
LA LEY DE CARRETERAS Y SU REGLAMENTO

Justo Borrajo Sebastián

LA LEY DE CARRETERAS Y SU REGLAMENTO

1. INTRODUCCION

La Constitución Española del año 1978 atribuyó al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen general de comunicaciones y sobre las obras públicas de interés general, cuya realización afectase a más de una Comunidad Autónoma.

En base a la misma se efectuó un proceso de transferencias de parte de los 80.000 Km aproximados que eran gestionados por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas, empezando por el País Vasco que recibió toda la red y continuando con las nacionalidades históricas de Cataluña y Galicia que tuvieron unas transferencias según criterios cambiantes, dejando cada vez más red de titularidad estatal. El resto de las transferencias se hicieron con unos criterios únicos, establecidos en la fase inicial del Plan General de Carreteras 1984/1991. La red estatal se redujo a unos 20.000 Km.

A pesar de los importantes cambios producidos seguía vigente la Ley de Carreteras de 1974 y su Reglamento de 1977, pensados para una situación totalmente diferente a la recogida en la nueva Constitución. Por ello, se hacía cada vez más necesario una nueva Ley para regular la planificación, proyecto, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales, que vio la luz el 29 de julio de 1988.

Así, en materia de planes, estudios y proyectos se establece la necesaria coordinación con los instrumentos de planeamiento municipales (PGOU) y con las actividades del mismo tipo realizadas por otras Administraciones Públicas, principalmente Comunidades Autónomas, a las que corresponde las actuaciones correspondientes a la red de su titularidad, compuesta por la red transferida, nuevas actuaciones y carreteras de Diputaciones o cabildos que pasan a tener categoría autonómica en los Planes de Carreteras realizados por ellas.

La nueva Ley actualiza las definiciones de las carreteras, estableciendo una nueva clasificación y denominación de las mismas, en la que aparecen las categorías de autovías y vías rápidas.

Los preceptos reguladores del uso, explotación y defensa de la carretera se orientan, tanto a potenciar los servicios exigidos por los usuarios como a la protección y conservación del patrimonio viario, estableciendo unos procedimientos sancionadores para las infracciones que se cometan.

Por último, se actualiza el régimen jurídico especial de las denominadas redes arteriales y travesías, teniendo en cuenta las peculiares circunstancias de las carreteras que discurren por suelo urbano.

La Ley en sus disposiciones transitorias dejó vigente el Reglamento de 1977 hasta que se publicase el nuevo y en lo que no se opusiese a la misma, aclarando que los preceptos del mismo que se refieren a autovías se entenderán aplicables a las vías rápidas de la nueva Ley. Además, estableció que en el plazo de un año desde su entrada en vigor se debería retirar cualquier clase de publicidad visible desde la zona de dominio público de las carreteras estatales.

El Reglamento General para la ejecución de la Ley de Carreteras de 1988 no vio la luz hasta el 2 de septiembre de 1994, con una estructura similar a la Ley que desarrolla, aunque compuesta por Títulos en lugar de Capítulos, que incluyen los preceptos de la Ley seguidos de sus normas reglamentarias de ejecución.

2. CAPITULO I DE LA LEY Y TITULO PRELIMINAR DEL REGLAMENTO

El objeto de la Ley y el Reglamento son las carreteras estatales formadas por itinerarios de interés general, que en 1996 tienen una longitud de 22.000 Km.

La clasificación de las carreteras en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales, introduce el concepto de autovía como las carreteras de calzadas separadas, con limitación de accesos a las propiedades colindantes, que no reúnen todos los requisitos de autopistas. Las vías rápidas se definen como carreteras de una sola calzada con limitación total de accesos a las propiedades colindantes.

El Reglamento añade que las autovías y vías rápidas carecerán de pasos y cruces a nivel con cualquier otra vía o línea de ferrocarril o tranvía. También precisa como se producen las modificaciones de la clase de carretera, para lo que es necesario que un Plan aprobado lo contemple o que se realice un expediente con informe de las CC.AA. y los Ayuntamientos afectados.

Los cambios de titularidad de carreteras existentes deben realizarse de mutuo acuerdo de las Administraciones interesadas, y la red estatal puede incrementarse con nuevas carreteras integradas en itinerarios de interés general.

Los itinerarios de interés general son, según el Reglamento, los que forman parte de los principales itinerarios de interés general son, según el Reglamento, los que forman parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios, los que constituyen acceso a un puerto o aeropuerto de interés general, sirven de acceso a los principales pasos fronterizos o enlazan las CC.AA., conectando los principales núcleos de población de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.

El artículo 4 de la Ley establece que no tendrán la consideración de nueva carretera las duplicaciones de calzada, acondicionamientos de trazado, ensanches de plataforma, mejoras de firme, las variantes y todas aquellas que no supongan una modificación sustancial de la funcionalidad de la carretera preexistente. Ello puede estar justificado por la necesidad de efectuar procedimientos de información pública para las nuevas carreteras, pero crea problemas con el artículo 9 que establece que las mismas deben ser sometidas a evaluación de impacto ambiental. El Reglamento aclara la cuestión en su artículo 31.2 al establecer que las actuaciones que modifiquen el trazado de la carretera preexistente en una longitud acumulada de más de 10 Km, deberán ser sometidas a evaluación de impacto.

En las redes arteriales de las grandes ciudades se suelen firmar convenios de colaboración entre la Administración central, la Local y a veces la Autonómica, pudiendo surgir problemas entre titularidad, planificación y gestión. También se han realizado Convenios para actuar en itinerarios interurbanos de diferentes administraciones. Los artículos 45 y 46 del Reglamento se refieren a la colaboración entre Administraciones Públicas.

Por último, uno de los problemas actuales es la existencia de una red residual de titularidad estatal pero de funcionalidad local o comarcal, que ha surgido por la construcción de variantes de población o trazado o por autovías de nuevo trazado, y cuya transferencia es difícil por los costes financieros que suponen su mantenimiento y conservación. Actualmente existen más de 2.000 Km de este tipo de carreteras.

3.- CAPITULO II DE LA LEY Y TITULOS I, II DEL REGLAMENTO: PLANIFICACION, ESTUDIOS Y PROYECTOS

Quizás sea este el Capítulo que más ha desarrollado el Reglamento, añadiendo numerosas precisiones sobre el Plan de Carreteras del Estado, los estudios de carreteras y su aprobación, la financiación, y la explotación.

En cuanto al Plan de Carreteras del Estado ha establecido que el mismo debe contener las previsiones y objetivos a cumplir, así como las prioridades en relación con carreteras estatales según unos criterios

generales. También establecer la necesidad de analizar sus relaciones con otros planes de carreteras y con el planeamiento territorial y urbanístico, así como los criterios para su revisión.

También se establecen los documentos de que debe constar y su procedimiento de aprobación, que incluye la redacción de un Avance con fines, objetivos y prioridades para que informen las CC.AA. antes de presentar el Plan de Gobierno para su aprobación por Decreto-Ley.

Los estudios de carreteras se dividen en: Planeamiento, previo, informativo, anteproyecto, proyecto de construcción y de trazado.

Los estudios de planeamiento se plantean para ver las posibles soluciones (incluso de otros modos de transporte) para atender la demanda de transporte en un determinado año horizonte, analizando las estructuras territoriales, socioeconómicas y territoriales actuales y futuras.

Los estudios previos e informativos pretenden establecer las diferentes soluciones existentes para resolver un problema determinado, seleccionando la más conveniente desde distintos puntos de vista. La diferencia fundamental entre ellos es la necesidad de realizar una información pública sobre la concepción global y el interés general de la alternativa seleccionada, en el caso de los estudios informativos (Escala 1:5.000).

El Reglamento establece que será necesaria la redacción de un estudio informativo cuando se trate de autopistas, autovías y vías rápidas de nuevo trazado, nuevas carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente en los núcleos de población afectados.

Los anteproyectos se utilizan para comparar con precisión unas pocas alternativas de solución de un problema, o para precisar costes de construcción y los estudios económicos.-financieros de tramos objeto de posible concesión para explotación mediante peaje (Escala 1:2.000 ó 1:5.000).

Los proyectos de construcción constarán de los datos y planos necesarios para poder ejecutar las obras por personas distintas a las que han redactado los mismos (Escala 1:1.000).

Los proyectos de trazado sirven de base a las expropiaciones, por lo que deben contener los planos de trazado en los que se determine el terreno a ocupar. Deben, asimismo, definir y valorar las expropiaciones precisas, así como las servidumbres y servicios afectados. Pueden prescindir del cálculo y definición de las estructuras.

Los estudios y proyectos que deban someterse a información pública tendrán una aprobación provisional, que implicará que el estudio está bien redactado y cumple las prescripciones legales y reglamentarias, y una aprobación definitiva que confirmará o modificará los términos de la provisional en función de las alegaciones presentadas.

Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente el estudio informativo se remitirá a las CC.AA. y Corporaciones Locales afectadas para que en el plazo de 2 meses informen sobre conformidad o no con la propuesta. En caso de disconformidad con el planeamiento urbanístico el expediente deberá ser elevado al Consejo de Ministros o variar la propuesta para adecuarse al mismo. La aprobación definitiva de un estudio informativo obliga a que sus previsiones se recojan en el planeamiento futuro.

Además de los informes de las CC.AA. y Corporaciones Locales el estudio deberá someterse a informe de otros Departamentos Ministeriales a los que pueda afectar y al Ministerio de Defensa.

El plazo de la información pública para los particulares será de 30 días hábiles a partir del siguiente a la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). También deberá publicarse el inicio de la información pública es un diario.

La aprobación del expediente de información pública corresponde al Ministro del MOPTMA y su resolución deberá comunicarse a todos los que hayan intervenido en el trámite y se publicará en el BOE.

La construcción de carreteras, así como la dirección, control, vigilancia e inspección de los trabajos necesarios, y la señalización, balizamiento y defensa corresponden a la Dirección General de

Carreteras, que podrá realizarlos por terceros, correspondiendo su inspección a la misma.

Tanto la construcción como la reparación o conservación de carreteras estatales, por constituir obras públicas de interés general, no están sometidas a los actos de control preventivo municipal.

Los terrenos necesarios para la construcción de las carreteras se valorarán en función de los derechos adquiridos de contenido urbanístico, en los términos fijados en la legislación sobre régimen urbanístico y valoraciones del suelo. El resto de bienes y derechos se valorarán de acuerdo con las reglas de la legislación de expropiación forzosa. Los expedientes expropiatorios corresponden a los Servicios competentes de la Dirección General de Carreteras.

En cuanto a financiación la Ley establece como fuentes los Presupuestos Generales del Estado, los provenientes de otras Administraciones vía convenios, los de Organismos Internacionales y excepcionalmente de particulares. También podrán establecerse contribuciones especiales o la concesión a Sociedades Concesionarias para que exploten determinados tramos en régimen de gestión indirecta.

Las aportaciones de otras Administraciones pueden ser dinerarias, en terrenos, por encargarse de la conservación de tramos estatales o por la de estudios a sus expensas.

Podrán imponerse contribuciones especiales a todas aquellas personas físicas o jurídicas que obtengan un beneficio especial por la construcción de carreteras, accesos o vías de servicio. El porcentaje del coste total que se puede imponer es del 25% con carácter general, llegando al 90% en accesos de uso particular, y su reparto se hará en función de la superficie y base imponible de las fincas beneficiadas así como de su proximidad y accesos a las obras. En la práctica no se ha utilizado nunca este mecanismo de financiación.

En cuanto a explotación la Ley establece las operaciones que comprende: Conservación y mantenimiento, defensa de la vía y su mejor uso, señalización, ordenación de accesos, uso de zonas de dominio público, de servidumbre y de afección.

Como regla general las carreteras serán de utilización gratuita para los usuarios, aunque excepcionalmente podrán imponerse peajes, cuyas tarifas aprobará el Gobierno. También pueden ser explotadas por cualquiera de los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos de la Ley de Contratos, en que caso las facultadas de inspección corresponden a la Dirección General de Carreteras, como en el caso de que las tareas se realicen por terceros.

El Reglamento concreta mucho más que la Ley las áreas de servicio como elementos funcionales de la carretera. Así, establece que los centros operativos de conservación y explotación de la carretera, las áreas de servicios y descanso, las zonas de pesaje y parada de autobuses y las vías de servicio, son elementos funcionales de la carretera.

Respecto de las áreas de servicio establece sus posibles dotaciones, las prohibiciones de instalación, las distancias mínimas entre las mismas, su ubicación, su inclusión en los estudios informativos y su adecuación al entorno. También establece las posibles modalidades de explotación, los concursos para la adjudicación para la concesión, su uso y conservación, así como las causas de extinción de la concesión.

También dedica el Reglamento 6 artículos a las estaciones de servicio situadas fuera de las áreas de servicio. En ellos se establecen los accesos, que serán siempre a través de vías de servicio en autopistas, autovías y vías rápidas, los procedimientos de solicitud y otorgamiento de autorizaciones fuera de los tramos urbanos, los efectos de la autorización, así como su modificación o suspensión.

El motivo de incluir tanta reglamentación sobre áreas y estaciones de servicio en el nuevo Reglamento, ha derivado en gran medida de los problemas causados por la construcción de autovías que en parte han utilizado la carretera existente para un sentido, en parte son de nuevo trazado y el control de accesos es muy diferente de unos tramos a otros. Hasta 1996 no se han construido áreas de servicio en

las autovías, utilizándose las instalaciones existentes, los pueblos próximos como zonas de servicio, y construyéndose nuevas estaciones, por traslado o de nueva implantación, junto a los enlaces, muchas veces utilizando los propios ramales de los mismos.

4.- CAPITULO III DE LA LEY Y TITULO III DEL REGLAMENTO: USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS

En las carreteras estatales establece la Ley las zonas siguientes: De dominio público, de servidumbre y de afección. Son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras estatales y sus elementos funcionales y una franja de 8 m en autopistas, autovías y vías rápidas, 4 de 3 m en el resto de las carreteras, a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma desde la arista exterior de la explanación.

La zona de servidumbre consiste en dos franjas delimitadas interiormente por la zona de dominio público, y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 25 m en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 8 m en el resto de las carreteras.

En esta zona no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización del MOPTMA. Esta zona se podrá utilizar para razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera, indemnizándose los daños que se causen.

La zona de afección consiste en dos franjas a ambos lados de la carretera, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente, por dos líneas paralelas a las aristas exteriores, o plantar y talar árboles se requiere la autorización del MOPTMA.

Fuera de los tramos urbanos de las carreteras queda prohibido realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera. No se considera publicidad los carteles informativos autorizados por el MOPTMA.

La línea límite de edificación desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación se sitúa a 50 m en autopistas, autovías y vías rápidas, y a 25 m en el resto de las carreteras. En las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar travesías de poblaciones, la línea de edificación se situará a 100 m, medidos desde la arista exterior de la calzada.

En las carreteras que discurren total o parcialmente por zonas urbanas el MOPTMA, son los encargados de disponer la paralización de las obras o suspensión de usos no autorizados, así como de establecer las sanciones que resulten procedentes.

El MOPTMA puede limitar los accesos a las carreteras estatales y disponer los lugares en que tales accesos pueden construirse, con carácter obligatorio. Asimismo, está facultado para reordenar los accesos existentes.

Las propiedades colindantes no tendrán acceso directo a las nuevas carreteras, a las variantes de población y de trazado, ni a los nuevos tramos de calzada de la red estatal, salvo que sean calzadas de servicio.

La Ley también establece la categoría de las infracciones, estableciendo un listado de las leves, graves y muy graves. Las primeras tienen multas de 25.000 a 250.000 pts, las graves hasta 1.000.000 pts y las muy graves hasta 25.000.000 pts. Si los hechos pudieran ser constitutivos de delito o falta se pasarán a la autoridad judicial y se penalizará el procedimiento administrativo.

El Reglamento precisa que los ramales de enlace y las vías de giros de intersecciones tendrán la consideración de carreteras convencionales a los efectos de las zonas establecidas. También establece los usos permitidos en las zonas de servidumbre, y aclara lo que son carteles informativos a efectos de publicidad. Los rótulos y anuncios de establecimientos mercantiles o industriales que estén situados sobre los inmuebles en que aquellos tengan su sede situados sobre los inmuebles en que aquellos tengan su sede o su inmediata proximidad pueden ser autorizados por la Dirección General de Carreteras.

También establece el Reglamento el régimen jurídico de las autorizaciones fuera de los tramos urbanos: Procedimiento, documentación a acompañar a las solicitudes, condiciones para el otorgamiento, efectos y modificación o suspensión. En cuanto a accesos la principal novedad establecida en el Reglamento es la necesidad de resolver los cruces de algún carril o calzada a distinto nivel cuando se rebasen los 5.000 vehículos/día, en el momento de la autorización, en todas las carreteras convencionales de la red estatal.

Las limitaciones de circulación establecidas en el Reglamento para las cosechadoras que circulen a velocidades inferiores a 60 Km/h en las autopistas y autovías, se amplían en el caso de las vías rápidas que tendrán las mismas limitaciones que las autopistas.

Como comentarios sobre usos, accesos, infracciones, etc habría que destacar los problemas existentes por falta de vigilantes y por los excesivos trámites administrativos necesarios. En el caso de las sanciones los Gobiernos Civiles suelen dar prioridad a los posibles problemas de orden público que se pueden originar, sobre todo en la mayoría de las infracciones leves.

En las variantes de población que se realicen como consecuencia de una autovía de largo recorrido, cabe interpretar si la línea de edificación debe establecerse a 50 ó 100 m. En general, se tiende a establecer 50 m cuando está muy próxima a la zona urbana y 100 m en el resto de los casos, aunque habría que homogeneizar todos los casos.

En cuanto a la publicidad se ha establecido una excepción con el toro de Osborne, borrando las letras y manteniéndolo como elemento integrado en nuestros paisajes.

5.- CAPITULO IV DE LA LEY Y TITULO IV DEL REGLAMENTO: TRAVESIAS Y REDES ARTERIALES. DISPOSICIONES ADICIONALES

La red arterial de una población o grupo de ellas está formada por el conjunto de tramos de carretera, actuales o futuros, que den conexión y continuidad a las carreteras estatales, o presten el acceso debido a los núcleos de población afectados.

Se consideran tramos urbanos aquellos de las carreteras estatales que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico. Dentro de ellos serán travesías la parte en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes.

Toda actuación en una red arterial se hará previo acuerdo entre las administraciones interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico.

Las autorizaciones para obras o actividades en las zonas de dominio público, servidumbre y afección de los tramos urbanos de las carreteras estatales corresponde a los Ayuntamientos, previo informe vinculante del MOPTMA. La conservación y explotación de los tramos urbanos de las carreteras estatales corresponde al MOPTMA.

Cuando las carreteras estatales o tramos de ellas adquieran la condición de vías urbanas se traspasará su titularidad a los Ayuntamientos, siempre que exista acuerdo de éste y el Ministerio.

El Reglamento establece que se realizarán estudios de delimitación de tramos urbanos, estableciendo dentro de ellos los que tengan la consideración de travesías y la línea de edificación en los mismos, que podrá ser variable e inferior a la establecida con carácter general.

La pérdida de la condición de carretera y su consideración de vía urbana se produce si se cumplen las dos condiciones siguientes:

- 1) Que el tráfico de la carretera sea mayoritariamente urbano
- 2) Que exista alternativa viaria que mantenga la continuidad de la red estatal, proporcionando

un mejor nivel de servicio.

La Ley estableció una relación y denominación de las carreteras estatales, que obliga a actualizar mediante un inventario que recoja sus características, situación, exigencias técnicas, estado, viabilidad y nivel de utilización de las mismas.

El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente determinará también la normativa básica de interés general y, en particular, la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España.

Los principales problemas que se han planteado en la aplicación de estos títulos de la Ley y Reglamento han sido determinar hasta que punto los accesos a poblaciones forman parte de la red estatal. Los Convenios suelen resolver los problemas en grandes ciudades, pero en el resto los Ayuntamientos pretenden que sea el Ministerio el que cargue con los gastos de actuaciones en viario urbano. Además, existen problemas con el diseño del viario de acceso, pues según se acerca a zona urbana se pretende por parte del Municipio que tenga más permeabilidad transversal (accesos, glorietas, etc) en contra de la normativa del MOPTMA para su red.

También está cobrando cada vez mayor importancia que los planeamientos urbanísticos liberen suelo para las actuaciones de infraestructuras, entre ellas carreteras, ya que el coste del mismo puede ser muy importante y su aportación por el Ayuntamiento es una fuente capital de financiación.

Por último, las cesiones de antiguas travesías o tramos urbanos a los Ayuntamientos están encontrando fuertes resistencias, al solicitar éstos para aceptarlas que se haga por el Ministerio toda la infraestructura de urbanización, iluminación y en muchos casos, incluso el saneamiento. La Dirección General de Carreteras ha establecido criterios sobre las actuaciones a realizar para cesiones, fijando también un tope máximo de inversión media en cada provincia. En estos momentos (1996) existe un 10% de la red estatal que habiendo perdido su funcionalidad como tal es de titularidad de la Dirección General de Carreteras.