

PROBLEMÁTICA DE LA EXCLUSIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO POR HECHOS DE LA CIRCULACIÓN EN PUERTOS Y AEROPUERTOS

Problems of the exclusion of compulsory insurance due to act classifiable as use of a vehicle at ports and airports

Por Miguel Sancho Alonso

Abogado del Ilmo. Colegio de Abogados de Málaga
migsancho999@gmail.com

Artículo recibido: 15/11/17 | Artículo aceptado: 22/12/17

RESUMEN

La reforma legal del año 2008 sobre las exclusiones del Reglamento del Seguro Obligatorio del Responsabilidad Civil derivadas de “hechos de la circulación”, obliga a concretar conceptos como “hecho de la circulación”, “con motivo de la circulación” y los espacios a los que se refiere tal exclusión, elemento cualitativo normativo, que determina que por dichos espacios se aplique o no la legislación de tráfico. Produce una anomalía que genera la contradicción de exigirse como obligatorio un seguro voluntario para circular por determinadas zonas de los puertos y aeropuertos.

ABSTRACT

The 2008 legal reform on the exclusion from the Regulation concerning the compulsory motor insurance demands concretization about the concept of “acts classifiable as use of a vehicle”, as well as the places excluded by the insurance. This qualitative element determines the applicability of the Regulation and produces anomalous effects that generates the contradiction of requiring a voluntary insurance to travel through specific areas at ports and airports.

PALABRAS CLAVE

Hecho de la circulación, Seguro obligatorio, Seguro voluntario, Puertos, Aeropuertos, Zonas restringidas.

KEYWORDS

Act classifiable as use of a vehicle, Compulsory insurance, Voluntary insurance, Ports, Airports, Restricted areas.

Sumario: 1. Introducción. 2. Análisis de la normativa reguladora de la Responsabilidad Civil: normativa derogada y vigente. 3. Ámbito material de aplicación: El hecho de la circulación. 3.1. Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004. 3.2. Reglamento del Seguro Obligatorio 2008. 4. Legislación de tráfico. 5. Normativa específica de puertos y aeropuertos. 5.1. Puertos. 5.1.1. Zonas de Aplicación de la Legislación de Tráfico. 5.1.2. Zonas de no Aplicación de la Legislación de Tráfico. 5.2. Aeropuertos. 5.2.1. Zonas de Aplicación de la Legislación de Tráfico. 5.2.2. Zonas de no Aplicación de la Legislación de Tráfico. 6. La jurisprudencia. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Analizamos la regulación existente en las vías o terrenos denominados recintos portuarios y aeroportuarios, base para determinar cuándo se consideran hechos de la circulación y cuando no, para poder afirmar si es correcta o no al exclusión contemplada en el artículo 2.2.c del [Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor (en adelante Reglamento del Seguro Obligatorio 2008), que excluye de la cobertura del Seguro Obligatorio los accidentes ocurridos en los referidos recintos.

Partiendo de lo que se entendía por hechos de la circulación y lo que no era hechos de la circulación antes del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008, a efecto de aseguramiento obligatorio, el apartado c) del artículo 2 en el texto del aún vigente Reglamento del Seguro obligatorio 2008, que considera que no son hechos de la circulación los desplazamientos de vehículos por vías o terrenos en los que no sea de aplicación la legislación señalada en el artículo 1, “tales como los recintos de puertos o aeropuertos”, resulta sorprendente, por no emplear el término chocante.

El incremento del tráfico en general y con más intensidad en los mencionados recintos alerta sobre las consecuencias de la exclusión del Seguro obligatorio para circular por ellos.

Es obligado hacer una reflexión y análisis del precepto y sus antecedentes, sobre todo normativos, para saber si es válido hacer una interpretación literal del precepto que está excluyendo como “hechos de la circulación” circular por estos recintos y en caso afirmativo ahondar en las razones de tal exclusión y si está justificada. Para ello, realizamos un breve análisis de la evolución del concepto “hechos de la circulación”, y lo que no lo son, en la normativa más importante referente a la Responsabilidad Civil en la Circulación de Vehículos a Motor —y su interpretación jurisprudencial— así como la normativa que de facto opera en los recintos portuarios y aeroportuarios.

Aunque siempre hay que tener en cuenta a efectos de la delimitación del ámbito de aseguramiento dos elementos, **vehículos a motor** y **hechos de la circulación**, nos limitaremos a examinar con más detalle los “hechos de la circulación”, y los que no tienen tal carácter.

2. Análisis de la normativa reguladora de la Responsabilidad Civil: normativa derogada y vigente

Es preciso ver cómo se trata el hecho de la circulación en la normativa referente a la Responsabilidad Civil sobre uso y circulación de vehículos a motor.¹²⁵

El concepto “hecho de la circulación” **no ha sido recogido en las Leyes** más importantes que han estado en vigor referentes a la responsabilidad civil sobre uso y circulación de vehículos a motor, ni en el texto Refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, ni en la aprobada por el Decreto 632/1968, de 21-03-1968 ni en la aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.¹²⁶

Ambas normas hacen referencia a la responsabilidad civil recogiendo que “el conductor de vehículos a motor es responsable, en virtud del riesgo creado por la conducción del mismo, de los daños causados a las personas o en los bienes **con motivo de la circulación**”.

Tampoco contiene ninguna alusión a dichos términos la Ley 30/1995, remitiéndolo a un futuro reglamento, que fue el aprobado por RD 7/2001, de 7 de enero, que más adelante se examinará.

La **Ley 122/1962**, en su artículo 1.4 preveía que reglamentariamente se definirán los conceptos de vehículos a motor y hechos de la circulación.

No se desarrolló reglamentariamente el concepto de hechos de la circulación y sí en cambio el de vehículos de motor en el artículo 6 del **Decreto**

¹²⁵ Expresión que sustituye a la antigua de vehículos de motor la Disposición Adicional 8ª de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, que modificó la Ley de uso y circulación de vehículos de motor 122/1962, pasando a denominarse Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. Supuso un sustancial cambio en la regulación de la normativa del seguro de suscripción obligatoria de automóviles y su adaptación a la Directiva 90/232/CEE del Consejo, que amplía el sistema obligatorio de aseguramiento.

¹²⁶ Después de la adhesión de España a las Comunidades Europeas el Estado español quedaba comprometido por las Directivas, (en primer lugar por la Directiva 72/66/CE, para que la limitada cobertura del seguro obligatorio abarcara no solo los daños corporales sino también los materiales), pero el objeto de las Directivas no era la unificación de los distintos regímenes de responsabilidad civil sino la de los sistemas de su forzosa cobertura, por lo que para realizar la transposición al derecho interno no tenían que modificarse las normas sobre responsabilidad civil, sino las que afectaba al contenido del Seguro obligatorio.

Ninguna de las Directivas trata el concepto de hecho de la circulación

3787/1964, de 19 de noviembre (rectificado) por el que se reglamenta el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor. En términos similares a la Ley se recoge en el Reglamento, al determinar en su artículo 2 que la finalidad del seguro obligatorio es cubrir la responsabilidad civil derivada de la obligación de todo conductor de un vehículo de motor de reparar los daños causados a las personas o a las cosas con motivo de la circulación del vehículo, pero la norma no hace referencia a cuales se consideran hechos de la circulación, (y tampoco los que no lo son). Da por sentado el concepto en el artículo 21 al señalar los hechos de los que nacen las obligaciones impuestas a los conductores. Así dice que las obligaciones cuyo cumplimiento se asegura son las que nacen de todo hecho de la circulación que produzca daños a las personas, y luego establece una serie de excepciones: cuando exista culpa del perjudicado o haya fuerza mayor, que el hecho sea constitutivo de delito y si el hecho se produce en competiciones deportivas que requieran autorización especial para su celebración, salvo lo dispuesto en la Disposición final 3ª.

El legislador pensaba en indemnizaciones relativas a daños nacidos del riesgo propio de la circulación de vehículos.¹²⁷

El **Real Decreto Legislativo 1301/1986**, de 28 de junio¹²⁸, procedió a adaptar el Texto Refundido de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor al ordenamiento comunitario, en particular lo relativo al aseguramiento de la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, que fue derogado por la **Ley 30/1995, 8 de noviembre**, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, lo que supuso la modificación de la normativa del Seguro Obligatorio de Automóviles y la ampliación de las funciones encomendadas al Consorcio de Compensación de Seguros, conforme a lo previsto en las Directivas comunitarias.

En virtud de la Disposición adicional de dicho RDL 1986 que prevé la necesidad de dictar las normas de desarrollo de los preceptos contenidos en el mismo, obliga a revisar en su totalidad el Decreto 3787/1964, de 19 de noviembre, que estableció el reglamento del seguro obligatorio, y con esa

¹²⁷ Los organizadores de pruebas deportivas en que intervengan vehículos de motor vendrán obligados a concertar un seguro...pero sin limitación de cuantía global fijada en el párrafo 1º del artículo 23, (el cual aludía 7.500.000 pesetas el límite de reparación de daños corporales, con unas condiciones) que cubre la obligación del conductor de reparar el daño causado conforme al artículo 39 de la Ley de uso y circulación de vehículos a motor). La Jefatura Central de tráfico no concederá autorizaciones para la celebración de tales pruebas sin que se acredite la existencia del seguro especial a que se refiere el párrafo anterior.

¹²⁸ Real Decreto Legislativo 1301/1986, de 28 de junio, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor al ordenamiento jurídico comunitario

finalidad se publica el Real Decreto 2641/1986, de 30 de diciembre, (que fue derogado por el Reglamento del 2001).

El contenido de las Directivas no afecta al concepto de hechos de la circulación.

El Reglamento de Seguro Obligatorio aprobado por **Real Decreto 2641/1986, de 30 de diciembre**, en el artículo 4 recoge que se entiende por hechos de la circulación cubiertos por el seguro obligatorio los derivados del uso y circulación de vehículo asegurado en la Póliza de seguros por vías y bienes de dominio público, garajes y aparcamientos, así como por las vías privadas que no estén especialmente destinadas o acotadas para el desarrollo por dicho vehículo de un trabajo o labor industrial o agrícola. En esta norma no se recogen excepciones. En el artículo 5 se definen los vehículos que tenían la consideración de vehículos a motor.

Este Reglamento es derogado por el Reglamento aprobado por **Real Decreto 7/2001**, de 12 de enero, que define en el artículo 2.1 los vehículos que tienen la consideración de vehículos a motor, y en el artículo 3 que se entienden por hechos de la circulación los derivados del riesgo creado por la conducción de los vehículos a motor a que se refiere el artículo anterior, tanto por garajes y aparcamientos como por vías o terrenos públicos y privados aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, **así como por vías o terrenos que sin tener tal aptitud sean de uso común**. (Introduce este último inciso, el cual puede servirnos para interpretar la actual normativa en los recintos portuarios y aeroportuarios).

En el artículo 2.2 señala que no se entenderán como hechos de la circulación:

- 1) los derivados de pruebas deportivas con vehículos a motor en circuitos especialmente destinados al efecto o habilitados para dichas pruebas, sin perjuicio de la obligación de suscripción del seguro especial previsto en el apartado 2 del artículo 16, (que está destinado a cubrir la responsabilidad civil de los conductores intervinientes, como mínimo por los importes de las coberturas obligatorias establecidas en este Reglamento),
- 2) los derivados de la realización de tareas industriales o agrícolas, y
- 3) los vehículos como instrumento de la comisión de delitos dolosos.

No hace ninguna referencia a más situaciones excluidas.

La Ley posterior, aprobada por **Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor** (en adelante Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004), recoge igualmente en el artículo 1 -de la responsabilidad civil- el mismo contenido que la Ley 122/1962, no definiendo lo que son vehículos a motor y hecho de la circulación, ni siquiera hace referencia a que se regularía reglamentariamente, o que se había

regulado en anteriores Reglamentos de seguro obligatorio. El artículo 5 recoge el ámbito material de cobertura y las exclusiones (exclusiones de la cobertura de daños personales y materiales cuando el vehículo fuese robado).

Respecto del tema que nos ocupa la modificación de esta norma, que se produjo por la Ley 21/2007, de 11 de julio, no le afectó. La disposición final segunda del RD legislativo 8/2004 habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley, siendo su desarrollo el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor aprobado por Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, vigente en este momento.

La normativa vigente está constituida por el **Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004** (Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 de octubre), y por el **Reglamento del Seguro Obligatorio 2008** (Real Decreto 1507/2008, de 12 septiembre)¹²⁹.

El alcance de la expresión “con motivo de la circulación” empleada en el artículo 1 Texto Refundido de 1968, había de determinarse atendiendo al contenido del párrafo 2 del artículo 2 de dicho Texto Refundido, que prohibía a los vehículos no asegurados circular por el territorio nacional, sin condicionamientos de lugares o vías, por lo que a sensu contrario, todo el ámbito de soberanía territorial, cualquiera que sea su situación, en principio, es hábil para tales efectos, y para circular.

En la Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004 —artículo 2—, todo vehículo a motor que tenga su estacionamiento habitual en España tiene que tener suscrito y mantener en vigor un contrato de seguro que cubra, hasta la cuantía de los límites del aseguramiento obligatorio, la responsabilidad civil a que se refiere el artículo 1.

El incumplimiento de la obligación de asegurarse determinará, según recoge el artículo 3.1^a), entre otras cosas, la prohibición de circulación por el territorio nacional. Partiendo de dicha premisa, el vehículo a motor con suscripción de un seguro obligatorio tiene derecho a circular por todo el territorio nacional.

¹²⁹ Fundamentalmente la historia del tratamiento sustantivo de la responsabilidad civil automovilística está centrada en los criterios de imputación, siendo el principio de la responsabilidad civil objetiva como criterio de imputación por los daños causados con motivo del uso y circulación de vehículos de motor introducido por la Ley 122/1962 de 24 de diciembre, cuyo artículo 39 establecía que el conductor de un vehículo de motor que con motivo de la circulación cause daño a las personas o a las cosas estará obligado a reparar el daño causado, salvo excepciones.

A pesar de ese derecho a circular por todo el territorio nacional, se han ido estableciendo, a lo largo del tiempo, limitaciones que, en realidad lo impiden.

3. Ámbito material de aplicación: El hecho de la circulación.

3.1. Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004

La Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004, remite a normas reglamentarias la determinación del concepto de “hechos de la circulación”.

Cuando se aprueba la Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004, está vigente el Reglamento aprobado por el Real Decreto 7/2001, de 12 de enero¹³⁰, que de forma amplia determina que los hechos de la circulación son los derivados del riesgo creado por la conducción de garajes y aparcamientos, **vías o terrenos públicos o privados aptos para la circulación así como terrenos que sin tener tal carácter sean de uso común**, en principio al no ser excluidos expresamente hay que considerar incluidos los recintos de puertos y aeropuertos, al menos, y sin lugar a dudas, si los accidentes se producen en la zona que sean de uso común. Aunque luego hay que considerar caso por caso los demás factores, que la norma exige, para determinar si está dentro del ámbito material de aplicación de la Ley, como es el tipo de vehículo utilizado, cual es la actividad a los que están destinados o están desarrollando y no solo el lugar en que acaece el hecho dañoso.

Para concretar dicho ámbito material hay que tener en cuenta dos elementos: qué se entiende por vehículos a motor, a efectos del aseguramiento, y cuando los daños han sido ocasionados con motivo de la circulación (artículo 1.1), es decir cuando son hechos de la circulación.

Por ello para determinar si un accidente es cubierto por la Ley Responsabilidad Civil y Seguro 2004, no solo es preciso que intervenga un vehículo de motor, sino que tiene que ser con motivo de la circulación.

Estos dos conceptos tienen que estar muy bien definidos puesto que ello determinará la aplicación de una serie de normas, no sólo sustantivas sino también procesales. Así respecto de la intervención y responsabilidad del Consorcio de Compensación de Seguros, en materia de intereses moratorios, en materia de convenios de Asistencia Sanitaria, e incluso para la determinación de la competencia territorial en la reclamación de daños y perjuicios, artículo 52.9 de la LEC¹³¹.

¹³⁰ Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor

¹³¹ REGLERO CAMPOS, F. y otros: “*Tratado de Responsabilidad Civil*” 1ª edición, Tomo II, Parte especial. Ed. Aranzadi, 4ª Edición. Cizur-Menor, 2008. Pág. 101.

3.2. Reglamento del Seguro Obligatorio 2008

Para clarificar el concepto de hechos de la circulación del artículo 2 del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008 es necesario tener en cuenta el contenido del artículo 1 de dicho Reglamento.

En el artículo 1 se determina los vehículos que tienen la consideración de vehículos a motor a los efectos de la responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor y de la obligación de aseguramiento, que son todos los idóneos para circular por la superficie terrestre e impulsados a motor cuya puesta en circulación requiera autorización administrativa de acuerdo con la legislación sobre tráfico, con unas excepciones.

No se encuentran incluidos en el ámbito material del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008: los ferrocarriles, tranvías y otros vehículos que circulen por vías que le sean propias, los vehículos a motor eléctricos que tengan la consideración de juguetes, ni las sillas de ruedas.

En el artículo 1, apartado 3, se recoge que se aplicarán a los efectos de este reglamento los conceptos recogidos en el anexo I del Real Decreto Legislativo 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 vial¹³².

El artículo 2.1 Reglamento del Seguro Obligatorio 2008, analiza lo que entiende por hechos de la circulación

A) Entiende por hechos de la circulación los derivados del riesgo creado para la conducción de los vehículos a motor a que se refiere el artículo 1, es decir, todos los vehículos idóneos para circular por la superficie terrestre e impulsados a motor, incluidos ciclomotores, vehículos especiales, remolques y semirremolques, cuya puesta en circulación requiera autorización administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Se encuentran expresamente excluidos: ferrocarriles, tranvías y otros vehículos que circulen por vías que le sean propias. Los vehículos a motor eléctricos que tengan la consideración de juguetes, en los términos definidos y con los requisitos establecidos en el [artículo 1.1](#) del Reglamento de seguridad de los juguetes de 1990¹³³ (que fue sustituido por el Reglamento de seguridad de los juguetes de 2011¹³⁴, y cuyo contenido es esencialmente el mismo a los efectos de este trabajo) y las sillas de ruedas.

¹³² El Real Decreto Legislativo 339/1990 es derogado por el [Real Decreto Legislativo 6/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

¹³³ [Real Decreto 880/1990, de 29 de junio](#), por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes

¹³⁴ [Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto](#), sobre la seguridad de los juguetes

El apartado 3 del artículo 1 recoge a los efectos de este Reglamento, se aplicarán los conceptos recogidos en el anexo I del [Real Decreto Legislativo 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 Vial¹³⁵.

Introduce como requisito un elemento espacial: la conducción debe realizarse tanto en garajes y aparcamientos, como por vías o terrenos públicos y privados aptos para la circulación, urbanos o interurbanos, así como por vías o terrenos que sin tener tal aptitud sean de uso común.

B) El artículo 2.2 (Reglamento del Seguro Obligatorio 2008) analiza lo que **no se entenderá por hechos de la circulación**, es decir, establece las excepciones a lo establecido en el artículo 2.1.

- a) Los derivados de la celebración de **pruebas deportivas** con vehículos a motor en circuitos especialmente destinados al efecto o habilitados para dichas pruebas.
- b) Los derivados de la realización de **tareas industriales o agrícolas** por a **vehículos motor especialmente destinados para ello**, sin perjuicio de que en caso de desplazamiento de esos vehículos por las vías o terrenos, públicos o privados, aptos para la circulación, urbanos o interurbanos, así como por vías o terrenos que sin tener tal aplicación sean de uso común cuando no estén realizando las tareas industriales o agrícolas que le sean propias. Por tanto, cuando esos vehículos circulen por tales vías es necesario tener concertado el correspondiente seguro para cubrir los daños motivados por la circulación, no es necesario cuando desempeñen sus tareas propias, labores industriales o agrícolas, también.
- c) **Los desplazamientos de vehículos a motor por vías o terrenos en los que no sea de aplicación la legislación señalada en el artículo 1, tales como los recintos de puertos o aeropuertos.**
- d) No es hecho de la circulación la utilización de un vehículo a motor como instrumento para la comisión de **delitos dolosos**.

Examinando con más detalle el artículo 1 y 2 del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008, por ser el núcleo central que analizamos, debemos afirmar que la redacción utilizada, al no ser clara ni precisa, genera problemas.

Según el tenor literal del artículo 2.2.c, excluye del Seguro Obligatorio los accidentes ocurridos en los recintos de puertos y aeropuertos ¿pero esto es así? Lo que en un principio parece evidente, no lo es tanto, y surgen las dudas,

¹³⁵ El Real Decreto Legislativo 339/1990 es derogado por el [Real Decreto Legislativo 6/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

sobretudo porque no hay normas generales que expresamente clarifiquen cuales son estos recintos.

Cuando el apartado c) del artículo 2.2 Reglamento del Seguro Obligatorio 2008, alude a las vías o terrenos en los que no cabe considerar un accidente como hecho de la circulación se refiere a los que no sea de aplicación la legislación señalada en el artículo 1, ¿a qué legislación se refiere?. Esta remisión indeterminada no es clara, puesto que la alusión se hace para referirse a los vehículos que requieren para su puesta en circulación una autorización administrativa y, de “pasada”, de esa autorización administrativa se dice “de acuerdo con la legislación de tráfico”. Pero en el mismo artículo se menciona también a la legislación sobre la seguridad de los juguetes y respecto a la Ley de Tráfico sólo para referirse que se aplicarán los conceptos recogidos en el anexo I, con lo cual, en principio hace pensar que si expresamente hay que estar a la Legislación de Tráfico para los conceptos, no hay que estar a ella para los demás temas. Por deducción lógica hay que inferir que se refiere a la Legislación de Tráfico en su totalidad, por lo que hubiera sido mucho más claro y correcto decir que no son hechos de la circulación los desplazamientos de vehículos a motor por vías o terrenos en los que no sea de aplicación la legislación de Tráfico.

En definitiva, además del elemento espacial añade un elemento cualitativo normativo: que por dichas vías o terrenos se aplique la Legislación de Tráfico.

4. Legislación de tráfico

La Ley de Tráfico, aprobada por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre¹³⁶, no recoge que no sea aplicable esta ley en los Puertos y Aeropuertos. En el artículo 2, referido al ámbito de aplicación- afirma que los preceptos de la Ley de Tráfico serán de aplicación en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbano como interurbano, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud sean de uso común y, **en defecto de otras normas**, a los titulares de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios.

En el Reglamento de Tráfico de 2003¹³⁷, vigente, en su artículo 1 recoge su ámbito de aplicación, con el mismo contenido que el artículo 2 de la Ley de

¹³⁶ [Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial

¹³⁷ Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo

Tráfico de 2015, también vigente. En el artículo 1.2 del Reglamento de Tráfico de 2003 se enumera las situaciones en que son aplicables estos preceptos:

“a) A los titulares de las vías públicas o privadas, comprendidas en el párrafo c), y a sus usuarios, ya lo sean en concepto de titulares, propietarios, conductores u ocupantes de vehículos o en concepto de peatones, y tanto si circulan individualmente como en grupo.

Asimismo, son aplicables a todas aquellas personas físicas o jurídicas que, sin estar comprendidas en el inciso anterior, resulten afectadas por dichos preceptos.

b) A los animales sueltos o en rebaño y a los vehículos de cualquier clase que, estáticos o en movimiento, se encuentren incorporados al tráfico en las vías comprendidas en el primer inciso del párrafo c).

c) A las autopistas, autovías, carreteras convencionales, a las áreas y zonas de descanso y de servicio, sitas y afectas a dichas vías, calzadas de servicio y a las zonas de parada o estacionamiento de cualquier clase de vehículos; a las travesías, a las plazas, calles o vías urbanas; a los caminos de dominio público; a las pistas y terrenos públicos aptos para la circulación; a los caminos de servicio construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades de sus titulares y a los construidos con finalidades análogas, siempre que estén abiertos al uso público, y, en general, a todas las vías de uso común públicas o privadas.

No serán aplicables los preceptos mencionados a los caminos, terrenos, garajes, cocheras u otros locales de similar naturaleza, construidos dentro de fincas privadas, sustraídos al uso público y destinados al uso exclusivo de los propietarios y sus dependientes”.

En el artículo 1.3 Reglamento de Tráfico de 2003, establece que “el desplazamiento ocasional de vehículos por terrenos o zonas de uso común no aptos para la circulación, por tratarse de lugares no destinados al tráfico, quedará sometido a las normas contenidas en el título I (normas generales de comportamiento en la circulación) y en el capítulo X del título II (utilización de alumbrado) de este Reglamento, en cuanto sean aplicables, y a lo dispuesto en la regulación vigente sobre conductores y vehículos, respecto del régimen de autorización administrativa previa, previsto en el título IV del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con objeto de garantizar la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y la idoneidad de éstos para circular con el mínimo riesgo posible”.

El artículo 1.4 Reglamento de Tráfico de 2003, determina que “**en defecto de otras normas**, los titulares de vías o terrenos privados no abiertos al uso público, situados en urbanizaciones, hoteles, clubes y otros lugares de recreo, podrán regular, dentro de sus respectivas vías o recintos, la circulación exclusiva de los propios titulares o sus clientes cuando constituyan una colectividad indeterminada de personas, siempre que lo hagan de manera que no desvirtúen las normas de este Reglamento, ni induzcan a confusión con ellas”.

En consecuencia, los vehículos a motor, con seguro obligatorio, pueden circular por vías y terrenos de uso público aptos para la circulación —urbanos e interurbanos— y los que sin tener tal aptitud para la circulación sean de uso común.

Introduce otro elemento a tener en cuenta: “**en defecto de otras normas**”. Hay que entender que es posible que los titulares de esas vías regulen normas

propias y es el caso de los Puertos y Aeropuertos. La normativa específica se recoge en los epígrafes siguientes.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en abril de 2009, emitió una nota que contesta a los informes emitidos¹³⁸ por AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) y Puertos del Estado, sobre la interpretación de la exclusión del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008 en determinados recintos portuarios y aeroportuarios, señalando que *“el precepto parece haber sido interpretado por algunos operadores como una exclusión general del ámbito de aplicación del seguro obligatorio de todos aquellos accidentes que se produzcan en los puertos y aeropuertos. En opinión de este Centro Directivo esta interpretación debe rechazarse ya que la exclusión sólo opera cuando haya una regulación especial, y de no existir, debe considerarse que la legislación de tráfico se aplica en defecto de norma especial (artículo 2 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) y, por tanto, entra en juego el seguro obligatorio de automóviles. Además, la exclusión no se refiere a los puertos y aeropuertos en todo caso, sino que éstos se citan a título de ejemplo¹³⁹, como recintos que pueden tener normas específicas en las que no se aplique la legislación de tráfico, y por haber sido, especialmente los puertos, los que más problemas han causado en la aplicación del reglamento anterior”*. Concluyendo que *“los desplazamientos en esas zonas acotadas de las terminales, que expresamente se determine por sus responsables o gestores, con la debida señalización y conocimiento de los conductores que a ella accedan, no tendrán la cobertura el seguro obligatorio y, por lo tanto, procederá la contratación de un seguro de responsabilidad civil general”*.

Ahora bien, en la Legislación de Tráfico no se hace referencia expresamente a los recintos de puertos o aeropuertos. Por consiguiente, obliga a analizar toda su normativa específica, en estos recintos.

Las únicas normas que recogen el concepto de puerto y aeropuerto son, respectivamente:

- La Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante de 2011¹⁴⁰.
- La Ley de Navegación Aérea de 1960¹⁴¹.

5. Normativa específica de puertos y aeropuertos

5.1. Puertos

La **Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante** de 2011 (en adelante Ley de Puertos), en sus artículos del 2 al 5 recoge el concepto de Puertos

¹³⁸ Informes solicitados por la Secretaria de Estado de Transportes del Ministerio de Fomento el 15 de enero de 2009.

¹³⁹ El subrayado es nuestro.

¹⁴⁰ [Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

¹⁴¹ [Ley 48/1960, de 21 de julio](#), sobre Navegación Aérea

marítimos, Puertos comerciales, Puertos de interés general (que son de titularidad estatal) y Espacios portuarios de competencia autonómica (que son de titularidad autonómica, siendo por ejemplo puertos pesqueros, deportivos y de refugio).

Se denomina **Puerto marítimo** (artículo 2.1 Ley de Puertos) al conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que **permitan la realización de operaciones de tráfico portuario**, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente.

Para su consideración de puertos tienen que reunir unas condiciones físicas y de organización.

Refiere lo que se entiende por **tráfico portuario** (artículo 2.3), las operaciones de entrada, salida, atraque, desatraque, estancia y reparación de buques en el puerto [...] y las **instalaciones portuarias** (artículo 2.6), que son las destinadas a realizar o facilitar el tráfico portuario.

El artículo 3 Ley de Puertos, define puertos comerciales en razón a la características de su tráfico reúnen condiciones técnicas, de seguridad y control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, y concreta las que son y las que no son actividades comerciales.

En definitiva, la expresión “recinto portuario”, en sentido estricto, es una zona que está bastante bien definida, siendo la nota característica ser un espacio o superficie, (terrestres o de aguas), incluidas las instalaciones, con unas ciertas condiciones que permitan realizar operaciones de tráfico portuario, previa autorización de la Administración competente¹⁴².

El Estado en los puertos de su competencia¹⁴³ y las Comunidades Autónomas en los puertos transferidos, tienen la competencia de dictar la normativa específica sobre la delimitación de espacios y usos portuarios, en sus respectivos ámbitos.

Cada puerto competencia del Estado tiene su reglamento de servicios, policía y régimen del puerto correspondiente, donde se establecen la ordenación, régimen, vigilancia y control de los servicios portuarios, así como

¹⁴² Delimitación por condiciones físicas, (naturales o artificiales) y de organización que permite la realización de operaciones de tráfico portuario, con instalaciones e infraestructuras que permiten realizar operaciones de tráfico portuario (artículo 2.1 Ley de Puertos).

¹⁴³ Artículo 69.1 Ley de Puertos

“El Ministerio de Fomento determinará en los puertos de titularidad estatal una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 72.1 de esta ley, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad mencionados en dicho artículo. Esta determinación se efectuará a través de la Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”.

normas de circulación por las zonas de servicio y régimen de acceso, a lo que se ha denominado comúnmente como zona restringida, en contra posición a lo que se llama zona común transitable a cualquiera, que tiene el carácter de libre circulación. Respecto a las Comunidades Autónomas, éstas establecen los Reglamentos de Policía, Régimen y Servicios para todos sus puertos, que usan los mismos conceptos que los del Estado.

En consecuencia, los vehículos a motor, con seguro obligatorio, pueden circular por vías y terrenos de uso público aptos para la circulación —urbanos e interurbanos— y los que sin tener tal aptitud para la circulación sean de uso común. Introduce un nuevo dato cuando dice “en defecto de otras normas”. Se puede entender que cabe que los titulares regulen normas propias, y es el caso de los Puertos y Aeropuertos.

5.1.1. Zonas de Aplicación de la Legislación de Tráfico

Se aplica la legislación de Tráfico en espacios donde no existe una regulación específica.

En la mayoría de los Reglamentos de Servicio, Policía y Régimen de los organismos portuarios¹⁴⁴ que se hallan en vigor, se encuentran reglas que ponen de manifiesto que la normativa de tráfico resulta aplicable dentro de los puertos, en las vías destinadas a la circulación, sin perjuicio de las normas o instrucciones que puedan acordar los organismos portuarios atendiendo a las peculiaridades del tráfico portuario, y a su desarrollo en condiciones de seguridad y eficacia, y sin perjuicio, de que puedan existir zonas acotadas excluidas de dicha legislación.

Determinados recintos de puertos y aeropuertos son ejemplos de espacios en los que podría no ser aplicable la normativa sobre tráfico, pero, en ningún caso, la zona de servicio de los puertos de interés general, en su totalidad, está excluida de la aplicación de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial. Si hay zonas excluidas de la circulación, que son las zonas de acceso restringido del puerto, dichas zonas serían las que hay que entender excluidas del ámbito de aplicación de la cita legislación, y por tanto, de la cobertura del seguro obligatorio.

Conforme a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, es competencia de las autoridades portuarias, entre otras, la ordenación y gestión del dominio público portuario y la regulación y control de tráfico portuario terrestre, con arreglo al Reglamento de Explotación y Policía y de las ordenanzas del puerto.

¹⁴⁴ Que datan de la década de los 70.

Teniendo en cuenta la naturaleza y usos de los distintos espacios incluidos en la zona de servicio de los puertos, la **normativa de tráfico se aplicará:**

- a) En las vías de los espacios de dominio público abiertos al uso general, que no cuenten con restricciones ni limitaciones en cuanto al acceso y circulación de personas y vehículos (vías urbanas, tramos de carreteras, travesías y demás vías de los puertos integradas o próximas al casco urbano de las ciudades, así como el resto de vías de uso público incluidas en la zona de servicio portuaria).
- b) En los viales de la zona de servicio del puerto que, aun siendo de acceso limitado a determinados usuarios, pueden considerarse "pistas y terrenos públicos aptos para la circulación", cumpliendo los requisitos técnicos para ser idóneos a los efectos de la circulación por ellos, así los viales de los puertos en los que circulan determinados grupos de usuarios, en algunos casos, sujetos a identificación y autorización previa (usuarios de estaciones marítimas, trabajadores hasta sus aparcamientos, vehículos con mercancías hasta llegar a sus terminales, etc.) y en los que se aplica la normativa general de tráfico puesto que están destinados a la circulación de vehículos a motor.

5.1.2. Zonas de no Aplicación de la Legislación de Tráfico

Sin embargo, en las zonas acotadas de las terminales portuarias, -lo que realmente en sentido estricto hemos denominado recinto portuario-, en las que se realizan operaciones de embarque, desembarque y transferencia de mercancía a medios terrestres, transitan los vehículos al servicio de la terminal compartiendo las vías y espacios con maquinaria especial (grúas, tractoras, etc.) se dan circunstancias que obligan a que la organización de los flujos de circulación esté condicionada por las operaciones que se realizan en la terminal y no puedan sujetarse a las normas generales reguladoras del tráfico. Se cita entre otros ejemplos que se dé prioridad de paso en los cruces a determinada maquinaria en lugar de utilizarse la regla general de prioridad, o que se utilicen señales distintas a las que reglamentariamente están determinadas.

En estas zonas debidamente acotadas y con acceso restringido a la maquinaria y vehículos al servicio de la terminal, el responsable de la misma determina las reglas especiales de circulación interna de la terminal, en función de los riesgos que existen, diferentes a los que se dan en las vías sujetas a la legislación de tráfico. En estos espacios hay que entender que no se producen hechos de la circulación y, no opera el seguro obligatorio de responsabilidad civil.

Por su propia configuración y por la necesidad de cumplir otras normas legales, los accesos a estas zonas se hallan restringidos a los vehículos y

maquinaria que expresamente son autorizados por el responsable, previo conocimiento de estas circunstancias y con la debida información.

Puertos del Estado entiende que las prohibiciones generales de acceso a las zonas acotadas de las terminales garantizan que ningún vehículo no autorizado pueda acceder a dichas zonas, lo que redundará en una mayor seguridad jurídica de los usuarios que no podrán acceder a una zona excluida de las normas de tráfico.

5.2. Aeropuertos

La **Ley de Navegación Aérea**, el capítulo VII, se refiere a los aeropuertos y aeródromos, en el artículo 39¹⁴⁵. El aeródromo es la **superficie de límites definidos dispuesta para la salida y llegada de aeronaves, pudiendo estar incluidos en esa superficie edificios e instalaciones.**

El aeropuerto es todo aeródromo en el que existen, de modo permanente, instalaciones y servicios de carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)¹⁴⁶ tiene capacidad para dictar normas específicas en los recintos aeroportuarios.

Se constituye por la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

Es un organismo autónomo. En el artículo 1.2 señala que su objeto es la gestión de aeropuertos e instalaciones aeroportuarias. Tiene encomendadas determinadas funciones específicas en materia de aeropuertos, artículo 11.3.a), la "ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión, y administración

¹⁴⁵ La **Ley de Navegación Aérea** en el artículo 39 establece "las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos. Los primeros pueden ser permanentes y eventuales.

Se entiende por aeródromo la superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves. El aeródromo será eventual cuando su establecimiento obedezca a necesidades transitorias o sea designado para una utilización particular en circunstancias especiales.

Los aeródromos, por la naturaleza de sus servicios, pueden ser militares o civiles, y estos últimos, así como los aeropuertos, públicos o privados.

Se considera aeropuerto todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga.

¹⁴⁶ El **Real Decreto 905/1991** de 14 de junio de 1991, de Ministerio de Obras Públicas y Transportes aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Deroga el Real Decreto 2878/1982 de 15 de octubre.

de los aeropuertos públicos de carácter civil y de los servicios afectos a los mismos”.

El ente público ejerce las competencias en materia de policía en relación con las funciones públicas que tiene encomendadas (artículo 12). Entre sus obligaciones (artículo 14) está: “b) Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas y los bienes afectados por su servicio”; “c) Elaborar planes de emergencia y seguridad aeroportuaria”.

Corresponde al consejo de administración (artículo 18): “s) aprobar la planificación técnica y operativa de las infraestructuras del sistema aeroportuario y de navegación aérea”; “v) otorgar las concesiones y autorizaciones para la utilización del dominio público aeroportuario”; “w) ejercer la función de policía, vigilancia y disciplina y la potestad sancionadora”.

Tiene, por tanto, competencia para establecer la regulación (incluido tráfico de vehículos) de los espacios del aeropuerto y sus restricciones de acceso.

El concepto recinto aeroportuario aparece en el [Real Decreto 2858/1981](#), de 27 de noviembre, (artículo 2) sobre calificación y gestión de los aeropuertos civiles. Utiliza el concepto de “recinto aeroportuario” como el aeropuerto más los espacios e instalaciones no incluidas en la definición legal de aeropuerto, cuando habla de los servicios que se distinguen en todo recinto aeroportuario. Servicios que dependen directamente de la Dirección General de Aviación Civil¹⁴⁷, dependiente ahora del Ministerio de Fomento¹⁴⁸, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Defensa.

En el recinto aeroportuario se distinguen dos zonas, la zona común y la zona restringida.

5.2.1. Zonas de Aplicación de la Legislación de Tráfico

Los espacios aeroportuarios de uso general donde no existen restricciones ni limitaciones de acceso para la circulación de vehículos es la **zona de uso común**, abierta al público con plena aplicación de la normativa estatal sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial¹⁴⁹.

¹⁴⁷ De acuerdo con el [Real Decreto-Ley 12/1978](#), de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación, de la [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#), [Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y la [Ley 21/2003, de 7 de julio](#), de Seguridad Aérea.

¹⁴⁸ La Dirección General de Aviación Civil depende de la Secretaría General de Transporte, encuadrada en la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.

¹⁴⁹ Informe – Nota interior de AENA de fecha 11/02/2009 sobre la situación existente en los Aeropuertos de Aena en relación con la publicación del Reglamento del Seguro Obligatorio

En consecuencia, todos los accidentes que ocurran en esta zona hay que considerarlos como hechos de la circulación y cubiertos por el Seguro Obligatorio de Automóviles.

5.2.2. Zonas de no Aplicación de la Legislación de Tráfico

La **zona restringida** es la que AENA denomina **Plataforma**¹⁵⁰, que es el área del aeropuerto separada de la dedicada al tráfico público mediante vallas y puertas, abarcando el área de maniobras, plataformas, patios de clasificación de equipajes, así como cualquier otra que se determine. Es un lugar donde existen numerosos riesgos para las personas por lo que se requiere una serie de reglas y procedimientos claros que aseguren una operación segura, fluida y eficiente.

Para esta zona AENA dispone, desde de 6 de julio de 1994, de una **Normativa de Seguridad en Plataforma** dictada por la Dirección General de Aviación Civil, actualmente conforme a la norma 632.001, que recoge la enmienda número 8¹⁵¹.

De acuerdo con esa normativa, AENA, para conseguir la realización segura y eficiente de las operaciones en tierra, publica un folleto recogiendo las normas básicas de seguridad (A.2), unas normas de prioridades (A.3), normas para el estacionamiento y parada de vehículos (A.4), normas para peatones (A.5), normas específicas de vehículos de servicios (A.6), normas de operación en condiciones de visibilidad reducida (A.7), normas de operación en el área de maniobras (A.8), normas en caso de accidentes (A.9), normas específicas para pasarelas de embarque y desembarque (A.10). En el apartado B, establece las normas de acceso de vehículos¹⁵².

de Responsabilidad Civil en la Circulación de Vehículos a Motor de la dirección General de AENA al Secretario de Estado de Transportes (con número de registro de entrada 143/09).

¹⁵⁰ Plataforma: Área definida, en un aeródromo terrestre, destinada a dar cabida a las aeronaves para los fines de embarque ó desembarque de pasajeros, correo o carga, reabastecimiento de combustible, estacionamiento o mantenimiento incluyendo calles de rodaje en plataforma, calles de acceso al puesto de estacionamiento y vías de servicio.

¹⁵¹ El folleto de normativa de Seguridad en Plataforma con la inclusión de la enmienda número 9, está pendiente de publicar, [según concurso del año 2017](https://www.infoconcurso.com). [Alojado en <https://www.infoconcurso.com> (consultado el 15/11/2017)]

¹⁵² Según [folleto de Normativa de Seguridad en Plataforma 2013](http://www.aena.es) (Madrid, 9ª edición revisada) [Alojado en <http://www.aena.es> (consultado el 15/11/2017)]

B. ACCESO DE VEHÍCULOS

B.1. AUTORIZACIÓN DE ACCESO

Para acceder al interior del recinto aeroportuario (zona restringida) es necesario disponer de una Autorización de Acceso de Vehículo, que suministrará la Dirección del Aeropuerto previa comprobación pertinente de la necesidad de acceso. Dicha autorización deberá llevarse en sitio visible durante todo el tiempo que se permanezca en la zona restringida del recinto aeroportuario. La Autorización de Acceso de Vehículos no exime a los ocupantes del

mismo de poseer la correspondiente Acreditación Personal que permite el acceso a la zona restringida del recinto aeroportuario.

Para que a un vehículo se le pueda expedir una Autorización de Acceso permanente a zonas restringidas, debe pertenecer o estar alquilado a:

Departamentos de la Administración del Estado.

Agente de Asistencia en tierra.

Compañía Aérea,

Empresas de servicio con actividad en el Aeropuerto.

Personal del Aeropuerto o de otros departamentos de la Administración

En todos los casos se justificará la necesidad del acceso ante la Dirección del Aeropuerto.

El trámite a seguir será el que en cada momento determine la Dirección del Aeropuerto.

Los modelos de autorizaciones y tipos de las mismas serán igualmente determinados por la Dirección del Aeropuerto.

B.2. CONDICIONES DE ACCESO

Todos los vehículos que circulen por el interior del recinto aeroportuario deberán ser perfectamente identificables por los Servicios de Inspección de plataforma y de Seguridad, llevando como mínimo un anagrama de la empresa en los laterales del vehículo, aparte de las exigencias de Seguridad Aeroportuaria. La Dirección del Aeropuerto establecerá las características y dimensiones mínimas del anagrama así como la obligación de señalar el techo del vehículo con el número de identificación del mismo, si lo considera conveniente. Estos anagramas serán fijos salvo autorización expresa de la Dirección del Aeropuerto.

Se exceptúan de la norma anterior aquellos vehículos que accedan ocasionalmente al recinto, en cuyo caso deberán ser guiados por un vehículo autorizado por la dirección del Aeropuerto, así como a los vehículos de las Fuerzas de Seguridad del Estado, y a otros que la Dirección del Aeropuerto considere conveniente.

Los vehículos, en su posición más baja, es decir en orden de marcha, deben cumplir las siguientes exigencias técnicas [...].

En el supuesto de vehículos concretos que superen las características físicas indicadas, la Dirección del Aeropuerto podrá autorizar su acceso al interior del recinto aeroportuario limitando, si fuera preciso, las vías de servicio a utilizar.

La Dirección del Aeropuerto, de acuerdo a la configuración del mismo, podrá eximir del cumplimiento de las Normas B.2.1. y B.2.3 en vías de servicio adyacentes a la plataforma que se encuentren físicamente separadas de la misma y cuando así lo estime conveniente; en dichas vías deberá señalizarse esta circunstancia.

Los vehículos que accedan y permanezcan en el área restringida del recinto aeroportuario y los equipos que establezca la Dirección del Aeropuerto, deberán disponer obligatoriamente de los equipos mínimos de extinción de incendios establecidos por dicha Dirección.

Debe acreditarse la superación de la I.T.V., si la antigüedad del vehículo o remolque así lo exige. Aquellos vehículos que estén exentos de realizar la I.T.V., deben cumplir con las condiciones mínimas de seguridad requeridas por la legislación vigente. La Dirección del Aeropuerto podrá exigir la superación de una revisión periódica que incida en los mismos aspectos que la I.T.V y/o en otras exigencias para la actividad autorizada.

Independientemente de lo indicado en el punto anterior, la empresa propietaria de un vehículo o equipo es responsable del perfecto estado del mismo, debiendo vigilar en especial la existencia de fugas de líquidos o grasas que puedan producir deterioros o suciedades en el

Dicha normativa responde a la preocupación de AENA por conseguir la realización segura y eficiente de las operaciones en tierra.

En el apartado C se recoge la autorización de conducción, en el apartado D, la supervisión.

Por tanto, la citada normativa de seguridad en plataforma, aplicada en toda zona restringida del recinto aeroportuario, excluye la aplicación de la Ley sobre tráfico, circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial.

En esa normativa específica se precisa que todos los vehículos que acceden a la zona restringida deben disponer de un seguro que cubra los riesgos por daños producidos en su interior, por el valor que el aeropuerto determine, siendo condición necesaria para obtener la autorización de acceso.

AENA encauza esta obligación específica por las siguientes vías¹⁵³:

*“dispone de una **Póliza de Responsabilidad Civil de Aviación** con cobertura para la actividad propia como operador de aeropuertos en la que se incluye la circulación de vehículos dentro de los límites de los aeropuertos, cubriendo daños personales y materiales.*

*Asimismo, se exige a los distintos **Operadores Aeroportuarios** cuya actividad se desarrolle tanto en la zona restringida, como en la zona pública, la formalización de pólizas de seguros, en función de la ubicación de dicha actividad y de la necesidad de utilización de vehículos por la zona restringida. A los operadores que habitualmente trabajan en la zona restringida se les exige una **Póliza de Responsabilidad Civil de***

pavimento. Los vehículos que presenten cualquier anomalía, incluidas las mencionadas en el párrafo anterior, deberán ser retirados de inmediato.

B.2.8.- El seguro del vehículo debe especificar que cubre los riesgos por daños producidos en el interior del recinto aeroportuario, por el valor que el aeropuerto determine, siendo el propietario responsable de su actualización.

B.2.9.- Las respectivas Direcciones de Aeropuertos definirán localmente los departamentos del Aeropuerto en los cuales el propietario de un vehículo debe documentar la actualización de las revisiones técnicas de los vehículos y de cobertura de su seguro.

B.2.10.- Los vehículos para el suministro de combustible de aviación deberán estar contruidos de acuerdo con los estándares internacionales utilizados por las Cías suministradoras. Los vehículos que se introduzcan en la red de aeropuertos españoles de Aena Aeropuertos S.A. a partir de la fecha 1 de enero de 2014 dispondrán de un certificado de cumplimiento de la norma EN 12312-5. Todos los vehículos para suministro de combustible de aviación estarán sometidos a inspecciones periódicas específicas que garanticen el mantenimiento de las exigencias de seguridad. Otros vehículos que circulen por el interior del recinto aeroportuario transportando mercancías peligrosas, en cantidades no exentas, deberán poseer y tener en vigor el certificado ADR.

¹⁵³ Informe sobre la situación existente en los aeropuertos de Aena en relación con la publicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil en la circulación de vehículos a motor, de 05/02/2009 (DAE-624), incluido en la nota interior de 11/02/2009 (con número de registro de entrada 143/09).

Aviación en la que se deberá incluir el uso y manipulación de vehículos en plataforma, como una cobertura diferenciada.

*Se dispone además, de una **Póliza de Responsabilidad Civil de Acceso a Plataforma**, sólo utilizable para tránsito de vehículos, a la que se pueden adherir los operadores aeroportuarios que **ocasionalmente deban acceder a la zona restringida**, y no dispongan de póliza de seguros”.*

Donde hay que entender que está excluido el Seguro Obligatorio de Automóviles, es en esta zona restringida.

La evolución experimentada por el Derecho de la responsabilidad civil tiene influencia en el Seguro de responsabilidad civil, en cuanto contrato, y es distinta en el seguro voluntario y en el obligatorio.

En los seguros obligatorios la influencia es más directa en cuanto ha sido la evolución en materia de Responsabilidad Civil la que ha determinado la instauración de este tipo de seguros. La influencia ha consistido en haber provocado la propia existencia del seguro, la utilización de este como instrumento a través del cual lograr la finalidad de protección a las víctimas. Este no es el caso del Seguro de responsabilidad civil voluntario.

En el tema que nos ocupa ¿Cuál es la razón de la pretendida exclusión del seguro obligatorio?

Según el Preámbulo del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008 se pretende reforzar la protección de los perjudicados, pero ¿realmente se produce una mayor protección con esa exclusión? ¿Se refiere la protección a que se eleve la cuantía de la cobertura del seguro? O ¿la finalidad es controlar el acceso a los recintos donde se produce la actividad central de las operaciones? Dada la elevación, a lo largo del tiempo, de la cuantía de la cobertura del Seguro Obligatorio, estimo que la exclusión responde a un mayor control de acceso a los recintos donde se desarrollan los trabajos vitales, que exigen una cualificación de las personas y conductores de vehículos, que conocen la zona y sus normas internas.

Se está obligando a los propietarios de vehículos que tengan que actuar por esas zonas restringidas a suscribir un seguro voluntario especial, pero con carácter obligatorio, desnaturalizando el concepto tradicional de seguro voluntario. En la práctica podría estar justificado, por el riesgo que significa circular por esas zonas, pero teniendo en cuenta la elevada cuantía actual del Seguro Obligatorio no se entiende que continúe la exclusión.

6. La jurisprudencia

La **Jurisprudencia** ha dado un tratamiento desigual a los conceptos vehículos a motor y hechos de la circulación. El Tribunal Supremo en un principio se inclinaba por una interpretación extensiva de ambos conceptos. Respecto al hecho de la circulación incluía como tal (a pesar de estar realizando

tareas industriales o agrícolas) al accidente ocasionado por una maniobra de marcha atrás de un tractor para acoplarse a otra máquina agrícola (sinfín). Y a consecuencia de dicha maniobra atropella a una persona dedicada a labores agrícolas (STS 20/03/1972).

Declaró que la expresión con motivo de la circulación que aparecía en el artículo 1 de la Ley 122/1962, había de determinarse atendiendo al artículo 2.2, Y si se prohíbe a los vehículos no asegurados circular por el territorio nacional sin condicionamiento de lugares o vías, a sensu contrario, todo el ámbito del territorio nacional cualquiera que sea su situación es hábil para circular y realizar sobre él el tráfico o circulación.

La Jurisprudencia moderna es menos laxa en este punto.

La interpretación estricta “con motivo de la circulación”, significa la causa o razón generadora de un hecho, lo que sirvió para excluir de este procedimiento las pretensiones resarcitorias derivadas de hechos derivados en los que al vehículo de motor no se le atribuyen la realización de la acción, sino que sufre las consecuencias de un hecho ajeno a la circulación, caída de una piedra en un vehículo en circulación, daños por tapa de registro de alcantarillado.

Se trató de buscar un sentido más estricto al precepto, evitando establecer una identidad entre daños y perjuicios ocasionados “con motivo de la circulación” y daños ocasionados “por accidente de circulación”.

La Sentencia del Tribunal Supremo 83/2008, de 3 de enero¹⁵⁴, ha dado una interpretación extraordinariamente amplia al concepto hecho de la circulación al considerar tal el accidente de una máquina utilizada en recinto privado para carga y descarga de materiales, en el desarrollo de su actividad comercial, porque ese uso supone desplazamiento de un punto a otro del almacén, es decir, la circulación era accesoria, aunque la máquina tenía suscrita una póliza para cubrir el riesgo derivado de la actividad industrial.

La relación vehículo-lugar es constante en la Jurisprudencia para ver si está amparado por la Ley de Responsabilidad Civil¹⁵⁵.

Respecto a la calificación de hecho de la circulación dentro de los recintos portuarios y aeroportuarios, la jurisprudencia tiene en cuenta si se circula por zona común, sin control de acceso o no. Así en el caso de un accidente que se produjo en el interior del recinto del puerto de Muros (La Coruña) un camión (propiedad de una empresa dedicada a la recogida de contenedores) causando daños a una tubería propiedad de la Cofradía de Pescadores, cuando circulaba para recoger otro contenedor (siendo discutible si

¹⁵⁴ CENDOJ: [ROJ: STS 83/2008 - ECLI:ES:TS:2008:83](#)

¹⁵⁵ REGLERO CAMPOS, L. F. y otros: “*Tratado de Responsabilidad Civil*” 1ª edición, Tomo II, parte especial. Ed. Aranzadi. Cizur-Menor, 2008. Pág. 104 a 108.

por ello el accidente es con ocasión de realizar una actividad industrial). El camión tenía una Póliza de seguros que contenía exclusiones, aceptadas expresamente por el asegurado, donde quedaban excluidos los accidentes que se produjesen con ocasión de hallarse el vehículo asegurado en el interior del recinto de puertos y aeropuertos, cuando se trate de un vehículo que circule habitualmente por dichos recintos. El Juzgado de 1ª instancia estimó que el accidente estaba cubierto por el seguro obligatorio porque la Ley y el Reglamento de Responsabilidad Civil (se refería al reglamento del 2001), no realizaba ninguna exclusión sobre las zonas portuarias, y no resulta admisible que, teniendo por objeto el contrato suscrito la cobertura del SOA se eliminen de tal cobertura supuestos que la ley que regula el citado seguro no excluye. La **Audiencia Provincial de Madrid**, Sección 14, en sentencia de fecha **29 de junio de 2009**¹⁵⁶, argumenta que en el Reglamento de Circulación (año 2001, vigente en el momento del siniestro) no encuentra ninguna alusión donde se excluya de su normativa a la circulación de vehículos de motor en zonas portuarias. Determinó que la Póliza debe interpretarse conjuntamente con el reglamento vigente en el momento de producirse el siniestro, que entendía por hechos de la circulación” los derivados del riesgo creado por la conducción de los vehículos a motor...por terrenos públicos o privados aptos para la circulación, así como por vías o terrenos que sin tener tal aptitud sean de uso común, y como el Puerto de Muros no tenía control de acceso ni señalización de ningún tipo, no se puede considerar que fuera circulando en un recinto, para que pudiera entrar en juego la exclusión, puesto que, como tal, debemos considerar un espacio que está delimitado especialmente para tal finalidad y que, incluso, puede contar con unas normas para la circulación específicas, sino que iba circulando por las denominadas vías o terrenos que sin tener tal aptitud sean de uso común, zona que podía ser utilizada por los habitantes del pueblo y visitantes al citado lugar sin limitación alguna.

Afirma la Sala que dado el carácter del seguro que se regula, que es de suscripción obligatoria, solamente debe atenderse para fijar las exclusiones de cobertura del seguro a los preceptos que regulan y delimitan el ámbito del seguro, como normas de derecho necesario.

Pero, en definitiva, el argumento para considerar el hecho de circulación cubierto por el Seguro Obligatorio de Automóviles no es tanto la exclusión expresa, en el Reglamento, de la circulación de vehículos a motor en zonas portuarias sino el espacio por donde se circula, si tiene o no control de acceso a la circulación la Autoridad portuaria.

¹⁵⁶ CENDOJ: [ROJ: SAP M 8114/2009 - ECLI:ES:APM:2009:8114](#)

En el mismo sentido la **sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga** (sección 6ª) de fecha **28 de junio de 2001**¹⁵⁷, es un accidente del año 1999 en la zona restringida del recinto aeroportuario de Málaga entiende que no es aplicable la legislación sobre tráfico cuando el siniestro se produce en zona no pública y restringida a la que solamente pueden acceder determinados vehículos autorizados.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso¹⁵⁸, de fecha 17/02/2014, confirma que "las zonas restringidas de los recintos aeroportuarios no son vías y terrenos de uso común para la circulación, sino zonas de acceso restringido y regulado por una normativa específica, resulta evidente que no se encuentran en el ámbito de aplicación de la citada ley [refiriéndose a la Ley de Tráfico]. Por otra parte, tal como se señalaba por la demandada y se recoge la sentencia impugnada, están expresamente excluidos de la consideración de "hechos de la circulación", en el artículo 2.2 c) del Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor (RD. 1507/2008) "los desplazamientos de vehículos a motor por vías o terrenos en los que no sean de aplicación la legislación señalada en el artículo 1, tales como los recintos de puertos o aeropuertos"". Y en consecuencia la pretensión de que "se declare que AENA no puede autorizar a los trabajadores de Iberia o de otras compañías, o de cualquier persona a conducir vehículos, en las áreas aeroportuarias de acceso restringido, para los que su Permiso de Circulación Oficial expedido por la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente no les autorice a conducir", carece de fundamento y de la cobertura legal y reglamentaria", confirmando la aplicación de la normativa de Seguridad en Plataforma.

7. Conclusiones

Es preciso que concurren una serie de elementos necesarios para que un siniestro sea considerado hecho de la circulación:

Que intervenga un vehículo de los considerados vehículos a motor por la legislación y que ocurra en una vía o terreno de los recogidos en la legislación que es de uso común, donde sea aplicable la legislación de tráfico, y no tenga normativa, en razón de sus circunstancias específicas, que aconseje modificar las normas recogidas en la legislación de tráfico.

En vista de la normativa específica existente aplicable a los recintos portuarios y aeroportuarios, consideramos que no está fundamentado considerar como "no hecho de la circulación" y excluidos del Seguro

¹⁵⁷ CENDOJ: [ROJ: SAP MA 2748/2001 - ECLI:ES:APMA:2001:2748](#)

¹⁵⁸ CENSOJ: [ROJ: SAN 736/2014 - ECLI:ES:AN:2014:736](#)

Obligatorio de Automóviles los siniestros ocurridos en los recintos portuarios y aeroportuarios, que no sean zonas restringidas.

La redacción del artículo 2.2.c) del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008 es imprecisa y no ajustada a la realidad del Seguro Obligatorio. No cabe una interpretación literal del precepto, lo que excluiría del seguro obligatorio los siniestros ocurridos en la totalidad de los recintos portuarios y aeroportuarios, con el consiguiente perjuicio que ello produciría, contrario a lo que, según el Preámbulo del Reglamento del Seguro Obligatorio 2008 se pretende, puesto que hay vías, dentro de dichos recintos, abiertas a la circulación, sin ninguna restricción de acceso, con muchísima circulación habitualmente, cuyos accidentes no estarían cubiertas por el Seguro Obligatorio, y sin que exista una obligación legal de suscripción de seguro voluntario.

La necesidad de concertar un seguro voluntario especial está prevista en la normativa específica de los Puertos y Aeropuertos para poder acceder a los espacios restringidos de esos recintos. Ello justifica la necesidad de una nueva redacción del precepto, sustituyendo la frase “tales como los recintos portuarios y aeroportuarios”, por “Desplazamiento de vehículos a motor por vías o terrenos de acceso restringido en recintos portuarios y aeroportuarios, dotados de normativa específica, en los que no son de aplicación la legislación de tráfico”.

En la actualidad con la regulación dada en la normativa específica en las zonas restringidas se está conculcando la noción misma de Seguro Voluntario, ya que se está obligando a las personas que accedan a los espacios restringidos, a suscribir un seguro voluntario especial, que de por sí deja de ser voluntario, pues se convierte en obligatorio para las personas que tengan que realizar operaciones en esos espacios. Igualmente se estaría convirtiendo en obligatorio para circular en los recintos portuarios y aeroportuarios, en toda su extensión, la suscripción de un seguro voluntario si se aceptara la interpretación literal del artículo 2.2.c del Reglamento. Por lo que sería conveniente establecer, para que las condiciones del seguro no se impongan unilateralmente, un “seguro obligatorio especial” para circular por las zonas de acceso restringido, que determinaría la necesidad de regular las coberturas concretas y las condiciones del seguro.

8. Bibliografía

REGLERO CAMPOS, L. F. y otros: *“Tratado de Responsabilidad Civil”*, 1ª edición, Tomo II, parte especial. Ed. Aranzadi. Cizur-Menor, 2008.