

La señalización vial y su impacto actual sobre el principio de confianza en la normalidad o seguridad del tráfico¹

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores la posibilidad que nos brindan de estar ante este calificadísimo auditorio y, muy especialmente al amigo Don Luis Xumini Soler por haber receptado favorablemente la propuesta gestionando nuestra invitación a tan importante evento científico.

También por supuesto, vaya nuestro agradecimiento al Moderador Profesor Sandro Rocci por haber aceptado generosamente nuestra inclusión en esta mesa redonda.

Ahora bien, debemos reconocer que la particular temática implica todo un desafío y con el inquietante temor de no defraudar intentaremos resaltar en forma sintética los puntos de interés que según nuestra personal visión pueden servir de ideas disparadoras que nos ayuden a comprender la magnitud, alcance y efectos de la problemática de la señalización en sus fases de regulación y aplicación práctica a la realidad viaria. A saber:

- La misma naturaleza dinámica del tránsito y sus componentes hace que el legislador no pueda prever y plasmar en la normativa vial –en tiempo real- todas las cuestiones y circunstancias fácticas que lo rodean, por lo que podemos decir, sin temor a equivocarnos que, en esta materia como en otras ramas del derecho, las leyes marchan detrás de los hechos que tienen que regular, planteándose así una importante tensión entre la dinámica del tránsito vs. el estatismo de la legislación viaria, de la que la regulación de la señalización y su puesta en práctica no es ajena.
- Así por ejemplo el art. 22 párrafo segundo de la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial de la República Argentina N° 24.449/95, establece que: *“Sólo son exigibles al usuario las reglas de circulación, expresadas a través de las señales, símbolos y marcas del sistema*

¹ Por el Dr. Martín Diego Pirola. Abogado Especialista en Derecho de Daños (Universidad de Belgrano – Argentina y Universidad de Salamanca – España). Web site del autor: www.martindiegopirola.com.ar - Texto de la disertación brindada en la Mesa redonda: *La normativa de señalización y su aplicación perversa*, en el marco del I Congreso Internacional de Accidentología Vial realizado en el Palacio de Congresos de Marbella (Marbella – España /

uniforme de señalamiento vial”, cuyo confeccionamiento está a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad². También la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial de España (Real Decreto N° 339/90) dispone en el art. 52 inc. 2 que: “*Salvo circunstancias especiales que lo justifiquen, los usuarios deben obedecer las prescripciones indicadas por las señales, aún cuando parezcan estar en contradicción con las normas de comportamiento de la circulación*”. A nuestro modo de ver ambas normas sellan la responsabilidad que asume la autoridad con competencia sobre la vía (Estado o ente concesionario vial) ante la ausencia o defectuosa señalización vial, y además transmiten un doble mensaje, ya que por un lado se constriñe al usuario de la vía al acatamiento de la señalización previamente normativizada y muchas veces errónea o deficientemente implementada, generando una falsa o aparente confianza del usuario en las señales (como ocurre con el caso de la colocación de los carteles indicadores de velocidad máxima permitida para determinado lugar de la vía, sin la previa y debida comprobación empírica del tramo que se señala), y por el otro, silenciosamente se faculta al usuario al no cumplimiento de aquellas señales que, aunque pudieran ser eficaces y oportunas, aún no fueron plasmadas legislativamente. Y esto último, nos motiva a preguntarnos qué responsabilidad le cabe al Estado por la omisión, tardía o errónea función de legislar o actualizar la normativa de tránsito y seguridad vial, y específicamente en el tema de la política de señalización vial como canal de transmisión de información, directivas y órdenes al usuario.

- Expresa López-Muñiz Goñi que, “hay que huir de los dos extremos: un exceso o una ausencia de señales”, ya que “el exceso de señalización distrae o confunde al conductor”, disminuyendo su capacidad de integral

13 al 15-10-05). El autor agradecerá opinión sobre este artículo e intercambio científico al e-mail: martindiegopirola@arnet.com.ar

² Entidad autárquica nacional creada por Ley N° 11.658/32 (Adla, 1920-1940, pág. 279) sustituida y derogada luego por el decreto-ley N° 505 del 16-01-58 (Adla, XVIII-A, 1958, pág. 498). Para obtener una abundante y completa información vial (rutas, concesiones, órgano de

atención al acto conductivo, provocando la llamada “contaminación visual”³, mientras que la ausencia de señales lo relajan poniendo en grave riesgo su vida⁴.

- Según Puig Peña las formas de incumplimiento de la obligación de señalizar se agrupan en dos categorías: *ausencia total de señalización* y *defectuosidad de la misma*; y ésta última a su vez puede asumir las siguientes formas: *señalización errónea o equivocada*; *señalización desplazada*; *señalización débil*; y *señalización descompuesta o desarticulada*. “Atento a ello, hay que distinguir por un lado, los casos de incumplimiento total o parcial, o cumplimiento irregular o tardío de dichas obligaciones por parte de la autoridad con facultades sobre la vía (Estado o ente concesionario vial), y que pueden originar la responsabilidad civil de la misma frente al usuario damnificado⁵; y por el otro, aquellos accidentes que se producen a causa de la inobservancia (negligencia o imprudencia) de las señales de tránsito por parte de los automovilistas o demás usuarios de la vía”⁶.
- La abundancia, falta, insuficiente o incorrecta colocación de las señales viales son factores que contribuyen al quiebre en el denominado *binomio del transporte*, es decir, aquella necesaria relación de coherencia que

control, historia y funciones de la D.N.V., mapas, biblioteca vial, etc.), aconsejamos ingresar a la página Web de la Dirección Nacional de Vialidad: <http://www.vialidad.gov.ar>

³ **Resulta pertinente comentar que el año pasado, y en virtud de una acción de amparo interpuesta por una ONG, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue obligado a retirar gran cantidad de carteles publicitarios ubicados al costado de la Av. Lugones, los cuales ocasionaban distracciones a los conductores y eventuales accidentes, produciendo lo que se conoce como contaminación visual como factor de riesgo vial.**

⁴ LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, Miguel, *Accidentes de Tráfico; Problemática e Investigación*, Ed. Colex, Madrid, España, 1995, págs. 452/454; conf. TABASSO, Carlos, *Derecho del Tránsito – Los principios*, Ed. B de F (Julio César Faira – Editor), Buenos Aires, 1997, pág. 595. También desde una perspectiva psicológica, “se ha comprobado que la ‘excesiva’ señalización no solamente no ayuda a una mejor conducción o a una conducción más segura, sino que además la obstaculiza, siendo en muchas ocasiones causa de accidentes”. (Conf. GUERRA LOPEZ, María Dolores – RIVERA RODRIGUEZ, Antonio, *Psicología del conductor*, en Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico, España, *Aspectos médicos y jurídicos de la seguridad vial*, Madrid, 1984, pág. 27)

⁵ El Decreto-Ley N° 237 de la República del Brasil, en el art. 66 inc. 2 expresa: “La entidad con jurisdicción sobre la vía pública responde por la falta, insuficiencia o incorrecta colocación de la señalización”.

⁶ Conf. PIROTA, Martín Diego, *Señales de tránsito: obligaciones del Estado, de los concesionarios de peaje y de los usuarios de carreteras concesionadas*, en *Peaje y Responsabilidad Civil*, Ed. Lumiere, Buenos Aires, 2000, págs. 25/26.

debe existir entre el automóvil y la vía, erigiéndose como verdaderos “*puntos negros o críticos*”⁷ en aquellos lugares de alta concentración de siniestros viales en un determinado período de tiempo, o donde es posible prever que puedan ocurrir accidentes en forma frecuente y reiterada por las causales apuntadas⁸.

- En Latinoamérica existe una peligrosa y perversa tendencia de las autoridades competentes en materia vial, apuntada a pretender solucionar o corregir defectos estructurales o de diseño geométrico y de falta de reparación, mantenimiento o conservación de las vías de circulación a través de la señalización vial transitoria que pasa a ser permanente. Por ejemplo, señales preventivas de camino resbaladizo o de circulación del tránsito a baja velocidad por la existencia de baches o de obras de reparación más adelante, las que se extienden indefinidamente en el tiempo. Ello no es más que un típico método de transferencia de responsabilidad de la autoridad vial hacia los usuarios. En este punto queremos hacer dos reflexiones: a) traduciendo el mensaje que transmiten dichas señales, “sería como decirle al usuario baje la velocidad, porque si no lo hace, su auto toma contacto con un bache y sufre daños, usted es el único responsable; con lo que pareciera ser que se desvirtúa la finalidad preventiva que cumplen las señales viales, que de advertir a los automovilistas sobre una situación de

⁷ A propósito el Tribunal Supremo español ratificó la responsabilidad del Estado en los puntos negros de las carreteras. STS de España (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), 23-12-02. Lo pueden ver en extenso ingresando a www.martindiegopirola.com.ar - solapa de Jurisprudencia.

⁸ Agrega Tabasso que “un razonamiento lógico elemental lleva a entender que el punto negro es producto de algo más que el puro comportamiento del usuario; más bien es la consecuencia de algún factor fijo, de verdaderas fallas en la infraestructura vial, aunque estas puedan asociarse eventualmente a conductas viales inadecuadas”. (TABASSO, Carlos, *Doctrina de la vía segura vs. puntos negros*, inédito). Coincide con ello el profesor español Luis M. Xumini quien al explicar la “*pirámide de las situaciones de riesgo*” (pueden ver el gráfico y un pequeño comentario ingresando a www.martindiegopirola.com.ar - solapa de Apéndice Legislativo - Artículos varios, información general y jurisprudencia -sección Información vial de importancia-) dice que “en un punto negro podremos encontrarnos con incorrectas condiciones dinámicas (condiciones del conductor, peatón y vehículo), pero lo más frecuente es que lo sean en combinación con incorrectas condiciones estáticas (condiciones de la vía, señales, entorno, normas, disposiciones de cuerpos que se repiten, etc.) o sólo con éstas, dado que ya tienen suficiente capacidad para producirlos fácilmente”. (XUMINI, Luis M., *Del origen de la accidentalidad a la mecánica de la inseguridad vial*, inédito).

peligro, pasan a advertirles su eventual responsabilidad”⁹; y b) que muchas veces los carteles indicadores son utilizados por la autoridad vial como objetos (*escudos*) que -según ella- le permite deslindar o excusar su responsabilidad en situaciones que las administraciones deben solucionar con celeridad (como por ejemplo un bache que no es rellenado a tiempo), produciendo asimismo una desnaturalización de la obligación de mantenimiento que pesa sobre ellas. Lo que hay que dejar bien en claro es que, en determinados casos (por ejemplo, señales que advierten algún defecto o irregularidad del camino), la señalización, además de cumplir con su finalidad preventiva, es y debe ser temporaria, es decir, señalar o advertir ese defecto sólo y únicamente por un tiempo limitado, al igual que la señalización de emergencia, ya que de lo contrario el perfecto cumplimiento de la obligación de señalamiento por parte de la autoridad con facultades sobre la vía le serviría a ésta como excusa o justificación para incumplir o cumplir tardíamente la obligación de construcción, reparación, mantenimiento o conservación.

- En oportunidad de desandar las carreteras argentinas concesionadas a empresas privadas, hemos notado que progresivamente han ido proliferando señales en las que parece que se obliga a los automovilistas a informar inmediatamente al concesionario de peaje de cualquier anomalía que haya ocurrido, ocurra o vaya a ocurrir en la zona de la ruta, y que pueda traer aparejado riesgos y/o inconvenientes en la circulación vehicular (como por ejemplo, animales sueltos; obstáculos varios que por su magnitud y/o natural peligrosidad obstruyan o hagan dificultoso el paso por la carretera y que son capaces de ocasionar daños a los usuarios, tales como piedras, árboles, vehículos detenidos en la calzada, objetos arrojados por otros conductores y/o caídos a la calzada involuntariamente; desperfectos en la cinta asfáltica y/o banquetas (baches, ondulaciones, etc.); pretendiéndose de esa manera subliminalmente trasladar sobre las espaldas del usuario obligaciones

⁹ Conf. PIROTA, Martín Diego, *Responsabilidad por daños derivados del peaje*, Ed. de

que legalmente no le corresponden, y que por el contrario, sí está obligado a cumplir por imperio de la ley el ente concesionario; actuando en todos los casos el usuario vial como mero colaborador en la tarea del concesionario. Creemos que a través del *lenguaje imperativo* con que están escritos dichos carteles indicadores, el concesionario de peaje pretende *deslindar, excusar o limitar su responsabilidad* en los juicios que debe enfrentar originados por las situaciones fácticas señaladas, que bien sabe debe solucionar él mismo con eficiencia y celeridad. En definitiva, consideramos que los carteles en cuestión contienen cláusulas encubiertas de exoneración de responsabilidad del concesionario (que fueron tachadas de nulas en reiteradas oportunidades por los jueces argentinos), ya que el mismo podría alegar que no pudo cumplir con su obligación, debido a que ningún usuario le dio aviso de irregularidad alguna¹⁰.

- La señalización vial como componente del *principio de ostensibilidad de la vía* y dentro del género de los principios propios y exclusivos del derecho de tránsito, derecho de tráfico o de la circulación, tiene un alto impacto psicológico sobre el *principio de confianza* que se traduce en el tema analizado en la creencia que tiene el usuario de la vía que las señales viales le estarán acompañando, marcando, induciendo y haciéndole en definitiva el camino más seguro. A propósito debemos señalar que en España los tribunales aplican reiteradamente el *principio de confianza en la normalidad o seguridad del tráfico*, sobre todo en autopistas y vías rápidas de circulación, que se traduce en que el conductor *confía* que durante la circulación no va a encontrarse con molestias y/o inconvenientes u obstáculos en virtud del deber de vigilancia que tiene la autoridad con competencia sobre la vía y que se extiende a lo largo de todo el corredor viario. Por la aplicación de dicho principio se invierte la carga de la prueba, y es el demandado quien

Belgrano, Buenos Aires, 1999, pág. 120.

¹⁰ Recomendamos la lectura de nuestro artículo *Las obligaciones de los concesionarios de peaje y los deberes de colaboración de los usuarios*, ingresando a www.martindiegopirola.com.ar - solapa de Publicaciones - Artículos -sección Responsabilidad civil (accidentes de tránsito en carreteras y autopistas)-.

debe probar que, en el caso concreto, adoptó y agotó todas las diligencias necesarias en cuanto al mantenimiento y seguridad de la vía, pero igualmente se produjo el accidente¹¹. En virtud de ello, debemos repensar si en la actualidad las políticas de aplicación de la normativa de señalización están contribuyendo a acrecentar la fe del usuario en el sistema vial o por el contrario debemos hablar de un contraprinipio de desconfianza.

- Debemos tener presente que la señalización vial dentro de la trilogía conductor-vehículo-vía, integra el componente vía y es un elemento de seguridad activa que como tal contribuye a evitar o disuadir accidentes, siempre que esté correctamente implementado.
- Debemos aclarar que, lógicamente no por el hecho de que el usuario de una arteria urbana o carretera haya sufrido daños como consecuencia de un accidente -en el que él solo fue protagonista- en algún tramo de la calle o autovía donde la señalización o iluminación es escasa, insuficiente o ha sido colocada en forma incorrecta, vamos a hacer responsables a ultranza y en forma automática al Estado o al concesionario de peaje; por el contrario, debemos analizar minuciosamente la mecánica del accidente en el plano de la relación causal (teniendo en cuenta los conceptos de causalidad física y causalidad jurídica), a los efectos de determinar si esa falta o defecto de señalización, o su incorrecta colocación¹², fue la causa adecuada del

¹¹ Así se ha resuelto que: *“La exigencia de peaje implica, como lógica contraprestación, el impecable cuidado de la vía, cobrando especial relevancia el principio de confianza en la normalidad del tráfico y de la propia carretera, en virtud del cual el usuario de la autopista espera encontrarla en perfectas condiciones. Pues aún admitiendo sólo en hipótesis que el animal (perro) entrase por el punto kilométrico 27 donde existe una entrada de vehículos, lo cierto es que la colisión se produjo en el kilómetro 29, con lo que no cabe duda que el animal llevaba recorrida por los menos dos kilómetros de la calzada, tiempo más que suficiente para que los servicios de vigilancia detectaran su presencia y evitar el riesgo y peligrosidad que lo comportaba, y sin descartar la posibilidad de que el perro llevase aún más tiempo deambulando por la autopista”*. (SAP de Sevilla, Secc. 6ª, España, 18-09-95, AC 1995\1737).

¹² Así ha expuesto el Sr. Michael Drezner (Director de I.R.F.) en su disertación del día 10 de Junio de 2003 en el marco de la Jornada sobre *“Planes Estratégicos de Seguridad Vial de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Argentina”* celebrada en Buenos Aires (R.A.) que, en EE.UU. la AASHTO (*American Association of State Highway and Transportation Officials*), algo así como la Asociación Norteamericana de Funcionarios Estatales de Vialidad y Transporte, fundada en 1914, establece dentro de sus recomendaciones sobre diseño geométrico de calles y caminos las opciones a seguir para dar solución al problema de las señales viales colocadas

daño (accidente) padecido por el usuario, y asimismo verificar si a este último le cabe algún grado de responsabilidad en el evento.

- Además se plantean cuestiones puntuales relacionadas con algunas de las características que debe reunir la señalización vial, sobre todo en lo que hace a la transmisión de un mensaje claro, preciso, sencillo, completo y oportuno al usuario. Así por ejemplo, en las carreteras argentinas que atraviesan grandes extensiones de tierras, dedicadas normalmente a explotaciones agrícolas-ganaderas, y en las que la colisión con semovientes (preferentemente animales vacunos y equinos) es un hecho corriente en la circulación automotor, se ven señales verticales que informan que ante la presencia de animales sueltos se dé aviso a la policía, sin consignarse el número telefónico de la repartición policial más cercana donde el usuario pueda comunicar inmediatamente dicha circunstancia extremadamente peligrosa para la circulación. La situación era tal, que hace unos años se autorizaba a los conductores de camiones a matar a los animales que encontraran deambulando libremente por la zona del camino. Otra situación riesgosa se verifica con las señales indicativas de curvas en la carretera, ya que se ha señalado que en la Argentina las mismas son colocadas con una anticipación de 30 ó 35 metros, mientras que los Manuales de Señalamiento Vial aconsejan que dichas señales sean ubicadas entre 60 y 90 metros previos al cambio de dirección del camino. También se advierte una falla del sistema en el exceso de caracteres tipográficos de algunas señales informativas que hacen que el usuario no pueda completar su lectura y terminar de comprender su mensaje.

en forma incorrecta, y que también pueden ser aplicadas para los objetos ubicados peligrosamente al margen de la vía (árboles, postes, muros, cabeceras de alcantarillas, cunetas). A saber: 1.- Eliminar el peligro; 2.- Alejarlo lo más posible de la carretera; 3.- Reemplazar los postes de metal que sostienen las señales por postes de madera que sean más flexibles ante un eventual impacto, y asimismo hacerle orificios en la base de dichos pilares para que en caso de que un automóvil los colisione, se rompan y el automotor los pase por arriba, evitando de esa forma el peligro mortal que supone que los postes se introduzcan dentro del rodado; 4.- Instalar amortiguadores de impacto rodeando a la señal mal colocada, ya que dichos dispositivos absorben la fuerza de impacto haciendo que la desaceleración del vehículo sea más lenta y reduciendo así las consecuencias mortales de la colisión.

- Por último, y volviendo al planteo inicial, estamos convencidos de la importancia de las auditorías de seguridad vial como instrumentos prácticos idóneos para acercar o por lo menos lograr acortar esa distancia, a veces larga, que existe entre la realidad del tránsito y la legislación vial, y específicamente en el tema que nos convoca, entre la normativa de señalización y su concreta aplicación al entorno vial. Las auditorías nos permitirán, mediante el trabajo de campo, detectar los puntos negros por exceso, falta o defecto de señalización, para recién luego, y con sólida base fáctica, regular e implementar las señales adecuadas y eficaces en los puntos auditados. Resulta imperioso e imprescindible que la autoridad vial competente salga de su pasividad y retome las obligaciones a su cargo con responsabilidad, profesionalidad y el dinamismo que la actividad impone, tomando oportunas decisiones que contribuyan a organizar la *“disputa espacio-temporal”* que existe en materia vial y que tendrá como efecto directo lograr que el usuario de la vía pueda resolver con previsión temprana los riesgos y contingencias que le plantea el tránsito por el espacio vial. Muchas gracias por su atención...