

TEMA 3.1.1.

LA LEGISLACIÓN DE CARRETERAS. LEY 37/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DE CARRETERAS. REGLAMENTO GENERAL DE CARRETERAS. LOS PLANES DE CARRETERAS DEL ESTADO. LAS CARRETERAS EN EL PITVI.

1.- LA LEGISLACIÓN DE CARRETERAS.

Un breve repaso por la Legislación de Carreteras promulgadas en España nos permite ver la evolución de la misma:

- a) En la "Lex Colonia Genitiva Julia" del Derecho Romano, se confirman como públicas las vías y los caminos de la ciudad del territorio colonial
- b) En "las Partidas de Alfonso X el Sabio" se declara expresamente el carácter de dominio público de los caminos.
- c) Las primeras leyes formales sobre caminos son:
 - Abril de 1849. La Ley de Travesías
 - 7 de mayo de 1851. Ley de Clasificación de Carreteras
 - 22 de julio de 1857. Ley de Instrucción Pública
 - Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877
 - 10 de agosto de 1877. Reglamento de Carreteras
 - Octubre de 1920. Reglamentos de Policía y Conservación de Carreteras
 - 7 de abril de 1952 sobre edificaciones contiguas a las carreteras
- d) Y llegamos a la época más reciente
 - Ley 8 / 1972 de 10 de mayo de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión.
 - Ley 51/1974 de Carreteras de 19 de diciembre de 1974.
 - 1073/1977 de 8 de febrero de 1977. Real Decreto Reglamento General de Carreteras

Y ya en la actualidad, tras la promulgación de la Constitución española y finalizado el proceso de traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de carreteras, resultaba necesario revisar y actualizar el régimen vigente en la materia y, en concreto, sustituir la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, por otra que ofreciera cauces aptos para superar problemas y satisfacer necesidades y, al mismo tiempo, salvaguardar y garantizar los intereses generales del Estado que existen en este sector público.

Fruto de ello fue la **Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras** publicada en el BOE de 30 de julio de 1988 y desarrollada posteriormente por el **Real Decreto 1812/1994 por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras**.

Transcurrido más de un cuarto de siglo desde el inicio de aquel traspaso de carreteras y desde la promulgación de la Ley 25/88, en este tiempo se han producido **cambios sustanciales en las redes de carreteras** tanto del Estado como de las comunidades autónomas y administraciones locales. También se han producido importantes cambios en la consideración social hacia aspectos tales como la **seguridad viaria**, la **integración de las infraestructuras en el medio ambiente**, la búsqueda de la **eficiencia en la gestión de las redes de transporte**, y en la de los **recursos financieros públicos**.

Es por todo ello por lo que resultaba necesario actualizar la legislación de Carreteras, y así, se ha llegado a la aprobación de la **Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras** (BOE del 30 de septiembre), la cual procura mantener una cierta continuidad en su estructura y contenido pero con las modificaciones precisas para adecuar sus preceptos a lo que actualmente requiere la adecuada prestación del servicio público viario.

Además, conforme a la Disposición Final Primera, **se declara vigente el Real Decreto 1812/1994**, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras y las disposiciones dictadas en su ejecución **en lo que no se oponga a lo dispuesto en esta ley**.

En lo que se refiere al **Régimen Competencial en materia de Carreteras**, el mismo viene determinado en los artículos 148 y 149 de la CE, en virtud de los cuales, la propia Ley 37/2015 dispone la constitución de la Red de Carreteras del Estado (RCE) como:

“Las integradas en un itinerario de Interés General o cuya función en el Sistema de Transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma”

Los criterios para considerar un itinerario de Interés General se recogen en el art 4.5:

Se consideran itinerarios de interés general aquellos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Formar parte** de los principales itinerarios de tráfico internacional incluidos en los correspondientes convenios.
- b) Constituir** acceso principal a un puerto o aeropuerto de interés general, a los centros logísticos de la defensa, o a los del transporte y logística que sean declarados de interés general por el Ministerio de Fomento.
- c) Servir** de acceso a los principales pasos fronterizos.
- d) Enlazar** las comunidades autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.

Sobre las carreteras cuya titularidad les pertenece, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencia **EXCLUSIVA**, entendiéndose como tal, el poder de dictar Leyes, aprobar Reglamentos y la ejecución y control de todas las actuaciones públicas en esta materia.

En este sentido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.5ª de la CE, se ha producido un importante desarrollo legislativo en el ámbito competencial autonómico, contando todas las comunidades autónomas con leyes sobre la materia.

La legislación estatal de carreteras actualmente en vigor está formada básicamente por las siguientes disposiciones (podéis ver todo el resto de la Normativa Técnica en el siguiente enlace):

http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/ INFORMACION/NORMATIVA_TECNICA/

- a) Ley 37/2015 de 29 de septiembre de Carreteras y Real Decreto 1812 / 1994 por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.
- b) Ley 8/1972, 10 mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en régimen de Concesión.
- c) Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1997 por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios de carreteras (desarrolla el artículo 28 de la Ley y la Disposición Adicional 6ª del Reglamento). Señalar que ha sido modificada por la Ordenes FOM/392/2006 y 1740/2006.
- d) Orden FOM/2873/2007, de 24 de septiembre, sobre Procedimientos complementarios para autorizar nuevos enlaces o modificar los existentes en las carreteras del Estado.
- e) Orden Ministerial de 23 de julio de 2001 por la que se regula la entrega a los Ayuntamientos de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado
- f) Orden FOM/3426/2005, de 27 de octubre, por la que se fijan condiciones especiales para la entrega a los Ayuntamientos de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado.
- g) Real Decreto 1231 / 2003 de 26 de septiembre por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la Red de Carreteras del Estado
- h) Real Decreto 1421 / 2002, de 27 de diciembre, por el que se modifica el inventario de autopistas de peaje integradas en la Red de Carreteras del Estado
- i) Y todo otro conjunto de normas sobre Tráfico, Estaciones y Áreas de Servicio, Señalización, etc.

2.- LEY 37/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DE CARRETERAS. REGLAMENTO GENERAL DE CARRETERAS.

Como ya hemos visto anteriormente, tras más de 25 años de vigencia de la Ley 25/88 de Carreteras, se ha aprobado una nueva **Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras** que ha supuesto una renovación y actualización de las disposiciones generales en esta materia.

Antes de comenzar con el desarrollo pormenorizado de la misma, es conveniente resumir a grande rasgos cuales han sido algunas de las modificaciones introducidas por esta nueva Ley.

De manera esquemática:

- ✚ **La nueva Ley promueve una mejor utilización de los recursos disponibles:**
 - ✓ Las actuaciones en carreteras deberán someterse a un análisis de eficiencia e intermodalidad
- ✚ **Se mejoran los sistemas de coordinación entre Administraciones en lo que se refiere a planificación viaria y urbanismo:**
 - ✓ Suspensión temporal cautelar de recalificaciones urbanísticas que puedan afectar a la planificación viaria para evitar posibles actuaciones especulativas
 - ✓ Nulidad de pleno derecho de las decisiones urbanísticas adoptadas sin considerar las necesidades de la gestión de las carreteras
- ✚ **Se articulan medidas para la mejora de la seguridad viaria, estableciendo:**
 - ✓ Evaluaciones de impacto sobre la seguridad viaria en la planificación de nuevas carreteras
 - ✓ Auditorías de seguridad viaria en la fase previa a la puesta en servicio y durante la explotación
- ✚ **Se introducen medidas más eficaces de protección del patrimonio público viario:**
 - ✓ Fomento podrá ordenar, incluso en las travesías urbanas, la retirada de publicidad que pueda afectar a la seguridad viaria o la explotación de la vía
 - ✓ Se refuerza la cooperación administrativa mediante la simplificación del régimen de autorizaciones sobre el uso de las zonas de protección de las carreteras del Estado
- ✚ **Se introducen mejoras en la gestión administrativa de actuaciones de carreteras, como por ejemplo:**

- ✓ Se reconoce la iniciativa particular en la promoción de áreas de servicio, para mejorar el servicio a los usuarios
 - ✓ Se promueve el desarrollo de aparcamientos seguros para garantizar la seguridad de los conductores, sus vehículos y mercancías
- ✚ **La ley considera el papel de las nuevas tecnologías (sistemas inteligentes de transporte) que permiten por ejemplo:**
- ✓ Ofrecer información en tiempo real a los usuarios sobre el estado de las infraestructuras y del tráfico a través de paneles informativos (incidencias de la vía, condiciones meteorológicas, etc...)
 - ✓ Implantar dispositivos de transmisión de información entre los centros de gestión del tráfico y los vehículos (tráfico, niebla, lluvia, hielo, etc...)
- ✚ **Se modifica el régimen sancionador en las autopistas de peaje lo que permitirá un cumplimiento más eficaz de las obligaciones por el concesionario:**
- ✓ La nueva Ley de Carreteras incrementa las cuantías de las sanciones establecidas en la normativa de autopistas de 1973 en los casos de incumplimiento (sanciones de hasta 15.000 €)
- ✚ **Se introducen mejoras en materia de competencia y accesibilidad:**
- ✓ Para promover la competencia en el sector de los carburantes, se prohíbe el encadenamiento excesivo de estaciones de servicio de igual bandera
 - ✓ Las áreas de servicio, de descanso y los aparcamientos seguros deberán reunir necesariamente condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad

En definitiva, la nueva ley:

1. Actualiza la legislación, adaptándola a los cambios de la Red de Carreteras para una adecuada prestación del servicio público
2. Promueve una mejor utilización de los recursos disponibles
3. Mejora la coordinación entre administraciones en la planificación viaria y urbanismo
4. Evita que se produzcan posibles actuaciones especulativas del suelo durante la planificación de carreteras
5. Articula medidas para la mejora de la seguridad viaria
6. Introduce medidas más eficaces de protección del patrimonio público viario

2.1.- La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.

En primer lugar, recordemos cual era la estructura de la anterior Ley 25/88 de Carreteras.

LEY 25/1988, DE 29 DE JULIO, DE CARRETERAS

- **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (Arts. 1 al 4)**
- **CAPÍTULO II. RÉGIMEN DE LAS CARRETERAS (Arts. 5 al 19)**
 - Sección 1ª. Planificación, estudios y proyectos (arts. 5 al 9)
 - Sección 2ª. Construcción (arts. 10 al 12)
 - Sección 3ª. Financiación (arts. 13 y 14)
 - Sección 4ª. Explotación (arts. 15 al 19)
- **CAPÍTULO III. USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS (Arts. 20 al 35)**
 - Sección 1ª. Limitaciones de la propiedad (arts. 20 al 28)
 - Sección 2ª. Uso de las carreteras (arts. 29 y 30)
 - Sección 3ª. Infracciones y sanciones (arts. 31 al 35)
- **CAPÍTULO IV. TRAVESÍAS Y REDES ARTERIALES (Arts. 36 al 41)**
- **DISPOSICIONES ADICIONALES. (1ª a 4ª)**
- **DISPOSICIONES TRANSITORIAS. (1ª a 2)**
- **DISPOSICIÓN DEROGATORIA.**
- **DISPOSICIÓN FINAL.**
- **CATÁLOGO DE CARRETERAS DE LA RED DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO (ahora Red de Carreteras del Estado)**

Por su parte, la nueva Ley 37/2015 se desarrolla con la siguiente estructura (muy similar a la estructura de la anterior Ley 25/88) que consta de **49 artículos distribuidos en cuatro capítulos**, más seis disposiciones adicionales, otras dos transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

LEY 37/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DE CARRETERAS

- **PREÁMBULO.**
- **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (Arts. 1 al 6)**
- **CAPÍTULO II. PLANIFICACIÓN, PROYECTO, CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS (Arts. 7 al 27)**
 - Sección 1ª. Planificación (arts. 7 y 8)
 - Sección 2ª. Programación, estudios y proyectos de carreteras (arts. 9 al 16)
 - Sección 3ª. Construcción de carreteras (arts. 17 y 18)
 - Sección 4ª. Financiación (arts. 19 y 20)
 - Sección 5ª. Explotación (arts. 21 al 27)
- **CAPÍTULO III. USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS (Arts. 28 al 45)**
 - Sección 1ª. Limitaciones de la propiedad (arts. 28 al 40)
 - Sección 2ª. Infracciones y sanciones (arts. 41 al 45)
- **CAPÍTULO IV. TRAVESÍAS Y TRAMOS URBANOS (Arts. 46 al 49)**
- **DISPOSICIONES ADICIONALES. (1ª a 6ª)**
- **DISPOSICIONES TRANSITORIAS. (1ª a 2ª)**
- **DISPOSICIÓN DEROGATORIA.**
- **DISPOSICIÓN FINAL. (1ª a 6ª)**
- **ANEXO 1. DEFINICIONES**
- **ANEXO II. CATÁLOGO DE LA RED DE CARRETERAS DEL ESTADO**

Veamos a continuación un breve resumen de lo más destacado de cada uno de los Capítulos de esta nueva Ley:

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

En el **Capítulo primero** se establece el objeto de la Ley, que es la regulación de la Red de Carreteras del Estado su correspondiente dominio público y zonas de protección. En cuanto al concepto de dominio público, se mejora el de la norma anterior, que únicamente se refería a las carreteras, que son tan sólo una parte del objeto regulado. A tal fin **se define dicho dominio público viario, que integra no sólo las carreteras propiamente dichas, sino el viario anexo, sus elementos funcionales y las zonas contiguas a las carreteras.**

Se modifica parcialmente la definición de las carreteras, para hacerla más acorde con la terminología legal nacional e internacional, así como su clasificación, **desapareciendo categorías como la de las llamadas vías rápidas, hoy en desuso, e introduciendo una nueva bajo la denominación de carreteras multicarril** para conseguir una mejor adaptación a la realidad del sistema viario. Se completa la definición de los elementos funcionales de las carreteras estableciendo su pertenencia al dominio público viario.

Dentro de las carreteras existentes en el territorio nacional se definen con mayor precisión **aquellas que forman parte de la Red de carreteras del Estado, estableciéndose su clasificación en Red básica y Red complementaria**, con distintas características y funcionalidad, **definiéndose asimismo un viario anexo**, integrado por aquellas carreteras que siendo de titularidad estatal no forman parte de ninguno de los grupos indicados.

La **posibilidad de modificación de la Red estatal**, bien por cesión de su titularidad a otras administraciones públicas así como la inversa incorporación a dicha Red de carreteras de distinta titularidad queda asimismo contemplada en la Ley, al igual que el procedimiento a seguir para dicha modificación.

Se establecen asimismo los **criterios relativos a la denominación de las carreteras**, así como los principios de coordinación que al respecto deben seguirse en relación con carreteras de distinta titularidad, con el fin de evitar duplicidades o confusión a los usuarios. Queda asimismo establecido el procedimiento para la **inclusión en redes supranacionales** de aquellas carreteras o tramos que reúnan los correspondientes requisitos para ello.

Entre el articulado de este Capítulo I, destacaremos:

Artículo 1. Objeto.

Es objeto de la presente ley la ordenación y gestión de la Red de Carreteras del Estado y sus correspondientes zonas de dominio público y protección.

El **dominio público** regulado en la presente ley está constituido por:

- a) La Red de Carreteras del Estado, su Viario Anexo y los terrenos ocupados por ambos.

- b) Sus elementos funcionales, así como las construcciones e instalaciones en ellos existentes.
- c) La zona contigua a las carreteras del Estado y a sus elementos funcionales definida como zona de dominio público en esta ley, así como cualquier otra zona de titularidad del Estado afecta a dichas carreteras.

Artículo 2. Definiciones.

Se consideran carreteras las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas y señalizadas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles.

No tendrán la consideración de carreteras ni de elemento funcional de éstas: los caminos de servicio, las vías forestales, las vías pecuarias y los viales y caminos de competencia estatal que forman parte del Viario Anexo a la Red de Carreteras del Estado, en los que no será de aplicación obligatoria con carácter general la normativa técnica de carreteras del Ministerio de Fomento, si bien, en tanto dicho Viario Anexo sea de titularidad estatal, estará sujeto a las determinaciones de la presente ley, siendo su gestión competencia del Ministerio de Fomento.

Por sus **características**, las carreteras se clasifican en:

- a) **Son autopistas** las carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles, con las siguientes características:
 - o No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.
 - o No cruzar, ni ser cruzadas a nivel, por ninguna otra vía de comunicación o servidumbre de paso.
 - o Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.
- b) **Son autovías** las carreteras que no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de accesos a y desde las propiedades colindantes, y carecen de cruces a nivel.
- c) **Son carreteras multicarril** las que, sin ser autopistas o autovías, tienen al menos dos carriles destinados a la circulación para cada sentido, con separación o delimitación de los mismos, pudiendo tener accesos o cruces a nivel.

En el cómputo de carriles de estas carreteras no se tendrán en cuenta los carriles adicionales, los de espera, los de trenzado, ni los de cambio de velocidad.

- d) **Son carreteras convencionales** las que no reúnen las características propias de las autopistas, ni las de las autovías, ni las de las carreteras multicarril.

Artículo 4. Carreteras y Red de Carreteras del Estado.

Son carreteras del Estado, a los efectos de esta ley, aquellas cuya titularidad, independientemente de su sistema de gestión, corresponde a la Administración General del Estado, que ejerce sus competencias sobre las mismas a través del Ministerio de Fomento. **Las carreteras del Estado están constituidas por la Red de Carreteras del Estado y su Viario Anexo.**

La **Red de Carreteras del Estado se clasificará funcionalmente** en los grupos siguientes:

- a. **Red Básica**, integrada por las carreteras que facilitan la accesibilidad a todo el territorio nacional y por las que circulan los principales flujos de viajeros o mercancías y, en particular, por aquellas carreteras de la Red de Carreteras del Estado que forman parte de los principales itinerarios de tráfico internacional definidos en convenios o tratados internacionales suscritos por el Reino de España o derivados de la aplicación de la normativa de la Unión Europea.
- b. **Red Complementaria**, integrada por el resto de carreteras de la Red de Carreteras del Estado.

Por real decreto, a propuesta del Ministerio de Fomento, podrán establecerse otros grupos o categorías en función de la intensidad del uso, su carácter estratégico, calidad y características de los servicios o la función de servicio que preste.

Artículo 5. Carreteras del Estado no integradas en la Red de Carreteras del Estado.

Aquellas carreteras que, siendo competencia del Ministerio de Fomento, no formen parte de la Red de Carreteras del Estado, así como los viales y caminos de su competencia, constituyen el **Viario Anexo a la Red de Carreteras del Estado**, en el cual no será de aplicación obligatoria con carácter general la normativa técnica de carreteras del Ministerio de Fomento.

CAPÍTULO II. PLANIFICACIÓN, PROYECTO, CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS

El **Capítulo segundo** consta de cinco secciones.

La primera de ellas se dedica a la planificación de carreteras, definiéndose su contenido y tramitación.

La segunda sección se refiere a programas, estudios y proyectos de carreteras, introduciéndose medidas de carácter pionero en nuestro ordenamiento jurídico de las obras públicas, como son la **obligatoriedad de llevar a cabo análisis coste/beneficio en las actuaciones más relevantes**, en línea con las tendencias normativas de otros países y organizaciones internacionales y en orden a lograr una mayor eficiencia en las inversiones públicas.

Con el mismo objetivo se dispone la **obligatoriedad de realizar análisis multicriterio para la priorización de actuaciones viarias**. No menos novedosa es la **obligatoriedad de estudiar la viabilidad o procedencia de utilizar fórmulas de gestión indirecta o colaboración público privada en toda actuación viaria susceptible de explotación diferenciada**.

En cuanto a los tipos de **estudios de carreteras se completan y actualizan las definiciones de algunos de ellos, introduciéndose otros, como son los relativos a delimitación de tramos urbanos, documentos de final de obra**, etc. cuyos contenidos quedan así legalmente establecidos.

La aprobación de los proyectos y estudios es asimismo objeto de regulación, en particular en los aspectos relativos a la información pública y a los efectos de su aprobación. Se aborda asimismo las hasta ahora solo parcialmente **reguladas obras de emergencia** en carreteras, en orden a facilitar su ejecución.

Especialmente significativo resulta el **reconocimiento de la importancia que tiene la seguridad vial**. A este respecto se introduce la obligatoriedad de llevar a cabo **evaluaciones de impacto y auditorías específicas** en las distintas fases de concepción y ejecución de actuaciones en carreteras.

No menos importante es la detallada regulación que se hace en la Ley de los procedimientos de **coordinación entre el planeamiento viario y la ordenación territorial y urbanística**, que deben llevarse a cabo de forma coordinada para evitar disfunciones posteriores de costosa y difícil corrección en otro caso, a cuyo fin se disponen medidas cautelares de carácter temporal. Se modifican asimismo parcialmente los procedimientos de información pública, con objeto de lograr mayor transparencia en la actuación administrativa. Teniendo en cuenta que la afección al sistema viario puede producirse por desarrollos urbanísticos no estrictamente colindantes con la carretera, pero que han de servirse de esta para su accesibilidad, se amplía la necesidad de información y coordinación a planeamientos ubicados en las zonas de influencia de las carreteras.

La sección 3.^a está dedicada a la construcción de carreteras, siendo especialmente destacables las disposiciones orientadas a facilitar la **reposición de servicios afectados**, de forma que se eviten retrasos y encarecimientos en la ejecución de actuaciones viarias. Asimismo se extiende la actual **exención de la obligatoriedad de obtención de licencias** para la construcción de carreteras a las **tareas necesarias para su concepción y realización**.

En cuanto a la financiación de las carreteras y sin perjuicio de mantener los actuales sistemas, en la sección 4.^a se regula con **mayor detalle el relativo al establecimiento de contribuciones especiales**, cuya consideración resultará obligatoria para la Administración en determinados casos.

La sección 5.^a se refiere a la explotación de carreteras, su contenido y forma de gestión. Se modifican determinados aspectos de la **regulación de áreas de servicio y aparcamientos seguros**, en particular en cuanto al **reconocimiento de la iniciativa particular** en la promoción de dichos elementos funcionales, orientados a mejorar la explotación de la carretera y el servicio a los usuarios de la misma.

Entre el articulado de este Capítulo II, destacaremos:

Artículo 7. Plan estratégico de las carreteras del Estado.

El **Plan estratégico de las carreteras del Estado** es el instrumento técnico y jurídico de la política sectorial de carreteras, y debe contener las previsiones y objetivos a cumplir y las prioridades de actuación en relación con carreteras estatales y sus elementos funcionales con sujeción, en su caso, a la planificación de ámbito superior de carácter territorial, económico o intermodal.

Artículo 10. Programas de carreteras.

Los **programas de carreteras** son el instrumento técnico y jurídico de la política viaria en parte de una red de carreteras y deben contener las previsiones, objetivos y prioridades en relación con aquellos tramos de carreteras y sus elementos funcionales a los que se refieran.

Artículo 11. Estudios de carreteras.

Por su finalidad y contenido los estudios de carreteras pueden ser:

- a. **Estudios previos**, que consisten en la recopilación y análisis de los datos necesarios para definir en líneas generales las diferentes soluciones de un determinado problema, valorando todos sus efectos.
- b. **Estudios informativos**, en los que se definen y comparan, en líneas generales, diferentes alternativas de trazado, de conexión y de explotación de la actuación objeto de estudio, a efectos de que pueda servir de base al expediente de

información pública y, en su caso, al trámite de evaluación de impacto ambiental, con objeto de poder seleccionar la más adecuada.

- c. **Anteproyectos**, que consisten en el estudio a escala adecuada para definir o comparar con la precisión suficiente la mejor o mejores soluciones para satisfacer una determinada necesidad, de forma que pueda concretarse la solución óptima.
- d. **Proyectos básicos o de trazado**, en los que se contienen los aspectos geométricos de la actuación, así como la definición concreta, individualizada y pormenorizada de los bienes, derechos y servicios afectados, así como, en caso necesario, las definiciones y prescripciones básicas suficientes para alcanzar los objetivos establecidos, así como para determinar el coste total de la actuación.
- e. **Proyectos de construcción**, que consisten en el desarrollo completo de la actuación, con el detalle necesario para hacer factible su construcción y explotación.
- f. **Documentos finales de obra**, que son los documentos que permiten un conocimiento detallado de las características de la obra ejecutada, por contener su definición geométrica, sus características estructurales, las expropiaciones realizadas, los datos del control de calidad efectuado, y en general toda la información necesaria para facilitar la posterior conservación y explotación de la carretera y de sus elementos funcionales y servicios, para lo cual preferentemente se utilizarán sistemas de información geográfica accesibles con carácter general.
- g. **Estudios de delimitación de tramos urbanos**, en los que se definen aquellos tramos de carreteras del Estado que tienen la consideración de urbanos y, en su caso, la de travesías, e incluye la definición del dominio público y zonas de protección de la carretera, así como la línea límite de edificación.

Artículo 13. Evaluación ambiental.

En los planes, programas y estudios de carreteras que requieran someterse al procedimiento de evaluación ambiental de acuerdo con la legislación vigente se deberá realizar el correspondiente informe o estudio al respecto.

En este sentido hay que destacar que en la actualidad se encuentra vigente la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**, que delimita en su **Anexo I** los proyectos que deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria (ver Tema 10 del bloque de Medio Ambiente para mayor detalle) en la forma prevista en esta Ley, y que en lo referente al ámbito de carreteras incluye:

1. Construcción de autopistas y autovías.
2. Construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o realineamiento y/o ensanche de una carretera existente de dos carriles o menos con objeto de conseguir cuatro carriles o más, cuando tal nueva carretera o el tramo de

carretera realineado y/o ensanchado alcance o supere los 10 km en una longitud continua.

3. Los siguientes proyectos cuando se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: Construcción de autopistas, autovías y carreteras convencionales de nuevo trazado.

Y que en su **Anexo II** recoge los proyectos que deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental simplificada, que en lo referente al ámbito de carreteras incluye:

- a) Construcción de variantes de población y carreteras convencionales no incluidas en el anexo I.

Artículo 14. Evaluación y auditorías de seguridad viaria.

Los **estudios informativos** de nuevas carreteras o modificaciones sustanciales de las existentes deberán incluir una **evaluación del impacto de las infraestructuras viarias** en la seguridad, conforme a las normas que reglamentariamente se establezcan.

Los **anteproyectos y proyectos** de nuevas carreteras o modificaciones sustanciales de las existentes deberán someterse a **auditorías de seguridad viaria** conforme a las normas que reglamentariamente se establezcan.

Las **obras** de nuevas carreteras o modificaciones sustanciales de las existentes deberán someterse a **auditorías de seguridad viaria** previamente a su puesta en servicio y en la fase inicial en servicio, conforme a las normas que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 15. Evaluación coste-beneficio, análisis multicriterio y viabilidad financiera.

Con carácter previo a la aprobación de **cualquier estudio o proyecto** en materia de carreteras que suponga una modificación significativa de la longitud de la Red de Carreteras del Estado o una variación sustancial de las características geométricas, técnicas o estructurales de alguno de sus tramos, se deberá llevar a cabo un **análisis coste-beneficio** del mismo, en el que quede suficientemente acreditada la procedencia de su ejecución y la inexistencia de alternativas más económicas y eficientes, y que servirá para la priorización de la actuación en relación con el resto de actuaciones incluidas en el mismo programa.

Todos los **programas que se desarrollen dentro de un mismo ámbito de actuación** se someterán a **análisis homogéneos de tipo multicriterio** que permitan la priorización de actuaciones de naturaleza similar en el marco de los diferentes programas de actuación.

Siempre que el Ministerio de Fomento promueva la construcción de una **nueva carretera o actuación susceptible de explotación diferenciada** de la del resto de la red deberá estudiarse, antes de la adopción del correspondiente acuerdo para su ejecución con cargo a financiación pública, la **viabilidad o procedencia de su realización mediante sistemas de gestión indirecta, o colaboración público-privada** o la existencia de soluciones alternativas de menor coste mediante el mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes.

Artículo 19. Financiación.

La financiación de las actuaciones en las carreteras del Estado se efectuará mediante:

- Las consignaciones que se incluyan en los Presupuestos Generales del Estado
- Los recursos que provengan de otras administraciones públicas, de organismos nacionales e internacionales
- Los recursos que provengan de particulares
- Mediante el establecimiento de peajes
- Mediante contribuciones especiales

Las carreteras del Estado que vayan a construirse o explotarse en régimen de gestión indirecta se financiarán mediante los recursos propios de las sociedades concesionarias, los ajenos que éstas movilicen en los términos del contrato, las subvenciones que pudieran otorgarse y los peajes que en su caso se establezcan.

Artículo 21. Explotación.

La explotación de la carretera comprende el conjunto de operaciones de conservación y mantenimiento de la vialidad, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, integración ambiental, seguridad viaria, ordenación de accesos y uso de las zonas de protección de la carretera, sin perjuicio de las competencias atribuidas legalmente en materia de señalización a los organismos responsables de la gestión del tráfico.

El Ministerio de Fomento llevará a cabo periódicamente **inspecciones de seguridad viaria** en la Red de Carreteras del Estado con objeto de identificar elementos susceptibles de mejora por motivos de seguridad, de acuerdo con la normativa aplicable al efecto.

Artículo 26. Áreas de servicio, áreas de descanso y aparcamientos seguros.

El Ministerio de Fomento facilitará la instalación de áreas de servicio, áreas de descanso y aparcamientos seguros para la comodidad del usuario y el buen funcionamiento de la circulación vial.

- ✚ **Son áreas de servicio** las zonas colindantes con las carreteras, diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de la circulación, pudiendo incluir estaciones de suministro de carburantes, hoteles, restaurantes, talleres de reparación y otros servicios análogos destinados a facilitar la seguridad y comodidad de los usuarios de la carretera.
- ✚ **Son áreas de descanso** los espacios contiguos a las carreteras destinados al estacionamiento temporal de vehículos, provistos, en su caso, de lo necesario para facilitar el descanso de los usuarios de las carreteras fuera de las zonas destinadas a la circulación.
- ✚ **Son aparcamientos seguros** aquellas zonas dotadas de instalaciones destinadas a facilitar el estacionamiento temporal de vehículos, fundamentalmente destinados al transporte, en condiciones de seguridad, ubicadas en la proximidad de carreteras o sus zonas de influencia.

CAPÍTULO III. USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS.

El **Capítulo tercero** de la Ley versa sobre los aspectos esenciales para la adecuada gestión de la Red de Carreteras, como son las referidas al uso y defensa de las carreteras.

En la Sección 1.^a, «Limitaciones de la propiedad y uso de las carreteras», se describen las distintas zonas de protección de la carretera, introduciendo diversos aspectos novedosos. Así, a las tradicionales zonas de dominio público, servidumbre y afección **se añade una nueva zona, denominada de limitación a la edificabilidad**, que completa y mejora al concepto hasta ahora vigente de línea límite de edificación, **modificándose la ubicación de ésta en las variantes de población, para las que ahora se reduce a 50 m**, desde la arista exterior de la calzada, la distancia a la que se ubica dicha línea límite de edificación, en lugar de 100 m que disponía la Ley anterior. A ello es de añadir que para la mejor protección general de los márgenes de las carreteras se especifica que la clasificación y la calificación de terrenos incluidos en la zona de limitación a la edificabilidad no podrán ser modificadas en ningún caso si ello estuviere en contradicción con lo establecido en esta ley.

Por el contrario **se incrementa la protección en el entorno de las intersecciones, ramales de giro y nudos de carretera en general** pues hasta ahora en numerosas ocasiones se veía dificultada, encarecida e incluso impedida su mejora debido a la inexistencia de reserva viaria suficiente para su ampliación. Por ello se establece el **incremento hasta 50 m de la distancia a la que se ubica la línea límite de edificación en estos casos singulares.**

Para conciliar la adecuada protección de la carretera con los legítimos intereses de las propiedades colindantes se establecen diversas medidas. Así, por ejemplo las **modificaciones en la línea límite de edificación que se deriven de la puesta en servicio de nuevas actuaciones conferirán derecho a indemnización** a favor de quienes acrediten menoscabo de sus derechos reales; lo mismo sucederá cuando dichas nuevas actuaciones sean promovidas por la iniciativa privada o por terceros, aun siendo de uso público, de manera que corresponderá al promotor la obligación de satisfacer dichas indemnizaciones. **También será indemnizable la depreciación originada en las fincas contiguas a carreteras que se construyan o a actuaciones que se lleven a cabo en las mismas**, como consecuencia del menoscabo en el estatuto jurídico de la propiedad, incluida la pérdida de edificabilidad reconocida y que no pueda compensarse en otro lugar.

Se **incrementan las posibilidades para que se puedan realizar obras o actividades en la zona de afección**, reduciéndose las causas por las que se limitaban. A ello se suma una **nueva definición de la zona de afección en el caso de los túneles y sus elementos funcionales** al objeto de garantizar su adecuada protección.

Por último, se introduce el **sometimiento de la edificación residencial a las restricciones derivadas del establecimiento de las zonas de servidumbre acústica** por los mapas o estudios específicos de ruido aprobados definitivamente tras su información pública.

La Ley recoge asimismo la **obligación de efectuar el deslinde del dominio público viario**, con las líneas generales de su procedimiento, así como la obligación de realizar la inscripción registral de los terrenos e inmuebles afectos al servicio público viario de titularidad pública, la cual será gratuita.

En relación con la **paralización de obras o suspensión de usos no legalizados** realizados por terceros en las márgenes de las carreteras, se establece un **nuevo marco de reparto de funciones** que pretende mejorar la agilidad y eficacia de la tramitación de actuaciones de esta naturaleza, en aras a lograr la paralización de aquéllos no autorizados o que no se ajusten a las condiciones de su autorización, de acabar con la práctica de hechos consumados y de discernir adecuadamente la tramitación de los que pueden o no pueden ser legalizados, a la vez de permitir a la Administración que, ante actuaciones que representen un peligro para la seguridad viaria o la adecuada explotación de la vía, pueda adoptar medidas inmediatas para su supresión con cargo al causante.

En otro orden de cosas se **mejora la regulación de los accesos a las carreteras**, como elementos que precisan una supervisión y vigilancia reforzadas, dado que no deben perjudicar la seguridad viaria, para lo cual han de establecerse criterios claros, homogéneos y eficaces, tipificándose como infracción muy grave para aquellos que se realicen o modifiquen sin autorización. Se regula con carácter general, entre otras, la **imposibilidad de realizar accesos directos a las vías y su control**; se introduce la **exigencia de aportación de estudios de tráfico** así como la posibilidad de aplicar **contribuciones especiales a cargo de los promotores de determinados nuevos accesos**.

Otro de los aspectos que se regulan en la Ley, por su afección a la seguridad vial y a la defensa del paisaje es el relativo a la **publicidad en carreteras**. La presión y el interés publicitario se acrecienta en las inmediaciones de las localidades y núcleos de población, y aún más en el entorno de las grandes ciudades, por ello es necesario avanzar en la regulación de la instalación de dichos elementos para compatibilizarla con el ejercicio de dicha actividad limitándose a los tramos urbanos las zonas en donde puede llevarse a cabo. Por último, se faculta al personal al servicio de las carreteras para la retirada inmediata de elementos no autorizados que se ubicasen en el dominio público de la carretera o en equipamientos de la misma.

A continuación se **desarrollan las limitaciones a la utilización de las vías, con escasas novedades respecto a la legislación anterior**. Así se regula la facultad del Ministerio de Fomento para imponer en determinadas circunstancias limitaciones a la circulación, especificando la competencia para el desvío del tráfico hacia autopistas explotadas en régimen de concesión, y simplificándose significativamente los trámites en caso de urgencia, sin perjuicio de las indemnizaciones a que hubiera lugar. Otro aspecto novedoso lo constituye el respaldo legal a la potestad del Ministerio de Fomento para exigir el resarcimiento del coste ocasionado no sólo por daños causados a las carreteras y sus elementos, sino también por las intervenciones para el auxilio técnico, custodia de vehículos o cargas, o retirada de restos de accidentes o averías, con medios de servicio público.

En la Sección 2.^a «Infracciones y sanciones» se sigue el tradicional esquema del ordenamiento jurídico español, **distinguiendo faltas leves, graves y muy graves**. Se

modifica sin embargo su orden de exposición de manera que se inicia con las infracciones muy graves, siendo de destacar que se establece una interrelación entre las tres tipificaciones habituales, de forma que **en determinados casos una infracción puede agravarse por reiteración o atenuarse si se retiran los elementos denunciados** que no hayan producido daños a la vía. Cobran así importancia factores tales como la buena fe, la restitución de las cosas a su estado inicial o, por el contrario, el abuso por reiteración.

Se refuerzan las medidas contra la construcción o modificación de accesos sin autorización, y también contra el deterioro o daño voluntario de elementos de señalización y balizamiento; asimismo se refuerza en la Ley la protección de otros aspectos de la carretera, entre los que destaca el incumplimiento de la obligación de modificar o retirar servicios afectados con motivo de las expropiaciones derivadas de obras de carreteras, a fin de evitar las situaciones de grave perjuicio que en ocasiones se han venido produciendo por dicho motivo. Por otra parte, **a los efectos de tipificación de infracciones se introduce la distinción entre la afección al dominio público viario exterior a la explanación o incluido en ella.**

Por lo que se refiere a la **cuantía de las multas, se actualizan sus importes**, facilitándose la labor de los instructores de los procedimientos sancionadores reduciendo los márgenes de discrecionalidad, y promoviendo la mayor transparencia en aras de mejorar la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Entre el articulado de este Capítulo III, destacaremos:

Artículo 29. Zona de dominio público.

Zona de Dominio Público: terrenos ocupados por las propias carreteras del Estado, sus elementos funcionales y una franja de terreno a cada lado de la vía de **8 metros de anchura en autopistas y autovías y de 3 metros en carreteras convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio**, medidos horizontalmente desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a dicha arista.

Sólo podrán realizarse obras, instalaciones u otros usos en la zona de dominio público cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija, por encontrarse así establecido por una disposición legal o, en general, cuando se justifique debidamente que no existe otra alternativa técnica o económicamente viable, o con motivo de la construcción o reposición de accesos o conexiones autorizados.

Artículo 31. Zona de servidumbre.

Zona de Servidumbre: dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, 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 metros en autopistas y autovías y de 8 metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril**, medidos horizontalmente desde las citadas aristas.

En la zona de servidumbre no podrán realizarse obras o instalaciones ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad viaria y la adecuada explotación de la vía, previa autorización, en cualquier caso, del Ministerio de Fomento, y sin perjuicio de otras competencias concurrentes.

Artículo 32. Zona de afección.

Zona de Afección: dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de **100 metros en autopistas y autovías y de 50 metros en carreteras multicarril y convencionales**, medidos horizontalmente desde las citadas aristas.

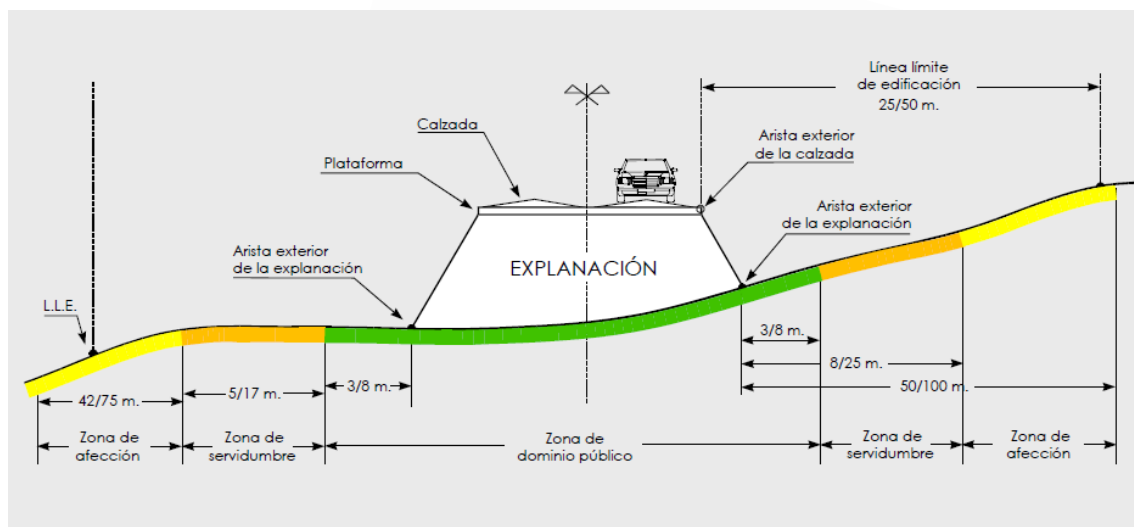
Para ejecutar en la zona de afección cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales, cambiar el uso o destino de las existentes y plantar o talar árboles, se requerirá la previa autorización del Ministerio de Fomento, sin perjuicio de otras competencias concurrentes. Además en instalaciones ya existentes, previa autorización, podrán realizarse obras de reparación o mejora, pero sin aumento de volumen y sin incremento de valor a efectos expropiatorios

Artículo 33. Zona de limitación a la edificabilidad.

Zona de limitación a la edificabilidad: A ambos lados de las carreteras del Estado se establece la línea límite de edificación, que se sitúa a **50 metros en autopistas y autovías y a 25 metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril**, medidos horizontal y perpendicularmente a partir de la arista exterior de la calzada más próxima. La arista exterior de la calzada es el borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos en general.

La franja de terreno comprendida entre las líneas límite de edificación establecidas en las respectivas márgenes de una vía se denomina zona de limitación a la edificabilidad. Queda prohibido en esta zona cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, incluidas las que se desarrollen en el subsuelo, o cambio de uso, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones o instalaciones ya existentes.

Habría que destacar que la nueva Ley 37/2015 ha modificado la distancia de esta LLE en las variantes de población que antes se situaba en 100 m y ahora queda fijada en 50 m. Por el contrario, se incrementa la protección en el entorno de intersecciones, ramales de giro y nudos en general, donde esta LLE se situará a 50 m



*Gráfico delimitación Dominio Público y Servidumbres
(a falta de representación de la zona de limitación a la edificabilidad)*

Artículo 37. Publicidad.

Fuera de los tramos urbanos de las carreteras queda prohibido realizar publicidad en cualquier lugar que sea **visible desde las calzadas de la carretera**, y en general cualquier anuncio que pueda captar la atención de los conductores que circulan por la misma. Esta prohibición no dará en ningún caso derecho a indemnización. (indicar que con la anterior Ley 25/88 esta prohibición se establecía desde zonas visibles desde la Zona de Dominio Público de la carretera)

Artículo 41. Infracciones.

Constituyen infracciones administrativas en materia de protección del dominio público viario y de sus zonas de protección, las acciones y omisiones que se tipifican en los siguientes apartados de acuerdo con el régimen de responsabilidad que se establece. Estas infracciones se clasifican en **muy graves, graves o leves**.

Tipo de sanción	Órgano	Euros	Prescripción
Leves	Delegado del Gobierno	De 300 a 3.000	1 año
Graves	Director General	De 3.001 a 15.000	4 años
Muy graves	Ministro de Fomento	De 15.001 a 300.000	6 años

CAPÍTULO IV. TRAVESÍAS Y TRAMOS URBANOS

El **Capítulo cuarto** es el relativo a las travesías y tramos urbanos. La Ley establece un **nuevo enfoque para proceder a la calificación** de un tramo de carretera como urbano y dentro del mismo, los casos en que constituye travesía, de forma que **un tramo de carretera se considerará urbano cuando así lo indique un Estudio de Delimitación de Tramos Urbanos que haya sido aprobado por el Ministerio de Fomento, estudio en el que también se describirá la parte del mismo que puede considerarse travesía**, a partir de los criterios y del procedimiento administrativo fijados en esta ley, y con los efectos indudables que tal circunstancia produce.

De esta forma desaparece la clasificación urbanística como fundamento del umbral de partida de dicha definición, dadas las dificultades que plantea a tal efecto la dispersión normativa registrada como consecuencia del proceso de desconcentración y transferencia competencial a las Administraciones Autonómicas.

Se establece asimismo la **competencia del Ministerio de Fomento para la emisión de autorizaciones en travesías y tramos urbanos**, desapareciendo la figura del informe vinculante que caracterizaba a este tipo de expedientes, y que en muchas ocasiones producía situaciones de difícil solución, presentando adicionalmente una laguna competencial en lo referente al régimen sancionador que no tenía respuesta clara en el anterior texto legal.

Entre el articulado de este Capítulo IV, destacaremos:

Artículo 46. Travesías.

A los efectos de esta ley, se considera **travesía la parte de carretera en la que existen edificaciones consolidadas al menos en dos terceras partes de la longitud de ambos márgenes y un entramado de calles conectadas con aquélla en al menos una de sus márgenes.**

En las travesías de carreteras del Estado **corresponde al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente**, el otorgamiento de autorizaciones relativas a la propia carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes **cuando se afecte a los elementos de la carretera o a la zona de dominio público**. En caso de que la **travesía no estuviera incluida dentro de alguno de los tramos urbanos** definidos en el artículo 47, el otorgamiento de autorizaciones en las **restantes zonas de protección de la carretera corresponderá asimismo al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente**. El silencio administrativo respecto a las solicitudes de autorización indicadas tendrá siempre carácter negativo.

Artículo 47. Tramos urbanos.

1. A los efectos de esta ley, se consideran **tramos urbanos aquellos de las carreteras del Estado que discurran por suelo clasificado como urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y que estén reconocidos**

como tales en un estudio de delimitación de tramos urbanos aprobado por el **Ministerio de Fomento**, mediante expediente tramitado por su propia iniciativa o a instancia del ayuntamiento interesado.

2. En los tramos urbanos de carreteras **corresponde al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente**, el otorgamiento de autorizaciones relativas a la carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes **cuando se afecte a los elementos de la carretera o a las zonas de dominio público y servidumbre**.

Cuando dichos tramos sean asimismo considerados como travesía, prevalecerá lo establecido en el artículo 46.2.

A efectos prácticos, de la lectura de estos dos artículos, podemos señalar que, en relación al régimen de autorizaciones, un estudio de delimitación de tramos urbanos puede identificar tres situaciones distintas a cada una de las cuales se le aplica un régimen propio:

- ✚ **Travesías que no tienen el carácter de tramo urbano (art. 46.2):** la necesidad de la autorización del Ministerio, previo informe del Ayuntamiento, se extiende a **todas las zonas de protección** de la carretera (dominio público, servidumbre y afección).
- ✚ **Tramos urbanos que son también travesías (art. 47.2 que remite al 46.2):** Las actuaciones en la carretera o en los terrenos o construcciones colindantes que afecten a **zona de dominio público** deben obtener autorización del Ministerio de Fomento, previo informe del Ayuntamiento.
- ✚ **Tramos urbanos que no tienen el carácter de travesía (art. 47.2):** Corresponde al Ministerio de Fomento, previo informe del Ayuntamiento, la autorización de cualquier actuación relativa a la carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes cuando se afecte a los elementos de la carretera o a las **zonas de dominio público y servidumbre**.

Cuando se exige autorización para actuaciones en las edificaciones colindantes se consideran las que sean contiguas a la arista exterior de la plataforma. Si existen aceras, isletas, jardines o medianas contiguas a la plataforma se consideran colindantes los que se sitúan a menos de 2 m del borde exterior de la plataforma o al borde de la acera más alejado de la carretera si su distancia al bordillo es de menos de 2 m (art, 46. 2).

DISPOSICIONES Y ANEXOS

El texto se complementa con **seis disposiciones adicionales**: La **primera** es la relativa al Catálogo de las carreteras del Estado; la **segunda** emplaza al Ministerio de Fomento a determinar la normativa técnica básica de interés general; la **tercera** se refiere a la transferencia de carreteras o tramos que ya no cumplan los requisitos precisos para formar parte de la Red de Carreteras del Estado; la **cuarta** se refiere a las especificidades derivadas de las necesidades de la defensa nacional; la **quinta** a la incorporación al Catastro de los bienes de dominio público viario y la **sexta** a la cooperación interadministrativa en la simplificación del régimen de autorizaciones.

En cuanto a las **dos disposiciones transitorias**: la **primera** establece el régimen transitorio de consideración de tramos urbanos en aquellos casos en los que aún no estuviera aprobado el correspondiente Estudio de Delimitación; y la **segunda** es referente a determinados supuestos sobre el tratamiento a proporcionar a los terrenos de dominio público viario que no hubieran sido objeto de expropiación.

La **disposición derogatoria** es seguida de **seis disposiciones finales** en las que: se trata del Reglamento General de Carreteras; se modifican la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, en cuanto a la regulación de áreas de servicio, y el texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; se prevé el sistema de actualización de sanciones; se habilita al Gobierno para el desarrollo de la ley, se establece el régimen competencial al amparo del cual se dicta la Ley; y se dispone la fecha de entrada en vigor de la ley.

El sector de los carburantes tiene una gran relevancia para la economía española debido a su interrelación con el resto de los sectores de la economía. Por ello, con el objetivo de promover la competencia en el sector de los carburantes, el artículo 27.2 y la disposición final segunda de la Ley tienen por objetivo limitar el grado de concentración de los operadores mayoristas en las concesiones de explotación de las áreas de servicio que cuenten con instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos, prohibiendo el encadenamiento de estaciones de servicio de igual bandera.

Y, por último, **en los Anexos**, se contienen las definiciones de los conceptos más importantes de la terminología sectorial empleados en esta ley y el Catálogo de carreteras del Estado.

2.2.- El Reglamento General de Carreteras (RD 1812/1994).

Por su parte, el **Reglamento General de Carreteras se aprobó por Real Decreto 1812/1994 de 2 de septiembre** y tiene una estructura similar a la de la Ley, aunque compuesto por Títulos. Incluye los correspondientes preceptos de la Ley (eso sí, con la estructura de la anterior Ley 25/88), seguidos de las respectivas normas reglamentarias de ejecución:

- **TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES**
- **TÍTULO I. PLANIFICACIÓN**
 - Capítulo I. El Plan y los Programas de Carreteras del Estado
 - Capítulo II. Coordinación con otros Departamentos Ministeriales
 - Capítulo III. Coordinación del Plan de Carreteras del Estado con otros Planes
- **TÍTULO II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CARRETERAS**
 - Capítulo I. Estudios de Carreteras
 - Capítulo II. Aprobación de Estudios y Proyectos
 - Capítulo III. Expropiaciones
 - Capítulo IV. Construcción
 - Capítulo V. Financiación
 - Capítulo VI. Explotación
 - Capítulo VII. Elementos Funcionales de la Carretera. Áreas de Servicio
 - Capítulo VIII. Estaciones de Servicio situadas fuera de un Área de Servicio
- **TÍTULO III. USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS**
 - Capítulo I. Protección del Dominio Público Viario y Limitaciones a la Propiedad
 - Capítulo II. Accesos
 - Capítulo III. Uso de las Carreteras
 - Capítulo IV. Infracciones y Sanciones
- **TÍTULO IV. TRAVESÍAS Y REDES ARTERIALES**
- **DISPOSICIONES ADICIONALES**
- **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**
- **DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. Facultad de aplicación y desarrollo.**
- **ANEXO**

En primer lugar, tras la aprobación de la Ley 37/2015 de Carreteras, debemos remitirnos a la Disposición Final Primera de la misma al objeto de entender la vigencia del Reglamento:

Disposición final primera. El Reglamento de la Ley de Carreteras.

1. **Se declara vigente** el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras y las disposiciones dictadas en su ejecución **en lo que no se oponga a lo dispuesto en esta ley.**

2. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno, a propuesta del titular del Ministerio de Fomento, aprobará el reglamento general de desarrollo de la presente ley.

3. El Gobierno podrá aprobar las normas de rango reglamentario que resulten necesarias para el desarrollo de lo previsto en esta ley. Asimismo se autoriza al Ministro de Fomento en el ámbito de sus respectivas competencias para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en esta ley.

El texto reglamentario ha sufrido tres modificaciones parciales mediante los Reales Decretos:

- **Real Decreto 1911/1997**, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento General de Carreteras: Artículos 20, 27, 62, 64, 67, 69, 70, 71, 89, 93, 95, 102, 104, 107 y 109; Disposición Transitoria Cuarta y Disposición Adicional Novena
- **Real Decreto 597/1999**, de 16 de abril, por el que se modifica el Reglamento General de Carreteras: Artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 102; Disposición Adicional Décima
- **Real Decreto 114/2001**, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento General de Carreteras: Artículo 58

Por otra parte, aunque no ha supuesto una modificación de su articulado, **cabe destacar la modificación del sentido del silencio en determinados procedimientos administrativos recogidos en este Reglamento.**

Así, la disposición adicional sexta del Reglamento General de Carreteras, establece que los procedimientos de solicitud y otorgamiento de las autorizaciones reguladas en el Capítulo VIII del Título II y en el Título III de dicha norma se acomodarán a las normas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del P. A. C.

Y en la Disposición Adicional 7ª de dicho Reglamento General de Carreteras se determinan aspectos concretos de dichos procedimientos, como son los relativos a los efectos de la falta de resolución expresa dentro del plazo correspondiente respecto de las solicitudes de otorgamiento, modificación y suspensión de las autorizaciones antes indicadas. Así, esta Disposición Adicional Séptima relativa a la "Desestimación presunta de solicitudes" establece expresamente que:

*Las solicitudes de otorgamiento, modificación o suspensión de las autorizaciones reguladas en el Capítulo VIII del Título II y en el Título III de este Reglamento, podrán entenderse **desestimadas** si no se hubiese dictado resolución expresa en el plazo de nueve meses.*

Pues bien, a través del **Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa**, se ha llevado a cabo una modificación del sentido del silencio en determinados procedimientos administrativos, de manera que:

*En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo I, el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en ese mismo anexo sin que se haya notificado resolución expresa, legitima a los interesados para entender **estimada** su solicitud por silencio administrativo, en los términos previstos en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Y concretamente, en el Anexo I de esta Real Decreto-Ley se recogen los siguientes procedimientos administrativos recogidos en el Reglamento General de Carreteras.

ANEXO I.

Procedimientos administrativos con sentido del silencio negativo que pasa a positivo.

Procedimiento	Norma reguladora	Artículo	Plazo resolución
Consulta previa sobre la viabilidad de una estación de servicio fuera de un área de servicio.	Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras.	Artículos 67 a 72.	
Autorizaciones de carteles informativos, rótulos y anuncios.	Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras.	Artículos 89 y 90.	
Consulta previa sobre la viabilidad de un acceso a la carretera.	Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras.	Artículos 101 a 106.	
Autorizaciones para pruebas deportivas y otros usos excepcionales.	Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras.	Artículo 108.	
Informe vinculante de la Dirección General de Carreteras sobre autorizaciones en tramos urbanos que otorgan los Ayuntamientos y sujetas a la exigencias y limitaciones del Título III, Capítulo I, del Reglamento General de Carreteras.	Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras.	Artículo 125.	

3.- LOS PLANES DE CARRETERAS DEL ESTADO.

3.1.- Marco Legislativo de los Planes de Carreteras del Estado.

La vigente **Ley 37/2015 de Carreteras** (a diferencia de la anterior Ley), sí que lleva a cabo una referencia más exhaustiva en lo que se refiere a la Planificación de carreteras y **dedica el Capítulo II, Sección 1ª a la Planificación, estableciendo dos figuras esenciales:**

- ✚ **El Plan Estratégico de las Carreteras del Estado**, que es el instrumento técnico y jurídico de la política sectorial de carreteras, y debe contener las previsiones y objetivos a cumplir y las prioridades de actuación en relación con carreteras estatales y sus elementos funcionales con sujeción, en su caso, a la planificación de ámbito superior de carácter territorial, económico o intermodal *(en clara referencia al PITVI 2012 – 2024)*
- ✚ **Los Programas de Carreteras del Estado**, que son el instrumento técnico y jurídico de la política viaria en parte de una red de carreteras y deben contener las previsiones, objetivos y prioridades en relación con aquellos tramos de carreteras y sus elementos funcionales a los que se refieran.

Por su parte, **el Reglamento** sí que se extiende en la regulación de la planificación, pero dado que la nueva Ley ha introducido modificaciones, nos ceñiremos al contenido de la misma.

1.- PLAN ESTRATÉGICO DE LAS CARRETERAS DEL ESTADO.

El Plan estratégico de las carreteras del Estado contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Descripción y diagnóstico del conjunto de carreteras y elementos funcionales en ellas incluidos con indicación, en su caso, de las altas o bajas que se produzcan en el mismo.
- b) Período de tiempo que abarca.
- c) Objetivos del Plan para dicho período de tiempo.
- d) Criterios de coordinación con otras redes de carreteras, así como con otros sistemas de comunicación y transporte. A estos efectos se considerará la complementariedad y sustitución entre modos de transporte, para una mejor asignación de los recursos asignados a la política de transportes e infraestructuras.
- e) Criterios generales de programación, conservación y explotación del sistema. En dichos criterios deberán en todo caso incluirse los relacionados con la priorización de las inversiones, evaluación de impacto y análisis coste/beneficio.
- f) Evaluación de impacto estratégico, ambiental, de sostenibilidad y territorial del Plan que se formula. Esta evaluación deberá cumplir las condiciones que en su caso estuvieran previstas en su legislación específica.
- g) Previsión e identificación de los agentes responsables de la ejecución de las actuaciones contempladas así como de los medios disponibles para ello.

- h) Actuaciones previstas en ejecución del Plan.
- i) Implantación y despliegue de servicios avanzados a las carreteras y sistemas inteligentes de transportes.
- j) Procedimiento de evaluación y control de su ejecución, así como instrumentos para la difusión de sus resultados.
- k) Criterios de inversión, evaluación de impacto ambiental y económico, alternativas de financiación y de priorización en la programación de actuaciones en las carreteras.
- l) Clasificación, categorización y programación que sean necesarias para el cumplimiento del Plan.
- m) Previsión de desarrollo del mismo.

El Plan estratégico se **aprobará y modificará por acuerdo del Consejo de Ministros**, a propuesta del Ministerio de Fomento, previo informe del Consejo Asesor de Fomento, oídas las administraciones autonómicas y locales y de los sectores que puedan resultar afectados, en la forma que reglamentariamente se determine.

El Plan estratégico de las carreteras del Estado tendrá **carácter vinculante** para las actuaciones previstas en la Red de Carreteras del Estado. Para las **carreteras no incluidas en la Red de Carreteras del Estado** tendrá **carácter indicativo** aunque deberá ser igualmente objeto de evaluación.

2.- LOS PROGRAMAS DE CARRETERAS.

Los programas de carreteras del Estado contendrán:

- a) La determinación de las necesidades, fines y objetivos a alcanzar, de acuerdo con los principios generales establecidos en el artículo 9 y la prevalencia para la consecución de estos objetivos.
- b) La determinación de la parte de la red estatal a la que afectan los programas.
- c) La definición de los criterios generales aplicables a la programación, proyección, construcción, conservación y explotación de las carreteras y de sus elementos funcionales incluidos en el programa.
- d) La determinación de los medios económicos, financieros y organizativos necesarios para el desarrollo y ejecución del programa.
- e) El análisis de impacto ambiental, de seguridad, de sostenibilidad y territorial del programa. Esta evaluación deberá cumplir las condiciones que en su caso estuvieran previstas en su legislación específica.
- f) La definición de los criterios para la revisión del programa.

Corresponde al **Ministerio de Fomento promover y aprobar los programas de carreteras** que afecten a las carreteras y elementos funcionales de las mismas de su titularidad, de acuerdo con la programación presupuestaria general del Estado.

La vigencia de los programas será definida en los mismos.

3.2.- Los Planes de Carreteras del Estado.

Se puede establecer el primer antecedente de la planificación de carreteras en España en el **año 1761**, durante el reinado de Carlos III, con el **“Proyecto Económico” de Ward**, en el que a través de un Real Decreto se establece por primera vez la necesidad de construir una red básica de caminos radiales (en concreto hacia Andalucía, Galicia, Cataluña y Valencia) dotando a este Plan de fondos para su construcción, nombrando un responsable, estableciendo prioridades en las actuaciones y considerando un plazo para la realización de las obras.

El primer Plan de Carreteras propiamente dicho (conocido Plan Moyano) se aprobó por Real Decreto en **1860**, al que siguieron sucesivos Planes en **1864** (Plan Ulloa) y **1877** (Plan Queipo de Llano) que se limitaron básicamente a realizar catálogos de carreteras a construir por el Estado.

Ya en **1914**, se promulga el Plan Ugarte, en el cual se contemplan hasta tres grupos de actuaciones: carreteras de construcción urgente, carreteras de construcción necesaria y puentes y travesías.

En **1926** se crea el Circuito Nacional de Firmes Especiales, que aun cuando no puede considerarse como un Plan estrictamente, supuso una mejora muy importante en los firmes que venían construyéndose con macadam.

En **1939** se aprobó el Plan Peña, que clasificó por primera vez las carreteras en Nacionales, Comarcales y Locales. En este sentido, en **1950** se aprueba el Plan de Modernización que se centró especialmente en la mejora de las carreteras nacionales.

Ya en **1961**, a través de la Ley 90/1961, se aprueba el **Plan General de Carreteras 1962-1977**. Este Plan era en realidad una previsión de obras a largo plazo (16 años), dividido en cuatrienios. Dentro de este Plan se llevaron a cabo una serie de Programas entre los que cabe destacar el Programa REDIA (Red de Itinerarios Asfálticos) y las primeras concesiones de Autopistas.

Ya más recientemente nos encontramos con el **Plan General de Carreteras 1984-1993**, en el que destaca principalmente el Programa de Autovías.

Y finalmente, llegamos a **una nueva concepción de la planificación**, al considerar los transportes desde un punto de vista integral, planificando las infraestructuras con una óptica multimodal. El primer ejemplo de ello es el **Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI)**, que posteriormente fue sustituido por el **Plan de Infraestructuras de Transportes 2000-2007 (PIT)**.

Centrándonos ya en antecedentes más próximos, debemos hacer referencia primeramente al **Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005 – 2020 (PEIT)**, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, aunque como veremos a continuación ya se ha puesto en marcha para su aprobación el nuevo **Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012 – 2024 (PITVI)**.

El PEIT se trataba de un Plan que definía las directrices básicas de las actuaciones en general en infraestructuras y transportes de competencia estatal con un horizonte a medio y largo plazo, y en concreto las referentes a la planificación de la Red de Carreteras del Estado.

En lo que se refiere al Diagnóstico de la Red de Carreteras en España, este documento señalaba que la red estructurante de carreteras del territorio peninsular estaba constituida por 24.797 km de la Red de Carreteras del Estado, de las que 8.700 kilómetros (un 35%) eran autovías (6.698 km) y autopistas de peaje (1.951 km).

Asimismo debe considerarse que formaban parte de esa red estructurante del territorio peninsular unos 2.500 kilómetros más (2.450 km) pertenecientes a la red de autovías y autopistas de las Comunidades Autónomas.

En la actualidad, estas cifras son muy superiores, y según datos de la web del Ministerio de Fomento **para el año 2014, el total de carreteras en España asciende a 667.337 km** (en concreto 539.157 km corresponden a la Red Interurbana), perteneciendo a la **Red de Carreteras del Estado 26.124 km (3,91 %)**. **VER ANEXO I (con todos los datos importantes con vistas al examen tipo test)**

- Vías de gran capacidad: 11.696 km
 - Autopistas de peaje: 2.539 km
 - Autovías y autopistas libres: 8.583 km
 - Carreteras de doble calzada: 574 km
- Otras carreteras: 14.428 km

En el análisis de las características de esta Red, este PEIT destacaba una serie de aspectos que de alguna manera siguen estando vigentes en la actualidad:

- El carácter acusadamente radial de la red de autovías estatales.
- La iniciación de una red mallada, pero con discontinuidades, que es necesario cerrar.
- La persistencia de un déficit de accesibilidad a algunas partes del territorio, que es necesario corregir.
- La obsolescencia e inadecuación a parámetros de seguridad de partes significativas de la red de autovías de primera generación y de las carreteras convencionales, donde se hace necesario actuar.
- La generalización de soluciones "estándar", que es preciso flexibilizar para adecuar mejor cada tramo a los condicionantes del entorno y a las necesidades de los usuarios.

Este PEIT establecía que la **planificación sectorial de carreteras se estructuraba a través de tres planes diferenciados**, si bien deberían establecerse los mecanismos de coordinación entre ellos durante su elaboración, ejecución y revisión:

- ✓ El Plan Sectorial de Carreteras.
- ✓ El Plan Sectorial de Transporte por Carretera.
- ✓ El Plan Nacional de Despliegue de los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS).

Las carreteras eran el segundo gran destino de las inversiones. Se consignaron 62.785 millones de euros, lo que equivale al 25,2% del total del plan. Destacan los 32.105 millones de euros (12,9% del total) destinados a la mejora de las vías de gran capacidad (autopistas y autovías). Las actuaciones de conservación y mejora de la seguridad son objetivos prioritarios y cuentan con 22.580 millones, el 9% del total.

Posteriormente, en abril de 2010, se presentó el **Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI)**, que si bien no se configuraba como un plan específicamente de carreteras, considera las infraestructuras de transporte terrestre como su principal eje y la inversión en carreteras como el segundo segmento objetivo, por detrás de los ferrocarriles.

El PEI, que contemplaba un importe de más de 17.000 millones de euros, pretendió adelantar a 2010 y 2011 las inversiones que se preveían a un horizonte temporal mayor con el fin de reactivar la economía nacional. Para ello se realizaría un uso extensivo de contratos de participación público-privada en los que el riesgo de los mismos se asignara de tal manera que se minimizar el impacto sobre el déficit público. **(VER ANEXO II para entender mejor este planteamiento de inversiones)**

Alrededor de 30% de las inversiones se destinarían a mejorar las **infraestructuras viarias**, incluyendo mejoras en el transporte colectivo por carretera.

Se reforzaba la **apuesta permanente por la seguridad**, garantizando la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras del transporte en condiciones óptimas. La rentabilidad del concesionario dependería del nivel de disponibilidad de la infraestructura, lo que reforzará su compromiso con la conservación y el mantenimiento de las mismas.

Pues bien, como ya se ha indicado, el pasado 26 de septiembre de 2012 fue presentado en el Congreso las líneas generales del nuevo **Plan de de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI)**, a través de **un primer documento inicial para la presentación institucional y la participación pública**, que establecerá la hoja de ruta de la nueva política en estas materias y que tendrá como **horizonte temporal 2024**.

Hasta su aprobación, el proceso de participación institucional y pública y tramitación del PITVI se ha desarrollado en dos cauces paralelos y complementarios.

El primero corresponde al cumplimiento de lo establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, lo que se denomina Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

El otro nivel de participación tiene una dimensión institucional. En primer lugar, en el ámbito parlamentario, donde se recabarán las valoraciones y propuestas de los grupos parlamentarios y, en un segundo lugar, en el ámbito autonómico y local. También se contará con la participación de los sectores económicos y empresariales, así como del ámbito técnico-científico y profesional.

Así, con fecha 18 de enero de 2014, se inició el proceso de **información pública del Documento Preliminar del PITVI 2012-2024, junto con su Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)**, a los efectos de integrar adecuadamente los aspectos ambientales de conformidad con el procedimiento recogido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente (hay que recordar que esta Ley ha sido derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, pero no obstante, en aplicación a su Disposición Transitoria Primera y dado que la evaluación ambiental estratégica del PITVI ya había sido iniciada, se mantiene el procedimiento recogido en la Ley 9/2006)

Finalmente, **el PITVI ha sido aprobado por la Resolución de la Secretaría de Estado, Transporte y Vivienda, de 5 de mayo de 2015, por la que se aprueba el Plan de de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024.**

Entre las señas de identidad que definen el carácter innovador del PITVI hay que destacar que parte de un análisis y conocimiento riguroso de la realidad, lo que asegura la viabilidad de su ejecución.

En este orden de cosas, el PITVI –Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024- **supera el tradicional enfoque de la planificación con un nuevo rumbo.** En primer lugar, la planificación se centra en dar respuesta a las necesidades efectivas de movilidad y de acceso a la vivienda de la sociedad española. Así, usuario y cliente se sitúan en el centro de las iniciativas, las cuales deberán proporcionar calidad y seguridad desde la eficiencia. Otro atributo del PITVI es la articulación de objetivos y actuaciones a medio y a largo plazo. Así, se complementan iniciativas que en el corto y medio plazo han de contribuir a la reactivación económica, como es la liberalización de mercados, con estrategias conducentes al refuerzo de la competitividad y sostenibilidad económica, social y ambiental en el largo plazo.

Así las cosas, la necesidad de una planificación estratégica en el momento actual tiene un enfoque sustancialmente diferente, en el cual las necesidades de inversión deben estar más orientadas hacia el reequilibrio del sistema, excesivamente dominado por la carretera, y hacia la optimización funcional de su conjunto.

Finalmente, la planificación estratégica no puede hacer abstracción de las circunstancias económicas actuales, no sólo en la restricción que supone la reducción de fondos públicos, sino también por la dificultad de acceso al crédito del sector privado. Así, mientras que las inversiones en infraestructuras pueden tener una fuerte componente de estimulación de la actividad económica en el corto plazo, las posibilidades a este respecto en España están limitadas como consecuencia de la política macroeconómica, en proceso de consolidación fiscal a corto y medio plazo. Por ello, es necesario considerar otras actuaciones en la planificación, además de las inversoras, de cara a articular una herramienta de respuesta a la crisis. Ello apunta, en particular, a los efectos microeconómicos de la regulación y la política normativa de transportes sobre la estimulación del mercado y la actividad económica, así como los efectos sobre la competitividad a largo plazo.

En síntesis, el contenido de este PITVI se estructura en los siguientes documentos, que analizaremos con mayor profundidad en el siguiente apartado y fundamentalmente en lo referente a las infraestructuras de carreteras:

- 1.- Diagnóstico previo.**
- 2.- Objetivos estratégicos de la planificación del PITVI.**
- 3.- Principios básicos del PITVI.**
- 4.- Programas de actuación.**
- 5.- Marco económico y financiero.**
- 6.- Mapas.**

4.- LAS CARRETERAS EN EL PITVI.

Como ya hemos adelantado, en este apartado analizaremos los documentos que conforman el PITVI y dentro de los cuales únicamente vamos a incidir someramente en aquellos relativos a las infraestructuras de carreteras:

1.- DIAGNÓSTICO PREVIO.

Del análisis previo realizado se desprende que la oferta media de infraestructuras en **carreteras**, ferrocarril de alta velocidad, puertos y aeropuertos sería suficiente para atender la demanda a medio plazo, si no fuera porque adolece de problemas de planificación y de desequilibrios territoriales.

La planificación contenida en el PITVI busca además optimizar el uso de las infraestructuras con muy baja utilización. En la actualidad, un 68% de la totalidad de la red ferroviaria tiene un grado de ocupación bajo o muy bajo; **el 60% de la red de alta capacidad de carreteras tiene una IMD (Intensidad Media Diaria) menor de 20.000 veh/día**; 16 aeropuertos tienen menos de 100.000 pasajeros al año y 21 menos de 500.000 y el grado de ocupación medio de las terminales del sistema portuario español es del 40 por ciento.

En concreto, en materia de transporte por carretera:

- La utilización actual de la Red de Carreteras del Estado está, en muchos casos, muy por debajo de la capacidad ofrecida, lo que aconseja racionalizar la inversión futura buscando una planificación más adecuada a las necesidades reales bajo el criterio de racionalidad técnica.
- Las actuaciones en nueva infraestructura se dirigirán, por tanto, preferentemente, a actuaciones de mejora de red, cierre de itinerarios que den coherencia a la red y a aumentar la accesibilidad a los puertos.
- En particular, se plantea la necesidad de mejorar los estándares de las carreteras convencionales y actuar en el ámbito periurbano.
- Por otro lado, muchos tramos de la red han perdido la funcionalidad como soporte de la movilidad de largo recorrido, de ámbito suprarregional o internacional. Por tanto, es necesario definir un nuevo modelo de Red adaptado a las características actuales de la misma.

2.- OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PLANIFICACIÓN DEL PITVI.

A raíz del diagnóstico sobre la situación del transporte en España y las consideraciones al efecto, se establecen los siguientes **cinco grandes objetivos estratégicos** para el PITVI como nuevo marco de planificación de las infraestructuras y transportes del País:

- A. Mejorar la **eficiencia** y competitividad del sistema global del transporte optimizando la utilización de las **capacidades existentes**.
- B. Contribuir a un **desarrollo económico equilibrado**, como herramienta al servicio de la **superación de la crisis**.
- C. Promover una **movilidad sostenible** compatibilizando sus efectos económicos y sociales con el respeto al medio ambiente.
- D. Reforzar la **cohesión territorial** y la **accesibilidad** de todos los territorios del Estado a través del sistema de transportes.
- E. Favorecer la **integración funcional** del sistema de transportes en su conjunto mediante un enfoque **intermodal**.

3.- PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PITVI.

Sobre la base del análisis anterior, y considerando los cinco objetivos estratégicos planteados en el capítulo precedente (eficiencia; desarrollo económico; movilidad sostenible; cohesión y accesibilidad territorial; integración funcional), la Alternativa PITVI se articula sobre los principios programáticos que se describen en el presente epígrafe.

Las iniciativas contempladas se organizan con arreglo a líneas de actuación para el conjunto del periodo del Plan (2012-2024). Las iniciativas específicas, a su vez, se estructuran con arreglo a niveles de prioridad. Así, las actuaciones más prioritarias se plantean y describen con un nivel de detalle superior. El resto de actuaciones se concretarán progresivamente en función de la evolución efectiva de la demanda y las condiciones macro.

En el corto y medio plazo, donde se manifiesta la conveniencia de reorientar determinados aspectos del Sistema español de transporte, las actuaciones estarán presididas por **tres principios básicos o elementos diferenciales**:

- Profundizar la liberalización y apertura al mercado de la gestión de infraestructuras y servicios del transporte.
- Potenciar una creciente participación del sector privado en el desarrollo y gestión del Sistema de transporte.
- Adecuación del sistema de provisión de infraestructuras y prestación de servicios a la demanda real de la sociedad.



En particular, y por lo que respecta al Transporte por Carretera, a su funcionalidad y contribución a la movilidad, las iniciativas del PITVI seguirán las siguientes orientaciones:

TRANSPORTE POR CARRETERA

- ❖ La **Red de Carreteras del Estado** es el elemento esencial para la movilidad, tanto de viajeros como de mercancías. La red viaria está en general **consolidada**, aunque persisten importantes ineficiencias, existiendo, por un lado desequilibrios territoriales y por otro, itinerarios donde se ofrece una **capacidad superior** a la demanda.
- ❖ En consecuencia, se **racionalizarán las inversiones** en las infraestructuras viarias en función de las necesidades reales de la sociedad española, poniendo el énfasis del esfuerzo inversor en la **conservación y mantenimiento** del patrimonio vial existente y en el refuerzo y mejora de la **seguridad vial**. Al objeto de responder de forma efectiva a estas necesidades, se diseñará un nuevo **modelo para la conservación y explotación** de la Red de Carreteras de Interés General del Estado.
- ❖ Se acometerán mejoras en la **intermodalidad** y conectividad, prestando especial atención a los accesos a **puertos** y al **ámbito periurbano**. Estas actuaciones

mantendrán el principio de **austeridad técnica y económica**, como garantía de una eficiente asignación de los recursos.

- ❖ Se extenderá la utilización de **nuevas tecnologías** en la gestión del tráfico, optimizando las capacidades existentes y los niveles de servicio.
- ❖ En materia de los **servicios de transporte por carretera**, se reforzarán los mecanismos de **control** de la Administración, lo cual incluirá la **reformulación** de las condiciones para las **concesiones** de los servicios de transporte por carretera.
- ❖ Se dará continuidad al sistema concesional de **líneas regulares de transporte de viajeros interregionales por carretera**, ajustando los pliegos con el fin de que se produzca una **mayor concurrencia y competencia** en el mercado, que redunde en beneficio del viajero a través de la calidad y coste del servicio ofertado, que facilite el desarrollo de la intermodalidad, y que garantice en todo momento los mayores estándares de seguridad.

4.- PROGRAMAS DE ACTUACIÓN.

El PITVI se estructura en **tres grandes programas de actuación** para cada uno de los modos de transporte en los que se encuadran los distintos subprogramas y líneas de actuación estratégicas, desde una visión intermodal del transporte, para cada uno de los modos de transporte -carretera, ferroviario, aéreo y marítimo-, y para las actuaciones en ámbito urbano.

1. Programa de regulación, control y supervisión,
2. Programa de gestión y prestación de servicios y
3. Programa de actuación inversora.

EL PROGRAMA DE REGULACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN recoge el necesario desarrollo de la función reguladora que permite desarrollar y aplicar las políticas establecidas en cada uno de los modos de transporte.

En concreto, en el caso del **Transporte por Carretera**, el marco institucional del transporte por carretera debe dar respuesta a la compleja regulación de una extensa y heterogénea red de infraestructuras y a la intensidad del sector económico del transporte por carretera, garantizando un modelo integrado.


Para garantizar la funcionalidad del transporte por carretera en condiciones de seguridad y competitividad, la función de regulación debe certificar por un lado, el cumplimiento técnico y operativo de las infraestructuras, y por otro, establecer un marco normativo operativo para la prestación de los servicios.

El enorme esfuerzo inversor realizado en los últimos años en ampliación de la red plantea el reto de la optimización de su gestión mediante el desarrollo de un marco normativo acorde a los objetivos de preservación de la infraestructura y de cumplimiento con los índices de calidad y seguridad requeridos. En esta dirección se aportan en este programa una serie de modificaciones a la normativa de infraestructura viaria, como por ejemplo, la modificación de la Ley de Carreteras.

En resumen, **los subprogramas contenidos en este bloque** son:

4.1. Programa de
REGULACIÓN + CONTROL + SUPERVISIÓN

**TRANSPORTE
POR CARRETERA**



- ▶ **DESARROLLO NORMATIVO.**
- ▶ **CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y DERECHOS DE LOS VIAJEROS.**
- ▶ **SEGURIDAD: REGULACIÓN Y PROTECCIÓN DE USUARIOS.**
- ▶ **EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD. REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS.**

EL PROGRAMA DE GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS persigue, por su parte, promover un uso eficiente del transporte, con un mejor aprovechamiento de la red existente y una potenciación de la cadena intermodal o de la opción modal que proporcione mayor beneficio y rendimiento al sistema bajo el principio de sostenibilidad económica.

Para ello, se basa en los principios de liberalización de mercados y apertura a la competencia, con el fin de estimular la innovación empresarial, el desarrollo de los mercados y la competitividad de las empresas españolas, elementos que revierten en la calidad y sostenibilidad económica de la actividad del transporte.

En lo que respecta al **Transporte por Carretera**, el desarrollo de los servicios de transporte, entendidos como un conjunto multimodal de servicios, constituirá uno de los principales motores para el desarrollo económico del país.

El transporte por carretera es, por su mayor accesibilidad y extensión, el modo de transporte "universal". Por tanto, el incremento en su calidad y eficiencia es una línea fundamental a seguir para alcanzar los objetivos del PITVI y para la consolidación de un sistema de transporte global y multimodal adaptado a las necesidades de los usuarios.

Además, el transporte por carretera es vital, tanto para la economía española como para su vinculación con Europa, y por ello se debe continuar en la línea de liberalización del sector con la modificación en las condiciones de las concesiones y la introducción de más competencia interna y externa.

En resumen, **los subprogramas contenidos en este bloque** son:

4.2. Programa de
GESTIÓN + PRESTACIÓN DE SERVICIOS

**TRANSPORTE
POR CARRETERA**



- ▶ MEJORA DE LA **CALIDAD Y PROTECCIÓN** DE LOS USUARIOS.
- ▶ RENOVACIÓN DE LAS **CONCESIONES** DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE POR CARRETERA.
- ▶ **MODELO DE RED** DE CARRETERAS Y TRANSFERENCIAS DE **TITULARIDAD**.
- ▶ GESTIÓN DE LA **CONSERVACIÓN** DE CARRETERAS.
- ▶ **SEGURIDAD VIAL**.
- ▶ INTRODUCCIÓN DE **NUEVAS TECNOLOGÍAS**.

EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INVERSORA contempla las iniciativas de inversión en nuevos desarrollos y capacidades que el PITVI plantea y que tienen por objeto, fundamentalmente, completar los grandes ejes estructurantes y los itinerarios de la red, el refuerzo de las conexiones intermodales y la dotación de determinadas infraestructuras estratégicas, como las conexiones transfronterizas.

En este ámbito de la planificación, se tendrá presente en las inversiones un enfoque intermodal y se incorporarán también, con la finalidad de priorizar y racionalizar las inversiones, mecanismos de análisis coste-beneficio y previsiones de rentabilidad económica, financiera y social.

En el transporte por carretera las actuaciones se centrarán en: conservación y mantenimiento viario, mejora de la seguridad vial, acondicionamientos, mejora de la capacidad y nuevas variantes de población.

Junto a todo ello, se establece un subprograma de nueva infraestructura, cuyas actuaciones, de acuerdo con los principios de austeridad y de máximo rigor económico, se centran en la finalización de los itinerarios ya empezados con el objetivo de cerrar o mejorar el mallado de la red tanto a nivel radial como transversal y en la ejecución de los tramos incluidos en los corredores multimodales de la nueva Red Transeuropea de Transporte, incluyendo la ejecución de accesos viarios a puertos.

En concreto, en el caso del **transporte por carretera**, los programas de actuación inversora parten del objetivo general del PITVI de contribuir a crear un sistema de movilidad más eficaz y sostenible y de la necesidad de optimizar la eficiencia de las inversiones.

La Red de Carreteras del Estado se ha ido perfeccionando en los últimos años, en particular con la construcción de nuevas vías de alta capacidad, hasta alcanzar un nivel de desarrollo que, en términos de extensión y calidad supera a la de la mayoría de los países de nuestro entorno económico.

De acuerdo con ello y en consonancia con los objetivos del Plan de racionalización económica, se definen un conjunto de criterios de priorización de actuaciones. Para ello el Plan incluye la aplicación de las siguientes técnicas:

1. Análisis coste-beneficio: obligatorio para la selección y priorización de todo tipo de inversiones en carreteras, así como para la inclusión o no, en programas de colaboración pública-privada:

2. Metodologías de “Presupuesto Base Cero”: aplicación a todas las actuaciones en la Red de Carreteras del Estado, al menos en el corto/medio plazo del Plan.

- ❖ El Presupuesto Base Cero.
- ❖ Implica abandonar la rutina en el gasto.
- ❖ Implica volver a justificar todas las partidas del nuevo presupuesto, evitando incrementos presupuestarios fruto del conformismo o de la comodidad.

También se considerarán prioritarias aquellas actuaciones que, englobadas en la Red Transeuropea de Transporte, cumplan con los objetivos de completar corredores o itinerarios estructurantes o que refuercen el carácter multimodal de los mismos.

En resumen, **los subprogramas contenidos en este bloque** son:

4.3. Programa de ACTUACIÓN INVERSORA	TRANSPORTE POR CARRETERA 
<ul style="list-style-type: none"> ▶ CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO VIARIO. ▶ MEJORA DE LA SEGURIDAD VIAL. ▶ ACONDICIONAMIENTOS. ▶ MEJORA DE LA CAPACIDAD. ▶ VARIANTES DE POBLACIÓN. ▶ NUEVA INFRAESTRUCTURA. 	

5.- MARCO ECONÓMICO Y FINANCIERO.

La inversión pública en infraestructuras es una prioridad del gasto público y un instrumento básico para dinamizar la economía, para el aumento de la productividad, el funcionamiento eficaz del mercado de bienes y servicios, la vertebración del territorio, y el desarrollo de las zonas más desfavorecidas. En el marco actual de restricción presupuestaria se hace necesaria una revisión, priorización y selección de las inversiones de la política de infraestructuras en función de su eficiencia, de forma que pueda garantizarse una óptima contribución de la misma a los objetivos señalados.

En función de los escenarios de evolución macroeconómica en España hasta el año horizonte 2024, la suma total de inversiones contempladas en el PITVI, en relación al PIB, supone un porcentaje variable entre el 0,89% y el 0,92%.

En el PITVI, la **contribución del sector privado crecerá hasta representar el 10% de la inversión total en el periodo.**

Se fomentará la aplicación de los modelos de colaboración Público-Privada (CPP) en proyectos que resulten atractivos por su rentabilidad y ampliando su aplicación a sectores donde no se han utilizado tradicionalmente.

Los fondos europeos constituirán también un elemento del modelo de financiación del plan. Tanto el FEDER como los recursos asociados con la Red Transeuropea de Transporte (CEF) aportarán financiación junto a los recursos del BEI y los nuevos instrumentos de financiación de infraestructuras (Project Bonds).

En el análisis por modos de transporte sigue destacando la prioridad otorgada al modo ferroviario, al fomento del transporte ferroviario de mercancías y a la culminación de los grandes ejes ferroviarios de alta velocidad. El modo ferroviario acumula el 44% de los recursos inversores en el horizonte temporal del PITVI siguiendo la tendencia de los últimos años. En carreteras los requerimientos de recursos representan el 26% de la inversión total en transportes, que sube hasta aproximadamente un 30% si se cuenta con la inversión privada en el sector. En carreteras el peso relativo a la conservación y mantenimiento aumenta. Disminuyen las necesidades de expansión de la infraestructura aeroportuaria tras el avance de los últimos años y aumenta la inversión en los Programas de Regulación y de Gestión. En marítimo se da más visibilidad a la prestación de servicios y al salvamento marítimo y aumenta proporcionalmente la inversión ajena. En ambos casos se consolida una senda decreciente en la producción de infraestructura nueva en puertos y aeropuertos, priorizándose en el horizonte del plan la amortización de deuda.

ESTIMACIÓN ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES DEL PITVI EN INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTES, 2012-2024, POR MODOS Y CONCEPTOS

Valoración económica de las actuaciones del PITVI [Millones de € constante de 2012]		
Carreteras	36.439	26%
Ferrocarriles	61.302	44%
Aeropuertos y navegación aérea	7.222	5%
Puertos	6.788	5%
Ayudas al transporte	15.899	11%
Inversión ajena puertos	6.575	5%
Inversión privada carreteras	4.030	3%
Total transportes	138.255	100%

6.- MAPAS.

6.2.1.- Red de carreteras.

Como visión de la **red de carreteras** "objetivo" a largo plazo, se incluye a continuación la imagen final de la planificación en materia de carreteras propuesta para la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), que se configura como el instrumento para conseguir unas características homogéneas con Europa en el transporte por carretera e intermodal tanto de viajeros como de mercancías.

Gráfico 35

RED DE CARRETERAS DE GRAN CAPACIDAD



ANEXO I.
DATOS ACTUALIZADOS DE CARRETERAS

En la actualidad, según datos de la web del **Ministerio de Fomento para el año 2014, el total de carreteras en España asciende a 667.337 km** (en concreto 539.157 km corresponden a la Red Interurbana), con la siguiente distribución:

- ❖ **Red de Carreteras del Estado: 26.124 km (3,91 %)**
 - Vías de gran capacidad: 11.696 km
 - Autopistas de peaje: 2.539 km
 - Autovías y autopistas libres: 8.583 km
 - Carreteras de doble calzada: 574 km
 - Otras carreteras: 14.428 km
- ❖ **Red de las Comunidades Autónomas: 71.397 km (10,70 %)**
 - Vías de gran capacidad: 3.936 km
 - Otras carreteras: 67.461 km
- ❖ **Red de Diputaciones Prov. / Cabildos Insulares: 68.763 km (10,30 %)**
 - Vías de gran capacidad: 1.073 km
 - Otras carreteras: 67.690 km
- ❖ **Red de los Ayuntamientos: 489.698 km (73,38 %)**
 - Vías Urbanas: 128.180 km
 - Vías Interurbanas: 361.517 km
- ❖ **Red de otros Organismos: 11.355 km (1,70 %)**
 - Ministerio de Defensa: 482 km
 - Confederaciones Hidrográficas: 10.455 km
 - Puertos: 418 km

Si nos ceñimos únicamente a las redes del Estado, CCAA y Diputaciones y Cabildos, la red total asciende a **166.284 km**, correspondiendo:

- ✓ **Red de Carreteras del Estado: 26.124 km (15,71 %)**
- ✓ **Red de las Comunidades Autónomas: 71.397 km (42,94 %)**
- ✓ **Red de Diputaciones Prov. / Cabildos Insulares: 68.763 km (41,35 %)**

En lo concerniente a los tráficos, a 31 de diciembre de 2014, **la red gestionada por la Administración Central (RCE) recogía el 51,2 % del tráfico total y el 62,79 % del tráfico pesado**. Las redes gestionadas por las Comunidades Autónomas suman el 42,9 % del tráfico y finalmente, las redes gestionadas por las Diputaciones el 5,9 % del tráfico.

Y finalmente, si nos ceñimos exclusivamente a las Vías de Gran capacidad (solo autopistas de peaje, libres y autovías, excluyendo las carreteras de doble calzada) en la totalidad de la red, la cifra se eleva a los 15.048 Km, por lo que España es en la actualidad el país de Europa con mayor longitud de este tipo de vías. El segundo es Alemania con 12.917 Km. y Francia el tercero con 11.465 (datos de 2012-2013. EUROSTAT "length of motorway" actualizado a 02/03/15). Además de este viario, España tiene 1.656 km de doble calzada.

En la web del Ministerio de Fomento puede verse toda esta información actualizada con los siguientes apartados:

- Evolución desde 1970
- Longitudes provinciales
- Catálogo de la RCE
- Inventario de carreteras
- Inauguraciones de la RCE

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/CATYEVO_RED_CARRETERAS/

ANEXO II.

PLAN EXTRAORDINARIO DE INFRAESTRUCTURAS. EL MODELO CONCESIONAL

El Plan se diseñó para que cumpliera dos **objetivos** fundamentales: que **no comprometiera la estabilidad presupuestaria** y que fuera **financiable** por las entidades financieras.

A. Para que las inversiones en obra nueva **no comprometan la estabilidad presupuestaria**, y por tanto, **no computen en déficit** durante el período de ejecución de las mismas, su repercusión sobre las cuentas públicas se aplaza a 2014 y con un impacto reducido a lo largo de un dilatado período de tiempo, que coincidirá con el plazo concesional (fijado, con carácter general, en 25 años para las inversiones en ferrocarril y en 30 años para las inversiones en carreteras, en función de la vida útil de las infraestructuras). De esta forma, el coste de las infraestructuras lo asumirán solidariamente todas las generaciones que lo van a disfrutar.

El modelo contempla un **canon único** que paga la inversión, la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras, así como la retribución de los recursos propios y ajenos invertidos por el concesionario en la construcción de las mismas. En el caso particular de **ADIF**, que no está afectado por la problemática del cómputo del déficit, se abonará el equivalente al 50% de la inversión inicial durante el periodo de ejecución de la obra y se diferirá el pago del 50% restante a lo largo del periodo concesional, a través del canon.

Para cumplir este objetivo de no cómputo del déficit, siguiendo los criterios fijados por Eurostat, **se transfieren al concesionario los riesgos de construcción y de disponibilidad**. La transferencia del **riesgo de construcción** supone que el concesionario ha de **financiar íntegramente el coste de la inversión**. Hasta que la infraestructura no esté concluida y comience su explotación no empezará a recibir el canon.

La transferencia del **riesgo de disponibilidad** se produce mediante la aplicación de unos indicadores objetivos, que se medirán periódicamente, y darán lugar, en caso de incumplimiento, a **deducciones automáticas** en el canon a pagar por la Administración.

B. Para que sea **financiable**, el Plan está diseñado para que **las entidades financieras puedan asumir los riesgos** asociados a los proyectos y éstos proporcionen, a su vez, una rentabilidad adecuada. Se **ha optado por el riesgo de disponibilidad y no por el de demanda**, ligado a la coyuntura del tráfico y, por tanto, a los avatares del ciclo económico, porque dificultaría el acceso a los mercados financieros. Las sociedades concesionarias financiarán, con **recursos propios**, al menos el **20%** de la inversión inicial.

Para que las sociedades concesionarias puedan obtener **financiación ajena**, se ha contrastado los términos del Plan con las principales entidades financieras nacionales e internacionales y se cuenta con la participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y la colaboración de la Asociación Española de la Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA).