

III. Otras disposiciones

JEFATURA DEL ESTADO

DECRETO 2963/1964, de 17 de septiembre, por el que se resuelve el conflicto de atribuciones surgido entre los Ministerios de la Gobernación y de Obras Públicas por infracciones del Código de la Circulación, cometidas dentro de la zona portuaria de Santander.

En las actuaciones practicadas con motivo del conflicto de atribuciones surgido entre los Ministerios de la Gobernación y Obras Públicas como consecuencia de la tramitación y propuesta de sanción que formula la Jefatura de los Servicios de Puertos de Santander por infracciones del Código de la Circulación cometidas dentro de la zona del puerto, y

Resultando que el Ingeniero Director de la Junta de Obras y Servicios del Puerto de Santander solicitó de la Jefatura de Tráfico de la misma provincia diversos informes sobre determinados vehículos para imponer las correspondientes sanciones por aparcamiento indebido en la zona del puerto, respondiendo el veinte de septiembre de mil novecientos sesenta y dos a Jefatura de Tráfico que era impropio facilitar los datos interesados, ya que la facultad sancionadora en materia de tráfico se halla atribuida a los Gobernadores civiles por Ley de treinta de julio de mil novecientos cincuenta y nueve;

Resultando que, en escrito de veintinueve de septiembre de mil novecientos sesenta y dos, el mismo Ingeniero Director manifestó a la Jefatura Provincial de Tráfico ser él mismo quien gozaba de las facultades correspondientes a los Gobernadores Civiles para imponer multas a los infractores de los reglamentos de servicio, policía y conservación de cada puerto, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Puertos de siete de mayo de mil ochocientos ochenta, el Reglamento para su aplicación de diecinueve de enero de mil novecientos veintiocho y la Real Orden de dieciséis de febrero de mil novecientos veintinueve;

Resultando que el veinte de octubre de mil novecientos sesenta y dos, la Jefatura Provincial de Tráfico de Santander se dirigió, exponiendo los hechos relatados, a la Jefatura Central de Tráfico, la cual, en escrito de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos, expuso al Director general de Puertos y Señales Marítimas las alegaciones jurídicas pertinentes que apoyaban el criterio de que la sanción de las infracciones que en materia de tráfico se cometen dentro de la zona del puerto corresponde imponerla al Gobernador Civil, previa instrucción del expediente por la Jefatura Provincial de Tráfico, a lo cual respondió aquella Dirección General el veinte de abril de mil novecientos sesenta y tres, de acuerdo con el parecer de su Asesoría Jurídica, que la competencia para la tramitación de expedientes y propuesta de sanciones por infracciones al Código de la Circulación en la zona del puerto que se han de elevar al Gobernador Civil, está atribuida a los Servicios de Puertos;

Resultando que en escritos de veintidós y veintiséis de julio de mil novecientos sesenta y tres, respectivamente, tanto a Jefatura Central de Tráfico, de acuerdo con el dictamen emitido por su Asesoría Jurídica, como la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, reiteraron sus opuestos criterios en el sentido de afirmar cada uno su exclusiva competencia respecto de la tramitación y propuesta de sanción en expedientes por infracción del Código de la Circulación en la zona del puerto, si bien ambos Organismos mostrábase de acuerdo en cuanto a que la decisión sancionadora correspondía en todo caso al Gobernador Civil;

Resultando que el Ministro de la Gobernación requirió de inhibición al de Obras Públicas, el cual mantuvo su competencia en escrito de nueve de marzo de mil novecientos sesenta y cuatro, dirigido a la Presidencia del Gobierno, del que dió cuenta al Ministro requirente, con lo que ambas autoridades tuvieron por formado el conflicto de atribuciones, remitiendo inmediatamente las actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que fuese resuelto por los trámites correspondientes;

Vistos el artículo primero de la Ley de Puertos de diecinueve de enero de mil novecientos veintiocho: «Son de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares: ... Segundo. El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España, en toda la anchura determinada por el Derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los tratados internacionales.»

El artículo veintidós del mismo cuerpo legal: «El servicio de los puertos se divide en dos clases: una, que se refiere al movimiento general de embarcaciones, entradas, salidas, fondeo, amarraje, atraque y desatraque en los muelles, remolque y au-

xilios marítimos, la cual compete a la autoridad de Marina; otra, que comprende la ejecución y conservación de las obras y edificios, las operaciones de carga y descarga en los muelles. La circulación sobre los mismos y en su zona de servicio y todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto, que compete al Ministerio de Fomento.»

La Orden de veintiséis de febrero de mil novecientos veintinueve, que dispone:

«...En los puertos a cargo directo del Estado, los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de la provincia, y en los encomendados a Juntas de Obras, los Ingenieros Directores de las mismas, gozarán en adelante de las facultades correspondientes a los Gobernadores Civiles para imponer multas a los infractores de los respectivos Reglamentos vigentes de servicio, policía y conservación de cada puerto, así como a los concesionarios dentro de la zona del mismo, cuando desobedezcan las órdenes dadas por dichos Ingenieros para el buen cumplimiento de las cláusulas de sus respectivas autorizaciones.»

El artículo primero del Código de la Circulación, aprobado por Decreto de veinticinco de septiembre de mil novecientos treinta y cuatro y reformado por Decreto de nueve de diciembre de mil novecientos treinta y cinco: «Los preceptos del presente Código de la Circulación serán obligatorios para todos los vehículos, aparatos, peatones y animales sueltos o conducidos en rebaños, que transiten por las carreteras, caminos vecinales y municipales, vías públicas urbanas y caminos particulares destinados al uso público, tanto en la Península e islas adyacentes como en los territorios de soberanía y en las Colonias españolas, sea cual fuere el régimen a que estén sujetas las mencionadas vías públicas o particulares.»

El artículo veintitrés del texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de veintiséis de julio de mil novecientos cincuenta y siete: «Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior.»

El artículo diecinueve del Decreto de Gobernadores Civiles de diez de octubre de mil novecientos cincuenta y ocho: «Aparte de las facultades atribuidas a los Gobernadores por las leyes y disposiciones vigentes, tendrán la de dirigirse a las demás autoridades civiles del territorio de su mando, transmitiendo las quejas que ante ellas se formulen y pidiendo, con relación a las mismas y en nombre del Gobierno, la información que estimen precisa.»

El artículo primero de la Ley de la Circulación Urbana e Interurbana de treinta de julio de mil novecientos cincuenta y nueve: Uno. «La vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas corresponden al Ministro de la Gobernación y, en relación con los mismos, la sanción gubernativa de las infracciones que se cometen, a los Gobernadores Civiles.»

Dos. Seguirá atribuido al Ministerio de Industria cuanto se relaciona con las condiciones técnicas que han de reunir todos los vehículos de tracción mecánica que circulen por aquellas vías, y al de Obras Públicas, la reglamentación, ordenación, coordinación e inspección del transporte por carretera.»

La disposición derogatoria de la misma Ley: «Quedan derogadas cuantas disposiciones legales se opongan a lo establecido en esta Ley.»

La Orden del Ministerio de la Gobernación sobre circulación urbana e interurbana de cinco de octubre de mil novecientos cincuenta y nueve, en su artículo séptimo: «En los Gobiernos civiles y ajustándose a las normas que al efecto se dicten, funcionará la Jefatura Provincial de Tráfico que estará integrada por los siguientes Negociados u oficinas: ... Sanciones.—Conocerá de todas las denuncias que se formulen por infracciones en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera, sanciones y recursos que contra ellas se entablen, retirada provisional o definitiva de los permisos de conducir y circular y registro de infractores.»

La disposición transitoria tercera de la misma disposición ministerial: «El Jefe Central de Tráfico... dirigirá los trabajos y estudios necesarios para que puedan dictarse en el plazo conveniente las disposiciones relativas a las siguientes materias:

...Dos. Iniciación, trámite, resolución, efectividad y recursos procedentes en los expedientes que deriven de las infracciones que deben sancionarse por los Gobernadores civiles, conforme a los artículos primero, número uno, y cuarto, número tres, de la Ley. Cinco. Determinación de las materias que antes del veintinueve del próximo noviembre debe el Gobierno definir que corresponden para el desarrollo reglamentario, de modo exclusivo o conjunto, a los Departamentos de Gobernación, Industria y Obras Públicas.»

El artículo primero del Decreto delimitador de competencias en materia de tráfico, circulación y transporte por carretera de

veintiuno de julio de mil novecientos sesenta: «Corresponde al Ministerio de la Gobernación:

...Tercero. Expedir permisos de circulación y permisos y licencias para conducir vehículos de motor, mediante los competentes Organismos del Departamento, que tendrán las atribuciones siguientes: ...d) Tramitar los expedientes de denuncias por infracciones al Código de la Circulación, legislación de transportes y disposiciones complementarias y proponer a los Gobernadores Civiles los acuerdos que procedan... f) Las demás funciones que sin estar atribuidas a otros Organismos les confieran los Gobernadores Civiles o la Jefatura Central en materias de sus respectivas competencias.»

El artículo cuarto del mismo Decreto: «Primero. Los Gobernadores Civiles sancionarán con carácter exclusivo todas las infracciones cometidas contra la legislación de tráfico, circulación y transportes, resolviendo al efecto reglamentariamente los expedientes que se instruyan.

Cuando la materia objeto de la denuncia se halle regulada por la Ley y Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera, la Jefatura Provincial de Tráfico remitirá aquella al competente Organismo provincial del Ministerio de Obras Públicas para la formación del expediente, que habrá de devolverse ultimado con informe-propuesta al Gobernador, en el plazo máximo de un mes, salvo causas justificadas de retraso, que serán expuestas por el Ingeniero Jefe de aquél al remitir las actuaciones.

Segundo. Será asimismo facultad de los Gobernadores Civiles, en provincias, y del Director general de Seguridad, en Madrid, acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de precaución o peligro, previa consulta al Organismo provincial competente de Obras Públicas, a fin de que por éste se determinen las condiciones en que haya de hacerse el desvío de tráfico y se ordene la señalización accidental.»

El artículo cincuenta de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y ocho: «Podrán suscitarse conflictos de atribuciones entre sí: Primero. Los Ministros, como Jefes de sus respectivos Departamentos ministeriales...»

El artículo dieciséis de la Ley de Procedimiento Administrativo de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y ocho: «Los conflictos de atribuciones entre dos Ministerios o entre autoridades administrativas dependientes de distintos Departamentos ministeriales, se tramitarán y resolverán conforme a lo dispuesto en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales;»

Considerando que el presente conflicto de atribuciones se suscita entre el Ministerio de la Gobernación y el de Obras Públicas, al requerir el primero al segundo para que dejen de intervenir los Servicios de Puertos de Santander en la tramitación de expedientes y formulación de propuestas de sanción al Gobernador Civil por infracciones en materia de tráfico y circulación que se cometan dentro de la zona portuaria;

Considerando que las vías del puerto son, evidentemente, vías públicas, sometidas, por tanto, a las disposiciones del Código de la Circulación, debiendo sancionarse las infracciones contra las mismas por el Gobernador Civil de la provincia, aspectos en que se muestran concordes las autoridades en conflicto, consistiendo el punto de controversia en dilucidar qué órgano de la Administración tiene atribuida la competencia para iniciar y tramitar los expedientes por infracción de las normas que rigen el tráfico en las vías públicas comprendidas en la zona del puerto, hasta llegar a la propuesta de sanción sobre la que compete decidir al Gobernador Civil, si es la Junta de Obras y Servicios del Puerto de Santander, como sostiene el Ministro de Obras Públicas, o, por el contrario, si es la Jefatura Provincial de Tráfico, según el parecer del Ministro de la Gobernación;

Considerando que la cuestión se concreta todavía más, pues lo que se debate, en definitiva, es si la Ley de Circulación Urbana e Interurbana de treinta de julio de mil novecientos cincuenta y nueve ha derogado o no parcialmente otras disposiciones como, en especial, el artículo segundo del Decreto de once de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos, el artículo veintidós de la Ley de Puertos de siete de mayo de mil ochocientos ochenta y la Orden ministerial de veintiséis de febrero de mil novecientos veintiuno, en cuanto dan pie para entender atribuida la competencia para tramitar expedientes y proponer sanciones por infracciones cometidas contra el Código de la Circulación en las vías públicas de la zona del puerto a los Ingenieros Directores de la Junta de Obras y Servicios de los Puertos: entendiéndose, a este respecto, el Ministerio de la Gobernación que la mencionada Ley de mil novecientos cincuenta y nueve ha derogado tales disposiciones y que ha atribuido la competencia exclusiva sobre las citadas materias (tramitación de expedientes y propuesta de sanción) a las Jefaturas de Tráfico y, por su parte, el Ministro de Obras Públicas, que la Ley de treinta de julio de mil novecientos cincuenta y nueve atribuye estas competencias a los Gobernadores Civiles, a través de la Jefatura de Tráfico, pero que no es de aplicación a la Ley de Puertos y disposiciones complementarias, pues una ley de carácter general no deroga las leyes especiales anteriores, según tiene establecido el Tribunal Supremo;

Considerando que la distinción entre Ley de carácter general y Leyes especiales parece hacer referencia a la distinción entre Derecho común (conjunto de disposiciones destinadas a reglamentar la vida social, considerada en su totalidad y Derecho especial (el que contiene normas sólo sobre una institución o una serie de relaciones determinadas; es decir, cuyo fin

es una regulación parcial), siendo vidiosa y discutible la aplicación de tal esquema a las disposiciones concernientes al problema que se debate pues, en principio, habría de concluirse que tan especial es la materia de tráfico como la que regula el régimen administrativo de los puertos;

Considerando que la Ley de treinta de julio de mil novecientos cincuenta y nueve comporta una voluntad unificadora e innovadora, como se desprende de las siguientes palabras de la Exposición de Motivos de dicha Ley: «La justificada inquietud de nuestro país, que, observa que el problema del uso de la carretera sigue una línea progresiva de agravación, impone... adoptar soluciones adecuadas a la presente realidad que respondan al criterio racional de evitar los gastos y complejidades derivados de coincidir en las vías públicas diversas clases de agentes de vigilancia...» (apartado segundo); «La diversidad de elementos que en aquella materia intervienen exigiría la actuación coordinada de distintos departamentos ministeriales y de sus servicios o personal, si bien la principal finalidad que se persigue entra de lleno en la competencia del Ministerio de la Gobernación, por asumir, tradicionalmente, la misión de velar por el orden público y contar, previa la oportuna adaptación, con los órganos adecuados para garantizar la disciplina de tráfico y transporte por carretera» (apartado tercero);

Considerando claramente expuesta la voluntad derogatoria de la situación anterior que manifiesta la Ley de mil novecientos cincuenta y nueve, no sólo en virtud del principio de que «lex posterior derogat anterior», sino, sobre todo, en cuanto dispone que «quedan derogadas cuantas disposiciones legales se opongan a lo establecido en esta Ley», sin hacer, significativamente, referencia a las disposiciones concretas que deroga;

Considerando que el artículo primero del Decreto de veintuno de julio de mil novecientos sesenta, delimitador de competencias en materia de tráfico y aprobado a propuesta de los Ministros de la Gobernación, Obras Públicas e Industria, atribuye a los Organismos competentes del Ministerio de la Gobernación además de la competencia para «tramitar los expedientes de denuncias por infracciones al Código de la Circulación» la de ejercer «las demás funciones que sin estar atribuidas a otros Organismos les confieran los Gobernadores civiles o la Jefatura Central en materia de sus respectivas competencias», disposición tan amplia que hace pensar como el artículo primero de la mencionada Ley de mil novecientos cincuenta y nueve, en una cierta «vis atractiva» de los Organismos dependientes del Ministerio de la Gobernación en el conocimiento de los asuntos referentes a tráfico; quedando así limitada, fundamentalmente, la competencia de los Organismos del Ministerio de Obras Públicas al conocimiento de las denuncias referentes a ordenación de transportes por carretera y cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas, según el artículo cuarto del propio Decreto;

Considerando que en base a un criterio empírico, la especialización de funciones no obstaculiza la unidad necesaria en la actuación de la Administración, como lo demuestra la misma legislación de puertos al dividir las principales competencias sobre los Ministerios de Marina y de Obras Públicas;

Considerando que en la tramitación del presente conflicto de atribuciones se han observado las prescripciones legales, conforme a lo previsto en la vigente Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y ocho.

De conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión de veinte de agosto de mil novecientos sesenta y cuatro,

Vengo en resolver el presente conflicto de atribuciones a favor del Ministerio de la Gobernación.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en La Coruña a diecisiete de septiembre de mil novecientos sesenta y cuatro

FRANCISCO FRANCO

MINISTERIO DEL EJERCITO

DECRETO 2964/1964, de 1 de octubre, por el que se concede a don Mariano Calviño de Sabucedo y Gras la Gran Cruz de la Orden del Mérito Militar, con distintivo blanco.

En atención a los méritos y circunstancias que concurren en don Mariano Calviño de Sabucedo y Gras,

Vengo en concederle, a propuesta del Ministro del Ejército, la Gran Cruz de la Orden del Mérito Militar, con distintivo blanco.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a uno de octubre de mil novecientos sesenta y cuatro.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro del Ejército,
CAMILO MENENDEZ TOLOSA