

Comentarios al «proyecto de ley de carreteras» publicado en el *BOCG* de fecha 14 de mayo del 2015

José Manuel Palau Navarro

Socio del Área de Administrativo y Regulatorio de Gómez-Acebo & Pombo

El Gobierno de España ha comenzado el proceso tendente a la aprobación de una nueva ley que sustituya a la vigente Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. Sin ánimo de ser exhaustivos, vamos a enumerar las novedades que consideramos más importantes, entendiendo que se trata de un proyecto continuista, aunque con novedades significativas y rompedoras en algunos aspectos:

- a) El proyecto sólo regula e incide en la red de carreteras titularidad del Estado sin ser de aplicación directa al resto de las carreteras titularidad de otras Administraciones Públicas.
- b) Se modifica la distinta clasificación de las carreteras. Si bien se mantienen las autopistas y las autovías, se suprimen las vías rápidas y en su lugar aparecen las llamadas «carreteras multicarril», que son aquellas que, sin ser autopistas ni autovías, tienen al menos dos carriles por sentido con separación o delimitación de los mismos, pudiendo tener accesos o cruces a nivel (sin lugar a dudas, el elemento diferenciador del resto de las carreteras estatales).

Se aprovecha para crear una nueva categoría de carreteras llamadas «viario anexo a la Red de Carreteras del Estado» que no pertenecen a dicha red (por no cumplir las condiciones que se exigen para pertenecer a ella), aunque son de titularidad estatal; esta categoría comprende las carreteras que son susceptibles de ser cedidas a otras Administraciones que así lo soliciten.

La gran novedad es que las carreteras no incluidas en la Red de Carreteras del Estado, pero titularidad de éste, *pueden ser transmitidas a personas físicas o jurídicas*, si bien no se define ni el procedimiento ni cómo se podrá llevar a cabo.

Novedad que, a falta de concretar, supone una ruptura con el modelo vigente.

- c) Se impone la obligación de que, con carácter previo a la elaboración de todo proyecto de nueva carretera, incluidos los que supongan una variación sustancial de las existentes, se deberá llevar a cabo un *análisis coste-beneficio* de aquél donde queden acreditadas la procedencia de su ejecución y la inexistencia de alternativas más económicas y eficientes. Esta obligación tiene su justificación en el relativo fracaso económico de las carreteras ejecutadas mediante el sistema de «peaje en sombra».
- d) Se establece que todos los *instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo* se encuentren sometidos a los estudios informativos de carreteras, de manera que entre sus determinaciones se incluyan el trazado y el diseño de la red viaria estatal y que dicha red no se vea afectada por clasificaciones o calificaciones del suelo que dificulten su ejecución. Esta obligación es aplicable desde el momento en que el citado estudio informativo esté en elaboración, con un sistema muy similar al de los deslindes de costas.

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.

- e) Una de las novedades más significativas es la recogida en el artículo 15.3, ya que en dicho precepto se plasma el principio de *primacía de la gestión indirecta en la ejecución de las carreteras* (incluida la colaboración público-privada), rigiendo el principio de la búsqueda de soluciones alternativas que conlleven el menor coste para las arcas públicas. Este principio se manifiesta al establecerse la obligación de estudiar las posibilidades de ejecución privada de las carreteras antes que la adopción del acuerdo de ejecución con cargo a la financiación pública.

La medida anterior pierde gran parte de su impacto desde el momento en que ni se ha acometido en el proyecto —y por lo tanto tampoco se ha solucionado— el problema que los *sobrecostes de expropiación* generan en las explotaciones de las carreteras por gestión indirecta.

Por el contrario se recupera la figura de las *contribuciones especiales* aplicables a los sujetos pasivos y titulares de fincas que se benefician de modo directo de las carreteras y de sus obras complementarias. Sinceramente, vemos difícil poder aplicar esta forma de financiación, tanto por la dificultad de definir el concepto jurídico referido a la obtención de un beneficio, como por la dificultad de definir su alcance territorial.

- f) En lo que respecta a la *explotación de las carreteras* de la red estatal y en lo que atañe a la distribución de carburantes, se establece que «la concesión de *instalaciones de distribución de productos petrolíferos* al por menor no podrá realizarse en favor del mismo operador al por mayor o de un operador del mismo grupo empresarial que el que suministre en exclusiva a las estaciones de servicio inmediatamente anterior o posterior, en el mismo sentido de circulación, a la que es objeto de licitación», de la misma manera que se prohíbe adjudicar toda la distribución al por menor de una carretera a un mismo operador al por mayor. Esta medida intenta evitar los llamados

«monopolios de suministro» en determinadas carreteras.

- g) Respecto de las *limitaciones a las propiedades contiguas a las carreteras*, basta decir que las zonas de dominio público, las zonas de servidumbre y las zonas de afección se mantienen igual que en la legislación vigente, si bien se es más prolijo en su deslinde y proyección, aunque lo que realmente se hace es reproducir la legislación de bienes del Estado sin aportar novedades al respecto.

No obstante en este apartado se proponen novedades importantes:

- 1) La *zona de limitación de la edificación* no varía sustancialmente de la recogida en la Ley de Carreteras vigente, aunque se prohíbe en esta zona toda construcción (como hasta ahora), incluidas las que se desarrollen en el subsuelo (obvio, pero hasta ahora no se recogía expresamente).
- 2) Se crea *de facto* una nueva zona: la *zona de servidumbre acústica*, zona que afectará sólo al uso residencial y asimilado y cuya definición exacta surgirá de los mapas y estudios que al efecto elabore el Ministerio de Fomento.
- 3) La novedad más importante que se propone es que las modificaciones de la línea límite de edificación y de la zona de servidumbre acústica que sean consecuencia de nuevas actuaciones en las carreteras conferirán *derecho a indemnización* a favor de los titulares de los derechos reales incluidos en ellas. Tal derecho a indemnización alcanza incluso a los supuestos en que la construcción de nuevas carreteras conlleve reducciones de la edificabilidad o del aprovechamiento.

A modo de conclusión, podemos decir que se trata de un proyecto continuista, aunque introduce algunas novedades que pretenden dar una salida a algunos problemas detectados, si bien no se acometen otros, a nuestro entender de mayor trascendencia.