Además, por Real Orden de 18 de diciembre de 1856 se obligará a medir las carreteras radiales a partir precisamente de la Puerta del Sol de Madrid, y a colocar postes indicadores de los kilómetros correspondientes en las mismas.

Cierta curiosidad despierta la Circular de 25 de agosto de 1854, al prever que, en caso de vuelcos de carruajes en las carreteras, se proceda por los ingenieros «á verificar una escrupulosa investigación de las causas que los hayan producido», dando cuenta después a los Gobernadores; con lo que se inicia un primer procedimiento de investigación pública de accidentes de vehículos (... de tracción animal, aún).

Mucha mayor trascendencia tendrá la Ley de 22 de julio de 1857, relativa a las Bases que han de regir sobre carreteras (50) , que, siguiendo esencialmente lo establecido en 1851, y sin incluir tampoco referencias a la seguridad, clasifica las carreteras de servicio público (al preverse también las de servicio privado), según la importancia y utilidad de las mismas, en carreteras de primer orden (las generales y transversales anteriores), segundo (provinciales) y tercero (locales); prevé la elaboración de un plan general de carreteras, y se atiende con detalle al diseño de las mismas en los proyectos de construcción.

Seguidamente, mediante Reales Órdenes de 19 de enero de 1867 (*Gaceta de Madrid* de 19 de marzo) se aprobaron el Reglamento para la Organización y Servicio de los Peones Camineros, con funciones precisamente de vigilancia y conservación de las carreteras del Estado (texto que se sustituirá mediante Real Orden de 30 de diciembre de 1909, *Gaceta de Madrid* de 1 de enero de 1910), y el más destacable Reglamento para la Conservación y Policía de las Carreteras, que incluye medidas relativas a las mismas, y, naturalmente por la época, a carruajes de tracción animal, aunque ya se mencionan ciertas reglas sobre el tránsito por las carreteras y la obligación de los Ingenieros de realizar una investigación cuando ocurran vuelcos de los carruajes, dando cuenta a la Dirección General de Obras Públicas, del Ministerio de Fomento (arts. 15 a 28 y 45).

Posteriormente, de acuerdo con la Ley de Bases para la reorganización de las obras públicas de 29 de diciembre de 1876, se aprobará la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (*Gaceta de Madrid* del 15) (51) , que considera como obras públicas «de cargo del Estado» a las carreteras que estén incluidas en el plan general de las que han de costearse con fondos generales (art. 4); regulando asimismo los distintos procedimientos de construcción en general, incluyendo las concesiones correspondientes.

La clasificación de las carreteras de servicio público que se realizará nuevamente mediante la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 (*Gaceta de Madrid* del 6), y el Reglamento de 10 de agosto (*Gaceta de Madrid* del 14), utilizando ahora el criterio de su financiación, por el Estado (de primer orden, segundo y tercero; siguiendo lo establecido anteriormente, y previendo un plan general de carreteras, que se aprobará en este mismo año), por las provincias, por los municipios, por particulares y mixtas; y regulando cada clase y los proyectos para su construcción, pero con casi ninguna disposición relacionada con la seguridad de las mismas (salvo alguna mención

a su anchura y dimensiones, o a las inspecciones, p. ej.). Además, mediante Ley de 11 de julio de 1877 se aprobó un nuevo plan de carreteras estatales; que será modificado mediante Real Decreto de 16 de septiembre de 1886 (*Gaceta de Madrid* del 19).

Mayor trascendencia, y curiosidad por la fecha y su contenido, tiene la Real Orden de 31 de julio de 1897, sobre circulación por las carreteras de vehículos no movidos por fuerza animal (*Gaceta de Madrid* del 13 de agosto) (52), relativa a una solicitud por un particular de la concesión del transporte de viajeros y mercancías por la carretera de Berja a Almería «en vehículos movidos por vapor», para lo que se establecen diversas reglas, entre otras, relativas a «prescripciones de velocidad, enfrenado y demás que deberán observarse en la circulación de los vehículos motores en los diversos trozos ó secciones»; prohibiendo asimismo que estos vehículos produzcan «humo, ni ruido especial que pueda espantar á las caballerías de los vehículos ordinarios» (53).

Inmediatamente se dictará el Real Decreto de 17 de septiembre de 1900 que aprueba el Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras (*Gaceta de Madrid* del 20), que es un texto mucho más ambicioso por su carácter completo en la materia, y por referirse a cuestiones relativas al riesgo y a la seguridad de los vehículos. Considerando como «coche automóvil», o simplemente «automóvil», a «todos los carruajes movidos por fuerza mecánica» (art. 2), prescribe que los automóviles, y sus aparatos, no deben constituir una causa especial de peligro, reiterándose lo ya señalado que no deben producir gran ruido «á fin de evitar el espanto de las caballerías». Seguidamente, se prevé que los constructores y propietarios puedan solicitar a los Gobernadores Civiles que sean reconocidos los coches automóviles, y permitir la circulación del automóvil (art. 4, modificado en 1915, *Gaceta de Madrid* del 25 de febrero); así como el necesario permiso de conducir (art. 5). Por otro lado, el Reglamento establece con cierto detalle el régimen de la circulación de automóviles aislados de servicio particular, de servicio público y los que remolquen otros vehículos (arts. 6 a 10, destacando entre sus prescripciones las limitaciones de velocidad impuestas). Entre las reglas aplicables a la circulación de toda clase de automóviles (arts. 11 a 15), ya se incluyen normas en materia de seguridad y para eliminar posibles riesgos por su uso, obligatorias para sus conductores (habilitando ya a la Guardia Civil para exigir el permiso y otra documentación, por Real Orden de 18 de noviembre de 1901, *Gaceta de Madrid* del 20). Finalmente, se establecen también ciertas normas sancionadoras, poco precisas y remitiéndose a otras normas, así como ciertas prescripciones cautelares, como la retirada del permiso de conducción o del propio vehículo en determinadas circunstancias (arts. 16 a 24).

Por otra parte, el plan general de carreteras referido se revisará por Real Decreto de 25 de enero de 1901 (*Gaceta de Madrid* del 26), que establece la escala de prioridad de las carreteras, en cuanto a su ejecución (con cierta relación con la seguridad al darse preferencia a las partes sin concluir que interrumpan la comunicación, a ciertos puentes, etc.). Fijación de prioridades en la construcción de carreteras que se volverá a regular por Real Decreto de 30 de enero de 1903 (*Gaceta de Madrid* de 1 de febrero).

Seguidamente, mediante Real Orden de 12 de mayo de 1903 (*Gaceta de Madrid* del 16) se aprueba la Instrucción para el Servicio de Conservación y Reparación de Carreteras, al que se le encomienda vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de policía de carreteras, y ejecutar los trabajos de conservación de las mismas (54).

De mayor trascendencia en la materia es el Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras, aprobado por Real Decreto de 3 de diciembre de 1909 (*Gaceta de Madrid* del 5), que sustituye al adoptado en 1867. Este Reglamento regula la conservación de las carreteras en su Capítulo I (arts. 1 a 7), previendo ciertas medidas relativas a la seguridad de las mismas. A continuación se establece el régimen del tránsito por las carreteras (Capítulo II, arts. 8 a 25), que prevé medidas relativas a la seguridad, pero con referencias a vehículos distintos a los automóviles (a pesar de que el Reglamento regulador de éstos es de 1900), tales como ciertas limitaciones de la circulación,

prohibiciones de verter basuras u otros materiales en las carreteras, o establecer estercoleros, o de circular fuera del firme o calzada, medidas para impedir la marcha de ganado por las carreteras, obligar a dejar libre la mitad del camino «para no embarazar el tránsito», la obligación de todos los vehículos de llevar por la noche un farol encendido, y ciertas medidas especiales para vehículos de peso o dimensiones mayores a las previstas. Seguidamente, el Capítulo III (arts. 26 a 35) se refiere a las obras contiguas a las carreteras, con alguna referencia a la seguridad. Entre las disposiciones generales establecidas (Capítulo V, arts. 50 a 58), podemos destacar la obligación de practicar una investigación cuando haya vuelcos de vehículos en las carreteras o la previsión de modificar las disposiciones sobre el tránsito en las carreteras establecidas en casos excepcionales, a adoptar por el Gobernador Civil. El Reglamento regula también las denuncias y multas (Capítulo IV, arts. 36 a 49); estableciendo la responsabilidad civil de reparar los daños causados y la obligación de indemnizar los perjuicios causados (art. 36.2.º).

El viejo plan de 1877 se sustituirá por un nuevo Plan de Carreteras aprobado en 1914, el denominado plan Gasset, que establecía como objetivo llegar a construir una red de 74.000 km, de los que casi 50.000 ya lo estaban (55) .

Posteriormente, el Real Decreto de 29 de octubre de 1920 aprobará, con carácter provisional, el Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras y Caminos Vecinales (*Gaceta de Madrid* del 30). Siguiendo la estructura del anterior, se regula en primer lugar la conservación de las carreteras, con medidas similares a las contenidas en el texto de 1909 (arts. 1 a 8). Seguidamente, se regulan los vehículos que pueden circular por las carreteras (arts. 9 a 12), con previsiones sobre su peso, cargas, llantas, etc., pero sin referencias expresas a los vehículos de motor, a pesar de que su regulación es de 1900, como sabemos. A continuación, siguiendo también el de 1909 y sus medidas, se regula el tránsito por las carreteras (arts. 13 a 34). Asimismo, se establece el régimen de las obras contiguas a las carreteras (arts. 35 a 44), y, como novedad, a continuación se regulan las obras por particulares relacionadas con las carreteras (arts. 45 a 51), incluyen el régimen de la autorización para colocar anuncios, la imposición de servidumbres de paso para las conducciones de agua, gas y electricidad o la prohibición de industrias de explosivos a un kilómetro de las carreteras. Reiterándose finalmente las disposiciones en materia de denuncias, multas, responsabilidad e investigación de determinados accidentes de anterior Reglamento (arts. 52 a 77).

El éxito de los automóviles llevó en varios países, y también en España, a estudiar un nuevo tipo de carretera, específicamente destinada a ellos, y diseñadas y construidas con un alto grado de seguridad en la circulación vial, como son las autopistas, entre cuyas peculiaridades estará el establecimiento de peajes por su uso. En España entre 1927 y 1930 se realizaron diversos estudios sobre ellas, y se llegarían a adjudicar diversas concesiones en la materia; que después serán anuladas por la II República.

La Guerra Civil trajo consigo la destrucción de buena parte de la red de carreteras y del parque automovilístico. Después de la Guerra Civil (56) se pondrá en marcha un plan general de obras públicas, aprobado el 11 de abril de 1939 y complementado por otro de 18 de abril de 1941; que dedican el esfuerzo principal a la reconstrucción de las destruidas en la contienda, al acceso a las ciudades, especialmente a Madrid.

La situación comenzará a cambiar en los años cincuenta (ENASA comienza en 1949 la fabricación de vehículos comerciales y SEAT iniciará en 1953 la venta de vehículos de turismo), planteándose entonces la necesidad de mejorar sustancialmente la red de carreteras, la construcción de otras nuevas y el inicio de estudios para la construcción de autopistas.

En este contexto, contando con algunos antecedentes en los años cincuenta, la L 55/1960, de 22 de diciembre, regulará las carreteras en régimen de concesión (*BOE* del 23), y la Ley de Bases del Plan General de Carreteras se aprobará por L 56/1960, de 22 de diciembre del 23), con previsiones para dieciséis años; plan que será aprobado

mediante L 90/1961, de 23 de diciembre (BOE del 29).

En relación con las autopistas, teniendo en cuenta que en 1967 se adjudica la primera concesión para la construcción y explotación de una autopista de peaje a la empresa ACESA (la de Barcelona-Mataró), y aun antes de sustituir las normas generales en materia de carreteras por otra legislación nueva, se aprobará la L 8/1972, de 10 de mayo, sobre Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en régimen de concesión (BOE del 11) (57) , texto vigente en la actualidad con algunas modificaciones.

Las autopistas se definen como aquella «vía especialmente concebida, construida y señalizada como tal, para la circulación de automóviles», caracterizada por no tener acceso a la misma desde las propiedades colindantes, no cruzar a ni ser cruzada al nivel por ninguna otra senda, vía ni línea de ferrocarril o de tranvía, ni tiene servidumbre de paso alguna, y que consta de distintas calzadas en cada sentido de circulación, separadas entre sí por un franja de terreno no destinada a la circulación, salvo casos especiales (art. 1); teniendo por objeto la Ley la regulación detallada de la concesión de las mismas. Ciertas referencias en materia de seguridad se plasman en las disposiciones relativas al proyecto de construcción y a su trazado, al precisarse las zonas de dominio (con la exigencia de vallas de cerramiento, p. ej.), de servidumbre (en las que pueden aparcarse vehículos o depositar instrumentos y materiales de obras, p. ej.) y de afección (en la que se prohíbe toda clase de publicidad y ciertas actividades edificatorias) (art. 20). En el mismo sentido, podemos mencionar ciertas obligaciones del concesionario de las mismas, destacando la de conservar la vía, sus accesos, señalización y servicios complementarios en perfectas condiciones de utilización, y la de aplicar la normativa en materia de uso, policía y conservación de la autopista concedida, incluso adoptando medidas de regulación del tráfico ante la ausencia de agentes de la autoridad, en determinadas circunstancias (arts. 27 y 29).

Poco después se aprobará la L 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras (BOE del 21) (58) , cuyo objeto es la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras; entendidas como las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas para la circulación de vehículos automóviles, y distinguiendo las autopistas (reproduciendo la definición de la Ley de 1972) y las autovías (carreteras que, no reuniendo las características de las anteriores, estén concebidas, construidas y señalizadas para la exclusiva circulación de automóviles y no tengan acceso a ellas desde las propiedades colindantes), y desde el punto de vista de su titularidad, se distinguen las carreteras del Estado, de las Provincias y de los Municipios (arts. 1 y 2, y 45 y 46 respecto a las primeras). Regulándose asimismo, como uno de los ejes esenciales de la Ley, la planificación en la materia (arts. 8 a 10). Desde el punto de vista de la seguridad de las mismas, y también siguiendo a la anterior Ley, ciertas medidas en la materia son visibles al regularse el uso y defensa de las carreteras (distinguiendo la zona de dominio público, la de servidumbre y la de afección, así como la línea de edificación, previéndose en ellas medidas y prohibiciones relacionadas con la seguridad, que han de ser exigidas y controladas por las Administraciones Públicas, según los casos) (arts. 32 a 40).

La circulación por las carreteras se remite al Código de Circulación, permitiendo al Ministerio de Obras Públicas de entonces, y sin perjuicio de las competencias del Ministerio de la Gobernación de la época, imponer limitaciones temporales o permanentes de circulación, en determinadas circunstancias y con determinadas condiciones, de carácter excepcional. También se prevé la responsabilidad de quienes de cualquier modo realicen actos que causen daños en las carreteras y sus elementos (previando la clasificación de las infracciones en consideración a los perjuicios causados, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante), así como la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (arts. 41 a 44).

2. La seguridad y las funciones de la Administración en la Legislación vigente en materia de carreteras

La Constitución Española de 1978 reserva al Estado las competencias en materia de «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», así como los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y el régimen general de las comunicaciones (art. 149.1.º.21.ª (LA LEY 2500/1978) y 24.ª (LA LEY 2500/1978)).

En base a estas previsiones y a la propia situación real de la red nacional de carreteras (59) surge la necesidad de sustituir la Ley de 1974, aprobándose la L 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (LA LEY 1589/1988)(BOE del 30) (60) , modificada después, y desarrollada mediante el RD 1812/1994, de 2 de septiembre, que aprueba el Reglamento General de Carreteras (LA LEY 3248/1994)(BOE del 23), también modificado.

Siguiendo el modelo normativo de la anterior, la nueva Ley de Carreteras tiene por objeto la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales; definiendo las carreteras como las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles, y distinguiendo por sus características las autopistas (reproduciendo la definición de las Leyes de 1972 y 1974) y las autovías (carreteras que, no reuniendo las características de las anteriores, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de acceso a las propiedades colindantes), vías rápidas (que, como novedad, son las carreteras de una sola calzada y con limitación total de acceso a las propiedades colindantes) y carreteras convencionales (que no reúnen las características propias de las tres anteriores); además, desde el punto de vista de su titularidad y competencias, se consideran carreteras estatales las integradas en un itinerario de interés general (debiendo tenerse en cuenta que la STC 65/1998, de 22 de abril (LA LEY 3561/1998), admite que una carretera de itinerario puramente autonómico pueda ser considerada de titularidad estatal) o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma, y que constituyen la Red de Carreteras del Estado (arts. 1, 2 y 4); cuya competencia estatal para su sostenimiento se vincula nítidamente con la referencia a las obras públicas de interés general del art. 149.1.º.24.ª, CE (LA LEY 2500/1978), por la STC 65/1998, de 22 de abril, y por la STC 132/1998, de 18 de junio (LA LEY 7881/1998), que incluye un resumen de la doctrina constitucional en la materia. Regulándose asimismo, como uno de los ejes esenciales de la Ley, la planificación (61) , los estudios y proyectos, la construcción, la financiación y la explotación de la carretera (arts. 5 (LA LEY 1589/1988) a 19 (LA LEY 1589/1988)).

Desde el punto de vista de la seguridad de las mismas (62) , y también siguiendo a las anteriores Leyes, ciertas medidas en la materia son visibles al regularse el uso y defensa de las carreteras; distinguiendo la zona de dominio público, la de servidumbre y la de afección, así como la línea de edificación, previéndose en ellas medidas y prohibiciones relacionadas con la seguridad (como en la zona de servidumbre en la que no se permiten más usos que aquellos «que sean compatibles con la seguridad vial» o la prohibición de realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, fuera de los tramos urbanos), que han de ser exigidas y controladas por la Administración General del Estado, incluso se prevé la demolición de las obras prohibidas realizadas en las zonas señaladas (arts. 20 (LA LEY 1589/1988) a 28 (LA LEY 1589/1988)).

La Ley permite al actual Ministerio de Fomento, y sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios, imponer limitaciones temporales o permanentes de circulación en ciertos tramos o partes de las carreteras, cuando las condiciones, situaciones, exigencias técnicas o seguridad vial de las carreteras estatales lo requieran; e incluso se prevé la posibilidad de desviar el tráfico de los vehículos.

También regula el texto la potestad sancionadora de la Administración General del Estado en la materia, debiendo destacarse que algunas de las infracciones previstas tienen relación con la generación de situaciones de riesgo y que afectan a la seguridad vial (arts. 31 (LA LEY 1589/1988) a 35 (LA LEY 1589/1988)).

Como hemos señalado, la Ley de Autopistas de 1972 continúa en vigor, si bien ha sufrido algunas modificaciones de interés, entre las que podemos destacar la llevada a cabo por la L 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas (BOE del 24), al prever la posibilidad de que la Administración imponga penalidades, que sustituyen a las anteriores multas coercitivas, tanto en la fase de construcción como en la de explotación, o por el incumplimiento de plazos, negligencia en la conservación de los elementos de las autopistas, deficiencias en la señalización y balizamiento, interrupción injustificada total o parcial del tráfico o cobros a los usuarios no autorizados legalmente (63) .

Por lo que se refiere a la legislación autonómica en la materia, la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el Estatuto entonces vigente aprobó la L 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras (BOCYL de 4 de abril), que reguló las mismas, definiéndolas, clasificándolas y estableciendo el régimen de su planificación, proyección, construcción, conservación, uso y explotación de las carreteras competencias de la Comunidad; y que en materia de seguridad incluye disposiciones similares a las de la Legislación nacional.

La experiencia adquirida en estos años y la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 (aunque no incide a nivel competencial en esta materia) han justificado la aprobación de la reciente L 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León (LA LEY 19655/2008)(BOCYL del 26). La nueva Ley regula la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras cuyo itinerario discorra íntegramente por la Comunidad, y que no sean de titularidad estatal (art. 1 (LA LEY 19655/2008)). Las previsiones en materia de seguridad son bien visibles en la nueva Ley al regular la explotación de las carreteras (pues integra las operaciones relativas a su defensa y mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de las mismas, exart. 19 (LA LEY 19655/2008)), el uso y defensa de las carreteras (ya que la delimitación y defensa de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección, y sus limitaciones de uso, en cuanto a las edificaciones, la publicidad, las obras y los accesos, las incluyen, ex arts. 22 (LA LEY 19655/2008) a 29 (LA LEY 19655/2008)), especialmente en la regulación del uso de las carreteras, al preverse la posible imposición de limitaciones, temporales o permanentes, a la circulación (cuando las condiciones, situaciones, exigencias técnicas o la seguridad vial lo requieran (art. 30 (LA LEY 19655/2008)), al establecer utilizaciones excepcionales de las mismas (art. 31 (LA LEY 19655/2008)) o al regular las instalaciones de control de aforos y de pesaje (art. 32 (LA LEY 19655/2008)), y en el régimen sancionador (arts. 39 (LA LEY 19655/2008) a 41 (LA LEY 19655/2008)).

(1) ESTEVE PARDO, J., *Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Ed. Ariel, Barcelona, 1999, págs. 9-10, se refiere a ellos, atinadamente, como el «lado oscuro» del progreso; señalando que el reto actual es dominar la técnica y sus riesgos.

En relación con la evolución y los problemas planteados por la técnica, en general, ver MUMFORD, L., *Técnica y Civilización* (la 1.ª ed. es de 1934), Alianza Ed., Madrid, 1979, con referencias expresas a los vehículos de motor, y MEDINA CASTILLO, J. E., *Tecnología, Medio Ambiente y Trabajo (Crisis de «modernidad» y viejos problemas)*, Ed. Universidad de Málaga, Málaga, 1995. Desde un punto de vista más amplio, vid. ORDÓÑEZ, J.; NAVARRO, V., y SÁNCHEZ RON, J. M., *Historia de la Ciencia*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2005, y LÓPEZ-OCÓN CABRERA, L., *Breve historia de la ciencia española*, Alianza Ed., Madrid, 2003.

[Ver Texto](#)

(2) ESTEVE PARDO, J., obra citada, pág. 10.

[Ver Texto](#)

- (3) ESTEVE PARDO, J., obra citada, págs. 13 a 19; la cita en pág. 14. [Ver Texto](#)
-
- (4) Así lo señala con claridad ESTEVE PARDO, J., obra citada, págs. 27 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (5) ESTEVE PARDO, J., obra citada, págs. 28-31, utiliza el concepto de «sociedad del riesgo» para referirse a la situación descrita, siguiendo a BECK y a NIETO, quien señala que «a medida que la sociedad se va complicando tecnológicamente, se convierte de forma progresiva en una sociedad de riesgo»; también págs. 182-184. [Ver Texto](#)
-
- (6) En general, sobre la responsabilidad civil, *vid.* REGLERO CAMPOS, L. F., «Conceptos generales y elementos de delimitación» y «Los sistemas de responsabilidad civil», en REGLERO CAMPOS, L. F. (Coord.), y otros, *Tratado de Responsabilidad Civil*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2002, págs. 45-105 y 163-200. [Ver Texto](#)
-
- (7) REGLERO CAMPOS, L. F., «Conceptos generales y elementos de delimitación», obra citada, págs. 56-73. [Ver Texto](#)
-
- (8) ESTEVE PARDO, J., obra citada, págs. 31-32. También, REGLERO CAMPOS, L. F., «Los sistemas de responsabilidad civil», obra citada, págs. 164-170. [Ver Texto](#)
-
- (9) REGLERO CAMPOS, L. F., «Los sistemas de responsabilidad civil», obra citada, págs. 164-178; O CALLAHAN MUÑOZ, J., «La responsabilidad objetiva», en MORENO MARTÍNEZ, J. A. (Coord.), y otros, *La responsabilidad civil y su problemática actual*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, págs. 799-820, y, referidos específicamente al tráfico y a los vehículos de motor, *vid.* SANTOS BRIZ, J., *Derecho de la Circulación. Estudios*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1976, págs. 159-181, en el Capítulo que significativamente lleva por título «La responsabilidad por riesgo», y DE LA ASUNCIÓN RODRÍGUEZ, M. T., «Accidente de Circulación», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, Tomo 01, Ed. La Ley, Madrid, 2008, págs. 142-150. [Ver Texto](#)
-
- (10) En palabras de REGLERO CAMPOS, L. F., «Los sistemas de responsabilidad civil», obra citada, págs. 168-169, se trataba de conseguir «indemnizaciones por los daños causados por el "maquinismo"», más equitativas que las conseguidas por el sistema tradicional basado en la culpa. [Ver Texto](#)
-
- (11) Además de REGLERO CAMPOS, L. F., «Los sistemas de responsabilidad civil», obra citada, págs. 168-169, esta denominación también la utiliza ESTEVE PARDO, J., obra citada, pág. 60. [Ver Texto](#)
-
- (12) En general, ver BERMEJO VERA, J. (Dir.), y otros, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 6.^a ed., Ed. Civitas, Madrid, 2005. Asimismo, desde otro punto de vista, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Fórmulas asociativas para la mejor prestación de los servicios públicos: Mancomunidades de Municipios y Consorcios», *Revista de Estudios Locales, Extraordinario sobre «Los Servicios Públicos Locales»*, coordinado por MERINO ESTRADA, V., julio de 2007.

Ver Texto

- (13) Ver el comentario de CANO CAMPOS, T., en *Legislación de Tráfico, Circulación de Vehículos y Seguridad Vial*, preparada por él mismo, Ed. Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2008, pág. 220.

Ver Texto

- (14) Sobre la misma y su significado, ver la excelente y completa obra de WEIGHTMAN, G., *Los revolucionarios industriales. La creación del mundo moderno 1776-1914*, Ed. Ariel, Barcelona, 2008, y, desde puntos de vista más específicos, ver ROBERTS, P., *El fin del Petróleo*, Ed. B, Barcelona, 2004. Desde un punto de vista más amplio ver McNEILL, J. R., *Algo nuevo bajo el sol. Historia Medioambiental del Mundo en el siglo XX*, Alianza Ed., Madrid, 2003, y MARTÍN MUNICIO, A., COLINO MARTÍNEZ, A. (Dir.), y otros, *Diccionario Español de la Energía* [Informado favorablemente por la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y por la Real Academia de Ingeniería], Ed. Doce Calles, Madrid, 2003.

Sobre la historia del automóvil, en particular el basado en la máquina de vapor, y con referencias a los ensayos de coches eléctricos, ver la Voz «Automóvil» en la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana (Enciclopedia Espasa)*, Tomo VI, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1909 (ed. de 1975), págs. 1136-1178, con referencias jurídicas en págs. 1177-1178.

Ver Texto

- (15) WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 57-59.

Ver Texto

- (16) WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 57-62.

Ver Texto

- (17) WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 55-73.

Ver Texto

- (18) En general, WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 269-287; BARRACHINA GÓMEZ, M., y otros, «El Libro de la Energía», 2.ª ed., Ed. Forum Atómico Español, Madrid, 1990, págs. 63-72; ROBERTS, P., «El fin del Petróleo», obra citada, y NIETO-GALÁN, A., *Cultura industrial. Historia y medio ambiente*, Rubes Ed., Barcelona, 2004, e «Historia del Petróleo» en el siguiente enlace electrónico <http://www.paralibros.com/tm190/p19-tec/drenerpe09.htm> (Consultado el 1 de diciembre de 2008).

Ver Texto

- (19) WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 321-324, señala que a finales del siglo XIX había en Gran Bretaña unos tres millones y medio de caballos, y unos treinta millones en los Estados Unidos.

Ver Texto

- (20) WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 324-346.

Ver Texto

- (21) DUNLOP, J. B., *The History of the Pneumatic Tyre*, A. Thom & Co., Dublín, 1924.

Ver Texto

- (22) Posteriormente, con Daimler fallecido, en marzo de 1900 el agente de la empresa para el sur de Francia, Emil Jellinek, encargó un nuevo modelo de automóvil, al que llamó «Mercedes» en honor a su hija. El éxito del modelo provocaría que, antes de fallecer Karl Benz en 1929, se lograra la fusión con Daimler, en 1926 concretamente, naciendo así la marca de automóviles quizás más famosa del mundo: Mercedes-Benz. Algunos de los primeros modelos se conservan en el impresionante Museo de la casa Mercedes-Benz en Stuttgart, Alemania.
- [Ver Texto](#)
-
- (23) Sobre los precursores, ver DIESEL, E.; GOLDBECK, G., and SCHILDBERGER, F., *From Engines to Autos: five pioneers in engine development and their contribution to the automotive industry*, Henry Regnery Co., Chicago (USA), 1960. Asimismo, ver la voz «Automóvil», *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Tomo VI, citada, págs. 1136-1178.
- [Ver Texto](#)
-
- (24) Los «problemas del tráfico viario» con carruajes de caballos se reflejan magistralmente por Charles Dickens, en su novela *Historia de dos ciudades*, ambientada en la Revolución francesa, en el episodio del atropello de un niño por el carruaje del Marqués de Evrémonde, en las estrechas calles del París de la época; y que acertadamente recuerda MARTÍNEZ NIETO, A., *Cómo evitar la pérdida del permiso de conducir por puntos*, Ed. La Ley, Madrid, 2006, págs. 13-14.
- [Ver Texto](#)
-
- (25) VOLTI, R., «A century of automobility», *Technology and Culture*, núm. 37/1996, pág. 663-685.
- [Ver Texto](#)
-
- (26) En relación con estos problemas sanitarios, WEIGHTMAN, G., obra citada, págs. 323, señala que a finales del siglo XIX sólo en los distritos londinenses de Westminster y de la City, los caballos de la época producían doscientas mil toneladas de estiércol al año, y que se enviaban al matadero alrededor 37.000 caballos por año.
- [Ver Texto](#)
-
- (27) Sobre el inicio del éxito del automóvil, y su importancia para el futuro, ver MUMFORD, L., *Técnica y Civilización*, obra citada, págs. 255-259, y NIETO-GALÁN, A., *Cultura industrial. Historia y medio ambiente*, obra citada, págs. 47-53.
- [Ver Texto](#)
-
- (28) MACKAYE, B., en su obra *The new exploration*, publicada en Nueva York en 1928, muestra que el transporte rápido, el transporte seguro, el movimiento de peatones y una construcción bien pensada para la comunidad son partes de un mismo proceso, al precisar, con agudeza para la época, que el automóvil exigía para el transporte a larga distancia una carretera sin ciudades, con estaciones a intervalos regulares y con pasos elevados o subterráneos para el cruce adecuado y sin riesgos de las vías de mayor tráfico, y que el transporte local exigía unas ciudades sin carreteras que las cruzasen ni el ruido añadido por ellas, debido al tránsito rápido de los automóviles. La cita es de MUMFORD, L., *Técnica y Civilización*, obra citada, pág. 257.
- [Ver Texto](#)
-
- (29) Los problemas de seguridad y los riesgos de los automóviles fueron puestos de manifiesto por Ralph NADER en su obra *Unsafe at Any Speed: the Designed-in Dangers of the American Automobile*, Grossman Publishers, Inc., New York, 1965, que tuvo cierta repercusión, y se regularían en la importante Ley americana en la materia de 1966 (*National Traffic and Motor Vehicle Safety Act*).

[Ver Texto](#)

-
- (30) Toda la legislación utilizada se toma de *Legislación de Tráfico, Circulación de Vehículos y Seguridad Vial*, preparada por CANO CAMPOS, T., Ed. Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2008. Asimismo, ver HURTADO YELO, J. J., *Manual Práctico de Derecho de la Circulación*, Ed. La Ley, Madrid, 2008; CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo del tráfico (bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones)*, Ed. Civitas-Dirección General de Tráfico, Madrid, 1999, y la Revista «Tráfico y Seguridad Vial», dirigida por MARTÍNEZ NIETO, A. y editada por *La Ley* (Grupo Wolters Kluwer).

[Ver Texto](#)

-
- (31) MARTÍNEZ NIETO, A., *Cómo evitar la pérdida del permiso de conducir por puntos*, obra citada, págs. 21-22.

[Ver Texto](#)

-
- (32) El fin esencial de la seguridad como elemento esencial del servicio público de carreteras lo destaca el excelente trabajo de DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, P., *Responsabilidad Patrimonial de la Administración por Accidentes de Tráfico*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008, págs. 67-68; importante trabajo que constituye ya una obra de referencia en la materia, muy bien estructurada y con un minucioso estudio de la jurisprudencia en la materia.

[Ver Texto](#)

-
- (33) TORIBIO RAMOS, J. C., «La ausencia de respeto y la cultura del riesgo en el escenario del tráfico», *Revista Tráfico y Seguridad Vial*, núm. 95/2006, págs. 3-26.

[Ver Texto](#)

-
- (34) Toda la jurisprudencia en la materia puede verse en el completo trabajo de BURZACO SAMPER, M.^a, y ABAD LICERAS, J. M., *Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial*, Ed. Dykinson-Ministerio de Fomento, Madrid, 2007.

[Ver Texto](#)

-
- (35) CANO CAMPOS, T., *Los Ayuntamientos y el tráfico*, Ed. Iustel, Madrid, 2005.

[Ver Texto](#)

-
- (36) Así lo denomina CABALLERO GEA, J. A., *Accidentes de circulación. Responsabilidad Penal, Civil y de las Administraciones Públicas*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, págs. 37-40, que estudia su contenido, y a quien seguimos.

[Ver Texto](#)

-
- (37) Sobre el permiso de conducir en general, ver SANTOS BRIZ, J., «El permiso de conducir. Efectos jurídicos que produce este documento», en *Derecho de la Circulación. Estudios*, obra citada, págs. 301-321, y MARTÍNEZ NIETO, A., *Cómo evitar la pérdida del permiso de conducir por puntos*, obra citada.

[Ver Texto](#)

-
- (38) BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código Penal*, 33.^a ed., Madrid, 2008.

[Ver Texto](#)

-
- (39) Ya lo señalaba Miguel LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, en su clásico trabajo «La responsabilidad de la Administración en el accidente de tráfico», Comunicación al V Congreso Internacional de Derecho de la Circulación, celebrado en Madrid en

1963, y publicado más tarde en la *Revista de Derecho Español y Americano*, núm. 4, abril-junio, 1964; y que actualmente puede verse en formato electrónico en el enlace de la Asociación de Empresas de Conservación y Explotación de Infraestructuras www.acex.ws (Consultado el 4 de Diciembre de 2008). También, en el mismo sentido, XUMINI SOLER, L. M., «La seguridad vial y las infraestructuras», publicado en formato electrónico en ese mismo enlace.

[Ver Texto](#)

-
- (40) De forma acertada ya decía, en los años sesenta del siglo XX, LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M., «La responsabilidad de la Administración en el accidente de tráfico», obra citada, pág. 20, que «en el planeamiento de una carretera comienza precisamente la prevención del accidente de tráfico», págs. 19-26. También, ver XUMINI SOLER, L. M., «La seguridad vial y las infraestructuras», obra citada, y CABALLERO GEA, J. A., *Accidentes de circulación. Responsabilidad Penal, Civil y de las Administraciones Públicas*, obra citada, págs. 245 y ss.

[Ver Texto](#)

-
- (41) Esta legislación histórica se puede ver en ROYO VILLANOVA, A., «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix Editores, Tomo, V, Barcelona (Enciclopedia autorizada en 1910), págs. 162-258; a quien seguimos. También pueden verse en la excelente Base de Datos del Boletín Oficial del Estado «Gazeta-Colección histórica 1661-1967». Asimismo, ver la voz «Carretera» en la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana* (Enciclopedia Espasa), Tomo XI, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1911 (se maneja la ed. de 1978), págs. 1340-1354., con referencias normativas hasta principios del siglo XX. Sobre la historia de las carreteras, *vid.* ZORIO BLANCO, V., «Breve historia de las Carreteras», *Revista de Obras Públicas*, núm. 3254, enero, 1987, págs. 27-38, y SÁNCHEZ BLANCO, V., «Las Carreteras», en CARBONELL ROMERO, A., y otros, *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, págs. 72-84.

Sobre la historia de las obras públicas, y su legislación, en general es imprescindible la excelente obra de ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España* (originalmente *Las Obras Públicas en España. Estudio histórico*, Imprenta de la Casa de la Misericordia, Bilbao, 1899), Prologo y Estudio introductorio de A. BONET CORREA, 2.^a ed. (la primera es de 1979), Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994. Asimismo, ver SOLDEVILLA, C., «Obras Públicas. Derecho Administrativo», *Enciclopedia Jurídica Española*, Ed. Francisco Seix, Tomo XXIII, Barcelona (autorizada en 1910), págs. 645 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Las Obras Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, enero-diciembre, 1983, págs. 2427-2469, y «Obras Públicas», *Enciclopedia Jurídica Española*, Ed. Francisco Seix, Tomo XVIII, Barcelona, 1986, págs. 289 y ss., y la excelente obra de CASARES MARCOS, A., *La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2007, págs. 31 y ss.

[Ver Texto](#)

-
- (42) Sobre estos antecedentes históricos más remotos, ver ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 53-78, y SÁNCHEZ BLANCO, V., «Las Carreteras», obra citada, págs. 72-76.

[Ver Texto](#)

-
- (43) ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 78-114.

[Ver Texto](#)

-
- (44) ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 114-248.

[Ver Texto](#)

- (45) ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 248-249.
[Ver Texto](#)
-
- (46) ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 259-291. Sobre la etapa de estos reyes, ver también URIOL, J. I., «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III», *Revista de Obras Públicas* (I), núm. 3159, julio de 1978, págs. 533-546, (II), núm. 3160, agosto de 1978, págs. 625-636, y (III), núm. 3161, septiembre de 1978, págs. 679-690.
[Ver Texto](#)
-
- (47) ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 302-324; hasta esta época, *vid.* también SÁNCHEZ BLANCO, V., «Las Carreteras», obra citada, págs. 76-78.
[Ver Texto](#)
-
- (48) Las normas relacionadas con el régimen local se toman de la completa obra de ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Ed. Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.
[Ver Texto](#)
-
- (49) ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 329-330. Además, sobre esta época, ver también ARRAZOLA, L., y otros, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Tomo VII, Imprenta Díaz y Cía., Madrid, 1853; voz «Caminos», págs. 237 y ss.
[Ver Texto](#)
-
- (50) ROYO VILLANOVA, obra citada, pág. 163, afirma que bajo esta Ley se llegaron a construir hasta 17.409 km de carreteras, y mantiene que éstos eran los existentes en 1868. El mismo dato lo corrobora ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, pág. 337, para todo el reinado de Isabel II, hasta 1868, pues; y precisando, además, que en treinta y cinco años se habían abierto 12.829 km de carreteras. Por su parte, SÁNCHEZ BLANCO, V., «Las Carreteras», obra citada, pág. 79, maneja el mismo dato para el período 1855-1868.
[Ver Texto](#)
-
- (51) Sobre esta Ley y su importancia, ver ALZOLA Y MINONDO, P., *Historia de las Obras Públicas en España*, obra citada, págs. 383-395; SOLDEVILLA, C., «Obras Públicas. Derecho Administrativo», obra citada, págs. 645 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Las Obras Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, citado, págs. 2427-2445, y «Obras Públicas», *Enciclopedia Jurídica Española*, Ed. Francisco Seix, Tomo XVIII, citado, págs. 289 y ss., y CASARES MARCOS, A., «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», obra citada, págs. 64-77.
[Ver Texto](#)
-
- (52) En relación con las normas históricas relativas a los propios automóviles, ver la Voz «Automóvil», epígrafe «Derecho», en la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Tomo VI, obra citada, págs. 1177-1178, y la Voz «Automóvil» en la *Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix Editor, Tomo III, Barcelona (autorizada en 1910), págs. 831-840.
[Ver Texto](#)
-
- (53) A este problema se refiere WEIGHTMAN, G., *Los revolucionarios industriales. La creación del mundo moderno 1776-1914*,

obra citada, pág. 324, al señalar que «durante bastante tiempo, el caballo se interpuso en el camino, puesto que cualquier vehículo mecánico que aparecía en las carreteras solía asustar a esos sensibles animales»; justificándose por ello la adopción en el Reino Unido de los llamados Decretos de las locomotoras y de la bandera roja de 1861, ya mencionados.

[Ver Texto](#)

- (54) Sobre la historia, y su importancia para la seguridad de la circulación, de los firmes de las carreteras, ver el interesante trabajo de DEL VAL MELÚS, M. A., «Los pavimentos en las carreteras españolas del siglo XX», *Revista de Obras Públicas*, núm. 2482, noviembre, 2007, págs. 7-24.

[Ver Texto](#)

- (55) Sobre la incidencia de la aparición del vehículo automóvil en la red de carreteras, desde estos años del siglo XX, ver SÁNCHEZ BLANCO, V., «Las Carreteras», obra citada, págs. 80-86; al que seguimos.

[Ver Texto](#)

- (56) Los textos normativos desde esta época hasta la elaboración de la Ley de Carreteras vigente se recogen completos en la excelente obra del CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, «Carreteras (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Carreteras)», 2 Tomos, *Documentación*, núm. 64, enero, 1988; con documentación española, de las Comunidades Europeas y del Consejo de Europa, así como de los principales países europeos.

[Ver Texto](#)

- (57) La legislación de esta época también puede verse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y ESCALANTE, J. A., *Legislación Administrativa Básica*, Ed. BOE, Madrid, 1975.

Sobre las autopistas concretamente, entre otros trabajos, ver GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «En torno a la Ley de Autopistas de Peaje», *Revista de Administración Pública*, núm. 68/1972, págs. 325-358; SANTOS BRIZ, J., «Las Autopistas. Su régimen en el Ordenamiento Español», en *Derecho de la Circulación. Estudios*, obra citada, págs. 323-346, y CASTILLO BADAL, R., «Autopista», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, Tomo 03, Ed. La Ley, Madrid, 2008, págs. 1368-1372.

[Ver Texto](#)

- (58) En general, CLIMENT BARBERÁ, L., «Las carreteras y autopistas de peaje», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 197/1978, págs. 27-64.

[Ver Texto](#)

- (59) Sobre la situación de las carreteras en estas décadas, ver SÁNCHEZ BLANCO, V., *Las Carreteras*, en CARBONELL ROMERO, A., y otros, *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, ya citado, págs. 84-204, y PÉREZ TOURIÑO, E., «Transformaciones y problemas de la red viaria», *Economistas, monográfico sobre «Diez años con Europa»*, núm. 66-67/1995, págs. 149-157, que analiza dicha red hasta 1993. Más en general, *vid.* ARIÑO ORTIZ, G., y VILLAR EZCURRA, J. L., «Las Infraestructuras en España, un reto para el nuevo milenio», *Revista de Obras Públicas*, núm. 3400, Julio-Agosto, 2000, págs. 117-128.

[Ver Texto](#)

- (60) Sobre las cuestiones competenciales y la nueva Ley, ver MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C., *Carreteras. Su régimen jurídico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1989, págs. 35-85, incluyendo referencias a Italia y Francia; QUINTANA LÓPEZ, T. y

FERRERO CALZADA, E., «Obras públicas estatales y competencias urbanísticas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 231/1986, págs. 561-568; PEMÁN GAVÍN, J., «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: una visión de conjunto», *Revista de Administración Pública*, núm. 129/1992, págs. 117-161; BERBEROFF AYUDA, D., «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, Tomo 04, Ed. La Ley, Madrid, 2008, págs. 1879-1883, y el completo trabajo de BURZACO SAMPER, M., y ABAD LICERAS, J. M., *Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial*, Ed. Dykinson-Ministerio de Fomento, Madrid, 2007.

La legislación vigente puede verse en MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.

[Ver Texto](#)

(61) MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C., *Carreteras. Su régimen jurídico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1989, págs. 87 y ss.

[Ver Texto](#)

(62) En materia de seguridad en carreteras, debe tenerse en cuenta también la actividad normativa de la Unión Europea, en particular sobre la seguridad en los túneles (Directiva 2004/54/CE, de 29 de abril de 2004, *DOUE* L 167, 30 de abril de 2004) y sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias (Directiva 2008/96/CE, de 19 de noviembre de 2008, *DOUE* L 319, 29 de noviembre de 2008).

[Ver Texto](#)

(63) CASTILLO BADAL, R., «Autopista», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, Tomo 03, citada, pág. 1372.

[Ver Texto](#)

