

Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras: las diez reformas clave

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Miguel Ángel García Otero

Asociado Senior del Área de Derecho Público

de Gómez-Acebo & Pombo

El miércoles 30 de septiembre del 2015 se publicaron en el *BOE* las dos principales normas que regulan las infraestructuras de transporte terrestre en España, ambas aprobadas por las Cortes el 29 de septiembre: la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, y la Ley 37/2015, de Carreteras.

Nos referiremos aquí a las novedades más destacables que introduce la Ley 37/2015, de Carreteras, que entró en vigor el 1 de octubre pasado y que derogó la anterior Ley de Carreteras de 1988. La nueva ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal sobre el régimen general de comunicaciones y sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 140.1.º, 21.º y 24.º de la Constitución española).

Se mantiene en vigor, en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en la ley, el Reglamento General de Carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, pero se emplaza al Gobierno para que apruebe un nuevo desarrollo reglamentario.

1. Nueva clasificación de las carreteras que conlleva la reducción de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección

La ley suprime la categoría de las «vías rápidas», que se definían como «carreteras de una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes».

A partir de ahora, las carreteras del Estado se clasifican en autopistas y autovías (cuyo

concepto no cambia), en «carreteras multicarril», que se definen como aquellas 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» y las «carreteras convencionales», que son todas las demás carreteras.

El anexo II de la ley actualiza el catálogo de las carreteras estatales de acuerdo con esta nueva clasificación.

Pero, sobre todo, esta modificación de los tipos de carreteras sirve para llevar a cabo una reducción de las limitaciones a las propiedades privadas adyacentes, pues a partir de ahora ni a las anteriores vías rápidas ni a las nuevas carreteras multicarril (difíciles de distinguir de las autovías, salvo porque admiten cruces a nivel y no se limitan los accesos) se les aplican las limitaciones propias de las autopistas, sino las de las carreteras convencionales.

Las zonas de dominio público o en las que se imponen limitaciones a la propiedad privada, reguladas en el capítulo III de la ley, son, a partir de ahora, las siguientes:

- La *zona de dominio público* comprende, además de los terrenos ocupados por las carreteras del Estado y sus elementos funcionales, una franja de terreno a cada lado de ocho metros de anchura en autopistas y autovías y de tres metros en carreteras

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio.

- La *zona de servidumbre* está constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, 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 veinticinco metros en autopistas y autovías y de ocho metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril.
- La *zona de afección* está constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de las carreteras, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por las dos líneas exteriores de la explanación, a una distancia de cien metros en autopistas y autovías y de cincuenta metros en carreteras multicarril y convencionales.
- La *línea límite de edificación* se sitúa, a ambos lados de las carreteras del Estado, a cincuenta metros en autopistas y autovías y a veinticinco metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril. *Se reduce la línea límite de edificación en las variantes o carreteras de circunvalación, que pasa de cien a cincuenta metros.*

2. Modificaciones en las limitaciones a la construcción en las distintas zonas

Las limitaciones a la construcción en las distintas zonas expuestas en el número anterior también sufren algunas modificaciones:

- En la zona de dominio público hay que destacar que hasta ahora sólo podían realizarse obras o construcciones cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exigía, pero ahora se añade que cuando se encuentre así establecido «en una disposición legal» o cuando «se justifique debidamente que no existe otra alternativa técnica o económicamente viable» (art. 29).
- En la zona de afección se mantiene la necesidad de autorización para ejecutar cualquier tipo de obras, cambiar el uso o destino de las existentes y plantar o talar árboles, pero ahora esta autorización será

reglada en la zona de afección que sea exterior a la línea límite de edificación, pues «sólo podrá fundamentarse en razones de seguridad viaria, o en la adecuada explotación de la vía, o en previsiones de los planes, estudios o proyectos de construcción, conservación, ampliación o variación de carreteras del Estado en un futuro no superior a diez años [...]» (art. 32.4).

En la línea límite de edificación se sigue prohibiendo cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación. Fuera de esta línea límite se señala la necesidad de que la edificación residencial respete las restricciones que resulten del establecimiento de las zonas de servidumbre acústica que se definan en los mapas o estudios específicos de ruido realizados por el Ministerio de Fomento (art. 33.1, párr. 3.º).

3. Incremento del canon por uso especial u ocupación de dominio público

En el caso de las autorizaciones de ocupación o aprovechamiento especial del dominio público, la base de fijación del canon será el valor de los terrenos ocupados, habida cuenta de su valor de adquisición por el Estado y el de los predios contiguos; se incrementa el tipo de gravamen, que pasa del 4 % al 5 % sobre el valor de dicha base.

En el caso de las concesiones de áreas de servicio, el canon será el que se haya comprometido o se comprometa a satisfacer el concesionario en la proposición que sirvió de base para el otorgamiento de la concesión.

4. Planificación

Destaca en esta materia la introducción y regulación de la figura denominada «Plan Estratégico de las Carreteras del Estado», que se convierte en el instrumento técnico y jurídico de la política sectorial de carreteras del Estado. Este documento será aprobado y modificado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Fomento, y contendrá las previsiones, los objetivos y las prioridades de actuación con respecto a las carreteras estatales y sus elementos funcionales para el periodo de tiempo al que se refiera el Plan Estratégico.

Llama la atención que la ley no establezca ni el periodo temporal mínimo que deben abarcar estos planes estratégicos ni cuándo el Consejo de Ministros deberá aprobar el primero de ellos.

Se establece la necesidad de que los estudios informativos de nuevas carreteras o de modificaciones sustanciales de las existentes incluyan una *evaluación de las infraestructuras viarias en la seguridad*, así como que tanto los anteproyectos como los proyectos de nuevas carreteras o de modificaciones sustanciales de las existentes deban someterse a *auditorías de seguridad viaria*, al igual que las propias obras previamente a su puesta en servicio. Se remite al desarrollo reglamentario la definición, el alcance y el contenido de estas auditorías.

Sería deseable que el futuro reglamento incluyera una definición de qué ha de entenderse por «modificación sustancial» de una carretera existente, así como que regulara el nivel de conformidad que tales auditorías han de alcanzar para permitir la puesta en servicio de la obra terminada o, en su caso, las consecuencias de que no se alcance tal conformidad, siempre teniendo en cuenta que tanto el anteproyecto como el proyecto de construcción ya fueron sometidos a evaluaciones similares.

Interesa destacar, por último, la necesidad de que, con carácter previo a la aprobación de cualquier estudio o proyecto en la materia 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 deba llevar a cabo un *análisis coste-beneficio* de él en el que queden suficientemente acreditadas la procedencia de su ejecución y la inexistencia de alternativas más económicas y eficientes. Del mismo modo, se prevé que el Ministerio de Fomento, antes de adoptar el correspondiente acuerdo para la ejecución de una nueva carretera con cargo a la financiación pública, deberá estudiar la viabilidad o procedencia de su realización mediante alternativas de menor coste o sistemas de gestión indirecta o colaboración público-privada.

En definitiva, medidas de planificación tan necesarias como tardías, pues en el actual escenario de débil recuperación económica y sin apenas perspectivas de desarrollo de nuevas

infraestructuras viarias, las medidas expuestas resultan de muy escasa virtualidad práctica.

5. Financiación

En materia de financiación resulta particularmente llamativa la ampliación del desarrollo normativo de la figura de las «contribuciones especiales». Esta figura tributaria, existente ya en la ley anterior, pero muy escasamente utilizada (salvo en el ámbito local), consiste en la facultad de la Administración de imponer una exacción a aquellas personas físicas o jurídicas que obtengan un beneficio especial como consecuencia de la ejecución de una obra de infraestructura viaria. En particular, la ley considera beneficio especial el aumento de valor de determinadas fincas como consecuencia de la ejecución de tales obras.

Pues bien, la ley prevé como novedad que en toda propuesta de actuación generadora de gasto público relativa a la ejecución de obras de infraestructura viaria, con excepción de las declaradas urgentes, se deba considerar el establecimiento de contribuciones especiales o justificar motivadamente su improcedencia.

Asimismo, la ley regula que el momento de devengo de las contribuciones especiales que puedan imponerse será el momento de la puesta en servicio de las obras y, por último, prevé que, a los sujetos pasivos que además sean titulares de un derecho expropiado para la ejecución de las obras, les sea deducido el justiprecio de aquél de su cuota individual.

6. Explotación de las carreteras. Previsiones para procurar la apertura a la competencia de las áreas de servicio

- A partir de ahora, «la utilización de las carreteras por el usuario será gratuita o podrá conllevar el pago de peajes o tasas» (art. 22). Con esta previsión se elimina la regla general contenida en la ley anterior de que la utilización de las carreteras será gratuita y de que sólo excepcionalmente conllevará el pago de peaje, previéndose además como alternativa el pago de tasas.
- Se suprime la limitación de que no puedan instalarse áreas de servicio en las variantes o carreteras de circunvalación que establecía la ley de 1988.

- Pero la principal novedad en materia de explotación de carreteras se refiere, como ha destacado el Ministerio de Fomento, a la introducción de un precepto dirigido a procurar *la apertura a la competencia de la distribución al por menor del productos petrolíferos en la áreas de servicio*.

El artículo 27.2 de la ley dispone así que *la adjudicación de las concesiones de áreas de servicio en las que se incluyan instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos no se podrá realizar a favor del mismo operador al por mayor ni de un operador del mismo grupo empresarial que el que suministre en exclusiva a las estaciones de servicio inmediatamente anterior y posterior, en el mismo sentido de circulación, a la que es objeto de licitación*. Del mismo modo, no podrán adjudicarse en bloque todas las concesiones de áreas de servicio que cuenten con instalaciones de este tipo a un mismo operador al por mayor ni a operadores de un mismo grupo empresarial.

En coherencia con esta previsión, la disposición final segunda de la ley modifica la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, para incluir las restricciones descritas en cuanto a la adjudicación de áreas de servicio en las autopistas de peaje.

Interesa asimismo señalar que el artículo 27 de la ley regula con detalle el procedimiento para la adjudicación de las áreas de servicio y precisa que, «cuando se trate de la concesión de la explotación de áreas de servicio ya construidas, el importe del canon anual, que será fijado en las bases del correspondiente procedimiento de adjudicación del contrato concesional, no podrá ser inferior al 4 % de la valoración de las mismas».

- En la misma línea de *liberalizar* las áreas de servicio, *la ley suprime la referencia a la fijación por reglamento de sus «distancias mínimas»*, disponiéndose únicamente que el Ministerio de Fomento establecerá su localización y características funcionales en atención a los criterios que enuncia la ley (art. 26.3).

7. Coordinación entre la planificación viaria, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. La «zona de influencia» de las carreteras del Estado

El artículo 16 contiene diversas determinaciones dirigidas a evitar, como dice la exposición de motivos, que el desarrollo de las carreteras estatales se supedita únicamente a la planificación territorial y urbanística, así como para la especulación de los terrenos cuando se proyecta una carretera. Entre las medidas previstas pueden destacarse las siguientes:

- Se establece que las previsiones de los estudios de carreteras ya aprobados prevalezcan sobre cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística en tramitación. La aprobación de instrumentos de modificación, revisión, desarrollo o ejecución de la ordenación territorial o urbanística en contra de lo establecido en un estudio de carreteras aprobado definitivamente se sanciona con la nulidad de pleno derecho.
- Se recoge la necesidad de informe del Ministerio de Fomento cuando se acuerde la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento urbanístico o de protección medioambiental que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado por estar dentro de su zona de influencia. Reglamentariamente se definirá la zona de influencia de las carreteras del Estado. El informe tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a las posibles afecciones a la red de carreteras del Estado (pero, si no se emite en un plazo de tres meses, se entiende favorable), sancionándose igualmente con la nulidad de pleno derecho la aprobación de los citados instrumentos sin pedir este informe o cuando afecten al dominio o al servicio público de titularidad estatal.
- Se prevé que, desde el momento en que se apruebe inicialmente un estudio informativo de carreteras, pueda suspenderse la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística sin que sea posible otorgar nuevas clasificaciones o calificaciones a los suelos afectados ni licencias urbanísticas nuevas durante el plazo máximo de un año desde la publicación del anuncio de información pública, o hasta un año y seis meses en casos excepcionales previstos

de forma motivada por el Ministerio de Fomento.

8. Potestades de la Administración en caso de obras o usos no autorizados y para establecer limitaciones a la circulación

- Además del procedimiento contradictorio ya previsto para la legalización o, en su caso, demolición de las obras o instalaciones o el cese de los usos no autorizados o que no se ajusten a lo establecido en las autorizaciones, la ley añade que la Administración, ante actuaciones en el dominio público que representen un peligro para la seguridad viaria o la adecuada explotación de la vía, pueda adoptar medidas inmediatas para suprimir el peligro por cuenta del causante y sin necesidad de autorización judicial previa.
- El artículo 38 regula las posibilidades del Ministerio de fomento de imponer en determinadas circunstancias limitaciones temporales o permanentes a la circulación en ciertos tramos de las carreteras, incluida la posibilidad de desviar el tráfico hacia autopistas explotadas en régimen de concesión (con previsión de compensaciones al concesionario por los perjuicios que se le originen).

9. Resarcimiento por daños a las carreteras y por el coste del auxilio público

El artículo 40 prevé que el Ministerio de Fomento podrá exigir, además del resarcimiento del coste de reparación de las carreteras, el «coste que conlleve su intervención para el auxilio público mediante personal, ya sea a través de medios

propios o contratados, medios de señalización o balizamiento, la custodia de vehículos o cargas, y la retirada de restos en caso de accidente o avería». Todo ello hay que entenderlo referido, claro está, a aquellos supuestos en los que proceda tal resarcimiento conforme a las reglas que rigen las responsabilidad extracontractual por daños.

10. Incremento de las infracciones y de la cuantía de las sanciones

Como viene siendo habitual en cada nueva ley, dada la «hipertrofia punitiva» que padecemos, se amplía el catálogo de infracciones y se incrementa la cuantía de las sanciones previstas en la normativa anterior.

Entre las nuevas infracciones incorporadas a la Ley de Carreteras cabe destacar las aplicables a los concesionarios (que hasta ahora se limitaban a las penalidades contractuales previstas en el Decreto 215/1973, por el que se aprueba el pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión). Se tipifica así como infracción grave la «negligencia en la prestación de servicios a usuarios o en el cumplimiento de las tareas de explotación de carreteras o elementos funcionales en régimen de concesión, por parte de sus concesionarios, sin perjuicio de las penalizaciones contractuales que, en su caso se encuentren establecidas en los correspondientes contratos» (art. 41.3/).

Se incrementa en gran manera el importe máximo de todas las sanciones. En el caso de las infracciones muy graves, la cuantía máxima de la multa pasa de 25 000 000 de pesetas (unos 150 000 euros) a 300 000 euros.