

XII JORNADAS COEX

**GRUPO DE TRABAJO DE EXPLOTACIÓN
DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN**

**DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS
MINISTERIO DE FOMENTO**

PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES

Autores:

José Manuel Blanco Segarra

Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Extremadura

Dirección General de Carreteras (Ministerio de Fomento)

Tfno.: 699 064167 e-mail: jmblanco@fomento.es

Agustín Sánchez Rey

Subdirector General Adjunto de Conservación y Explotación

Dirección General de Carreteras (Ministerio de Fomento)

Tfno.: 91 5978657 e-mail: asanchez@fomento.es

GRUPO DE TRABAJO DE EXPLOTACIÓN DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS MINISTERIO DE FOMENTO

PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES

1.- INTRODUCCIÓN

A iniciativa de la Secretaria General de Infraestructuras D^a Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández se constituyó en Septiembre de 2009, en el seno de la Dirección General de Carreteras, el “Grupo de Trabajo de Explotación” con el objetivo de elaborar propuestas encaminadas a una mejora y agilización de aquellos procedimientos administrativos o prácticas en los que, por su volumen, importancia o trascendencia social o para el Servicio de Carreteras, sea conveniente introducir cambios o nuevos enfoques de planteamiento o actuación.

Los componentes del Grupo de Trabajo de Explotación (en adelante GTEx), el cual ha trabajado en estrecha colaboración con la Subdirectora General de Conservación y Explotación, M^a del Rosario Cornejo Arribas, han sido:

Agustín Sánchez Rey	Subdirector General Adjunto de Conservación y Explotación
José Manuel Blanco Segarra	Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Extremadura y presidente del GTEx
Hermelando Corbí Rico	Jefe de la Unidad de Carreteras de Huelva
Carlos Llinás González	Jefe de la Unidad de Carreteras de Segovia
Alfredo López de la Fuente	Jefe de Área de Planeamiento Proyectos y Obras de la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid
Isidoro Picazo Valera	Jefe de la Unidad de Carreteras de Albacete
José Ignacio Sellers Bermejo	ITOP destinado en la Unidad de Carreteras de Cáceres y Secretario del GTEx

Tras sucesivas reuniones en las que se analizó con detalle y se debatió ampliamente con aportaciones muy interesantes de todos los componentes, se ha alcanzado un acuerdo casi total en el seno del Grupo acerca de la totalidad de las conclusiones y propuestas, siendo tal vez el aspecto en el que el debate ha sido aún más intenso, por existir diversas alternativas de solución, todas ellas muy válidas pero de difícil compatibilidad entre sí, lo relativo a la gestión de las autorizaciones que conlleven ocupación permanente del dominio público.

2.- EL CONCEPTO DE EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS

La Explotación **comprende los tres ámbitos actuales de gestión de la Red de Carreteras del Estado**, esto es, las carreteras con gestión convencional (directa) y las concesiones de autovías y autopistas de peaje y las concesiones de autovías de 1ª Generación (indirecta).

La definición del **concepto de Explotación** viene recogido en el artículo 48 del vigente Reglamento General de Carreteras de 1994 (RD 1812/1994) y puede resumirse en los siguientes dos grandes campos:

- **Actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso** (incluida la ayuda a la Vialidad).
- Las operaciones de conservación y mantenimiento.

Puesto que el vigente Reglamento General de Carreteras, aprobado mediante RD 1812/94, de 2 de septiembre desarrolla la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, mediante la técnica de transcribir los correspondientes artículos de la Ley y añadir las especificaciones correspondientes, se puede extraer de éste el amplio concepto y campos de actuación de la Explotación así como las numerosas materias y conceptos que le están ligados de manera más o menos directa.

Si se analizan los artículos del Reglamento que delimitan el campo de la Explotación puede apreciarse que, desde un punto de vista formal, la Explotación en su sentido más amplio incluiría la Conservación y la Seguridad Vial y que también guarda relación a materias tales como si la carretera es financiada o no mediante peaje y gestionada o no directamente.

En la organización interna de la Dirección General de Carreteras todo ello está organizado según ramas especializadas de manera que la práctica habitual es considerar la Explotación en sentido más reducido y referido a la vigilancia y defensa de la carretera (incluidos los expedientes relativos a Urbanismo) y actuaciones complementarias tales como: Áreas de Servicio, Áreas de Descanso, Estaciones de Pesaje, Explotación de Túneles, etc.

3.- ASPECTOS EN LOS QUE SE HA CENTRADO EL GRUPO DE TRABAJO DE EXPLOTACIÓN

El GTEx se ha centrado en las actividades relativas a la vigilancia y defensa de la carretera, esto es, las necesarias para evitar actividades de terceros que perjudiquen a la propia carretera, a su función o a sus zonas de influencia, con alguna referencia indirecta a las encaminadas al mejor uso de la carretera que incluyen las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles.

La **gran variedad de actividades** de dicho campo de la Explotación puede agruparse en:

- Autorizaciones de obras y actuaciones promovidas por colindantes.
- Informes sobre expedientes de Urbanismo y Ordenación Territorial.
- Expedientes sancionadores por incumplimiento del Reglamento de Carreteras.
- Reclamaciones a terceros por daños a la carretera.

- Reclamaciones patrimoniales contra la Administración.
- Explotación de Túneles.
- Informes sobre transportes especiales y pruebas deportivas.
- Otros numerosos aspectos relativos a la Vialidad: Áreas de Servicio, Áreas de Descanso, Estaciones de Pesaje, Teleruta, vialidad invernal, paneles de mensaje variable, atención a accidentes e incidentes y conocimiento de cuantos incidentes se produzcan en la Red y gestión de dicha información.

Se ha analizado la situación general de la Explotación, el **amplio espectro de actividades** relacionadas con la misma, así como el **largo y complejo proceso de delegación de competencias y funciones en materia de defensa del dominio público y de la carretera** a los Servicios Centrales y Periféricos y la resultante distribución actual, comprobándose que **la gestión que se viene realizando es en general correcta y adecuada** pese a la gran amplitud de tareas inherentes y circunstancias variables a lo largo de la Red, el ingente número de expedientes que se generan y la escasez de medios, por lo que el GTEx se ha centrado en aquellos aspectos susceptibles de mejora o agilización de tramitación, toma de decisiones y resolución.

Asimismo se ha realizado en el ámbito de los Servicios Periféricos una **Encuesta Interna en materia de Explotación** en lo referente a la defensa de la carretera que ha servido de apoyo en la adopción de las propuestas contenidas en las Conclusiones.

4.- RESULTADO FINAL DE LA LABOR DEL GT DE EXPLOTACIÓN

La labor del GTEx se ha cristalizado en unas Conclusiones consistentes en una serie de **propuestas**, algunas de las cuales podrían adoptarse a un relativamente corto plazo y otras en plazo mayor, entre las que caben destacar:

- Medidas tendentes a incrementar la homogeneidad de procedimientos y criterios.
- Medidas tendentes a mejorar la formación y la estabilidad de las personas involucradas en la gestión de Explotación, tanto en los propios Servicios como en los Sectores y en los tramos concesionados.
- Análisis del actual estado de la gestión de la Explotación y determinación de las materias más importantes de la misma susceptibles de agilización, que ha servido de base para la redacción en el seno de la DGC de un borrador de O.M. de delegación de competencias el cual se encuentra en estudio y del que se presenta sus líneas principales al final de esta exposición.

A continuación se recoge y resume la labor realizada y las Conclusiones obtenidas.

5.- ANÁLISIS DE SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICA

Del análisis realizado por el GTEx de la situación de la Explotación (en el sentido reducido de ésta, arriba expresado) de carreteras y su problemática, se desprende lo siguiente:

1º.- IMPORTANCIA Y VARIEDAD DE LOS INTERESES OBJETO DE LA EXPLOTACIÓN. EL OBJETIVO GENERAL DE ÉSTA.

La Explotación genera anualmente un ingente volumen de expedientes de todo tipo que afectan, de manera directa o indirecta a numerosísimos ciudadanos, cuya casuística, actividades e intereses es muy amplia, lo que exige una dedicación continuada de numeroso personal técnico y administrativo en los Servicios Centrales y, sobre todo, Periféricos.

Las carreteras no son un fin en sí mismo, sino que están al servicio de la sociedad a la que sirve y que a su vez las sufraga y conserva por entender que es un bien útil y valioso digno de permanecer.

Por todo ello debe procurarse siempre un razonable **equilibrio entre la defensa y tutela de la Red**, permitir el **desarrollo ordenado de actividades de terceros** que no la perjudiquen y lograr adecuada y permanente agilidad y eficacia en su gestión al tiempo que **unicidad de criterio**.

El personal dedicado a la Explotación gestiona una gran cantidad de **información** acerca del uso de la carretera, la cual debe recabarse, analizarse y estar disponible en un plazo lo más breve posible con garantía de ser reflejo fiel de la realidad.

A lo anterior puede añadirse que tras la gran transformación de la Red de Carreteras del Estado llevada a cabo en las últimas décadas, periodo en el cual ha sido necesario focalizar la atención en la construcción, y ahora cada vez más en la conservación, parece llegado el momento de sentar una bases firmes para la adecuada explotación de este patrimonio logrado con tanto esfuerzo.

2º.- EN MATERIA DE PERSONAL:

Existe necesidad de impulsar la adecuada **formación** periódica y de calidad en Explotación, especialmente de los técnicos de las empresas de Conservación Integral y concesionarias.

No se realizan **Cursos y Jornadas de divulgación suficientes** en estas materias lo que coadyuva en que en los Servicios Periféricos existan criterios e interpretaciones muchas veces dispares, como lo demuestra claramente las respuestas recibidas a la Encuesta Interna de Explotación.

Tanto en los Servicios Centrales como en los Servicios Periféricos y en las Conservaciones Integrales se aprecia una gran **falta de estabilidad en los puestos relativos a la gestión de la Explotación**, lo cual es muy perjudicial pues la experiencia del gestor de Explotación es una cualidad fundamental.

Existe generalizada sensación de que no se reconoce a la Explotación su importancia, responsabilidad, complejidad, trascendencia y **servicio, muchas veces ingrato**.

3º.- NECESIDAD DE MEJORAR LA UNICIDAD Y HOMOGENEIDAD DE CRITERIOS:

Existencia, en los numerosos Servicios Periféricos y gestores que intervienen, de **dudas, planteamientos, enfoques y criterios contradictorios o dispares** así como propuestas alternativas de interpretación de diferentes aspectos.

Necesidad de **sistematizar y homogeneizar** los procedimientos, formularios y detalles de tramitación de los expedientes de Explotación en los Servicios Periféricos.

Carencia de un **sistema de información y gestión** que funcione en red y que integre TeleRuta, SIG, Inventarios, gestión documental, etc. evitando sistemas parciales inconexos o reiterativos.

Necesidad de establecer criterios homogéneos en el reparto de **titularidades** en los ramales de enlaces con otras Redes, así como criterios de reparto de titularidades en lo relativo a las estructuras de los puntos de cruce con otras infraestructuras tales como las ferroviarias.

Existencia de dudas acerca de cómo actuar en caso de incumplimiento de otra Administración u organismo en la **conservación de una estructura o elemento que afecte a la Red**, y específicamente en las reposiciones de los viales afectados. Existen dudas acerca de cuál sería el procedimiento adecuado en los casos de expropiaciones cuyo beneficiario es otra Administración u organismo.

Otro aspecto en el que debe establecerse un criterio es el relativo al destino y calificación urbanística a dar a las franjas de terrenos demaniales (expropiados) en las **márgenes afectadas por planeamientos urbanísticos** y modo de tramitarlo, pues existen criterios y prácticas muy dispares.

Se ha elaborado un listado no exhaustivo de materias objeto de una posible Nota de Servicio sobre Armonización de Criterios y Procedimientos de aplicación en la gestión de la Explotación de carreteras estatales.

4º.- EXPEDIENTES DE EXPLOTACIÓN CONSIDERADOS MÁS RELEVANTES:

Al ser la agilización de la tramitación el objetivo primordial del GTEx se remarca la necesidad de lograrlo en los **expedientes e informes de instrumentos urbanísticos**, los relativos a los **accesos a las carreteras** y los de **ocupación sistemática del dominio público**, todos ellos muy relevantes, para lo cual se propone una delegación o desconcentración parcial de competencias a los Servicios Periféricos.

Es especialmente singular la Explotación referida al Urbanismo por constituir, si es bien gestionada, un muy eficaz instrumento de lo que podría denominarse **Explotación Preventiva**.

Ante la importancia cada día mayor de una adecuada gestión de cuantos expedientes urbanísticos afecten a la Explotación de carreteras, se ha redactado un Borrador de Guía para la elaboración de Informes de Urbanismo, del cual se propone que se haga circular entre los Servicios Periféricos al objeto de recabar pareceres y aportaciones y con ello redactar una versión definitiva.

Se aprecia frecuente **incumplimiento de los Ayuntamientos** en lo relativo a la obligación establecida en el art. 10.2 de la Ley de Carreteras, acerca de remitir el proyecto de revisión

o modificación de un instrumento de planeamiento, para su informe, con anterioridad a su aprobación inicial.

Y se destaca la importancia de tener en cuenta el contenido y repercusión que tiene lo establecido en la Ley 13/2003, de 23 de mayo (BOE del 24) reguladora del contrato de concesión de obras públicas, unido a lo establecido acerca de silencio administrativo en el art 43.2 de la Ley 30/92, LRJAP y del PAC (BOE de 27/11/1992) el cual ha sido modificado por el art. 2.Dos) de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (BOE de 23) de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Así, el objeto de dicha Ley 13/2003, según señala su Preámbulo, es regular la modalidad de construcción y explotación de la obra pública en régimen de concesión, confiriendo el protagonismo principal, bajo la tutela y el control de la Administración, a la iniciativa y capital privados. En este contexto, las referencias en el Preámbulo y en el articulado a la “explotación” se refieren a aspectos económicos más que al concepto de “Explotación” a que se refiere el artículo 48 del RGC, pero es reseñable (con la salvedad de la importante Disposición Transitoria Segunda que se comenta más adelante) lo indicado en la redacción que le da al artículo 244 de la LCAP, al que titula “Uso y conservación de la obra pública” donde se establece:

Artículo 244. Uso y conservación de la obra pública.

- 1. El concesionario deberá cuidar de la adecuada aplicación de las normas sobre uso, policía y conservación de la obra pública.*
- 2. El personal encargado de la explotación de la obra pública, en ausencia de agentes de la autoridad, podrá adoptar las medidas necesarias en orden a la utilización de la obra pública, formulando, en su caso, las denuncias pertinentes. A estos efectos, servirán de medio de prueba las obtenidas por el personal del concesionario debidamente acreditado y con los medios previamente homologados por la Administración competente, así como cualquier otro admitido en derecho.*

Pero lo más destacable, a los efectos de la Explotación de carreteras, especialmente en lo relativo a Urbanismo, es la Disposición Adicional Segunda “Colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas” en la que se incluye una serie de medidas de trascendencia así, en el segundo párrafo del apartado 2 señala que:

“...En defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las comunidades autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos...”.

Y en el apartado tercero de dicha Disposición Adicional Segunda se establece que:

“...Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de

conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones...”

Y lo que es más importante, en el apartado cuarto de la Disposición Adicional Segunda se establece que:

*“...La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, **salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal**. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales...”*

Se aprecia también que en muchos casos no se tiene presencia propia (y se considera necesaria) en los **órganos colegiados territoriales de Urbanismo** aunque la haya de la Delegación o Subdelegación del Gobierno.

5º.- NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN EN MATERIA NORMATIVA Y DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL:

Es necesaria la adecuación, revisión y actualización de **la Ley y Reglamento de Carreteras** vigentes. Un punto de partida podría ser retomar el trabajo realizado al respecto por la DGC plasmado en el **borrador de modificación de la Ley realizado en 2006**.

Es de destacar que no se dispone un instrumento legal adecuado para dotar de calificación y régimen urbanísticos propios a los distintos **trazados y corredores notificados en un Estudio Informativo pendiente de aprobación definitiva**, o en Proyectos de Trazado pendientes de aprobación provisional que no hubiesen sido precedidos de Estudio Informativo, que lo protegiera hasta su concreción evitando problemas y sobrecostes futuros, pues el término legal “previsiones” empleado por la Ley de Carreteras no está claro que sirva de base suficiente para la justificación de resoluciones e informes.

Como se ha señalado en el punto anterior, los expedientes considerados más relevantes y que precisan agilización de su tramitación son los **expedientes e informes de instrumentos urbanísticos**, los relativos a los **accesos a las carreteras** y los de **ocupación sistemática del dominio público**, para lo cual se propone una delegación parcial de competencias a los Servicios Periféricos.

Asimismo se considera necesario añadir a dicha delegación parcial el dotar a los Servicios Periféricos de competencia para resolver o informar asuntos competencia de los Servicios Centrales que presenten documentación defectuosa o insuficiente, lo que descargaría a éstos de dicha labor.

6º.- CONSTATACIÓN DE PRESIONES POLÍTICAS Y SOCIALES

La Red de Carreteras del Estado sufre con carácter general una gran presión urbanística de tipos e implicaciones muy diversos.

Para paliarlo sería conveniente generar instrumentos de tramitación y gestión competencial que aminorasen la presión sobre los Servicios Periféricos.

6.- CONCLUSIONES ALCANZADAS POR EL GRUPO DE TRABAJO DE EXPLOTACIÓN

A continuación se recogen en un Cuadro las Conclusiones alcanzadas por el Grupo de Trabajo de Explotación distribuidas en las siguientes cuatro áreas: “Personal y Formación”, “Actualización normativa y Delegación de Competencias”, “Unicidad y Homogeneidad de Criterios” y “Otros”. Para cada una de ellas se proponen diversas medidas de aplicación a corto, medio o largo plazo a lo que se añade una de aplicación continuada.

ÁREA	PLAZO DE APLICACIÓN	CUADRO RESUMEN DE CONCLUSIONES
Personal y formación	Continuado	IMPULSAR LA FORMACIÓN mediante la realización de Cursos para el personal de Conservación Integral y concesionarias. Dichos Cursos, si bien auspiciados por el Ministerio de Fomento, podrían ser impartidos -por ejemplo- por ACEX con un temario acordado con la Dirección General de Carreteras (DGC), con un contenido consensuado que permitiría exigir en un futuro la superación de dicho Curso como requisito obligatorio (previo o no) al personal que fuese a trabajar en esta materia para la DGC.
	Corto plazo	Incluir más aspectos de Explotación en las periódicas Jornadas de Conservación y Explotación, e incluso promover Jornadas temáticas específicas sobre Explotación. Facilitar la asistencia al mayor número posible de personas implicadas, destacándose en dichas Jornadas y en cuantos foros tengan relación con estas materias, la importancia, responsabilidad, complejidad técnico – administrativa, trascendencia y servicio, difundiendo la información incluso a los no asistentes.
	Largo plazo	Al objeto de promover e incentivar que se cubran de forma estable las plazas de Explotación en los Servicios Centrales del Departamento y Periféricos, se propone: Promover una adecuada RPT con puestos y salarios acordes para técnicos, administrativos y personal laboral/caminero, extensiva a los Servicios de Actuación Administrativa, con complementos específicos incentivantes. Iniciar un debate sobre los Pliegos que rigen la Conservación Integral al objeto de introducir figuras que incentiven la estabilidad.
Actualización normativa y Delegación Competencial	Corto plazo	Delegar competencias en los Servicios Periféricos en materia de urbanismo, accesos y ocupación del dominio público. Ello se propone con objeto de priorizar la agilización de los expedientes relativos a urbanismo, accesos y ocupación sistemática del dominio público, descargando así a los Servicios Centrales de muchos expedientes que podrían ser resueltos adecuadamente por los Servicios Periféricos. Se adjunta borrador de Orden de delegación de competencias
	Largo plazo	Se propone que, por lo que a Explotación se refiere, se proceda a la revisión y actualización en numerosos aspectos de la Ley y Reglamento General de Carreteras vigentes y de la Orden Ministerial de Accesos. Se propone asimismo que se tome como base de trabajo la labor anteriormente realizado al respecto por la Dirección General de Carreteras y plasmada en el Borrador de modificación de la Ley de Carreteras realizado en 2006 (documento fechado el 28/12/2006).

	Corto plazo	Se propone que los Servicios Periféricos tengan competencia para informar desfavorablemente aquellos expedientes urbanísticos que, si bien correspondiendo actualmente su resolución a los Servicios Centrales, se apreciase que se tratasen de expedientes defectuosos por documentación insuficiente según la normativa de aplicación , descargando así a los Servicios Centrales de realizar esta labor.
	Corto plazo	Se propone que se promueva la presencia de un representante de la Administración de Carreteras en los órganos colegiados territoriales de Urbanismo .
	Corto plazo	Adoptar medidas contra las particiones interesadas de solicitudes que pudieran significar un intento del solicitante de lograr el menor nivel jerárquico, contra lo cual se propone que pueda elevarse, por dicho motivo, a un nivel superior de resolución.
Unidad y homogeneidad de criterios	Corto plazo	Siendo la afección del Urbanismo a la Red el asunto de Explotación al que se le da mayor importancia y al mismo tiempo uno de aquéllos en los que se suscitan mayor número de dudas y posibles criterios dispares, el GT está elaborando un borrador de “Guía Práctica para la redacción de Informes urbanísticos” acerca del cual propone que una vez revisado se apruebe y difunda.
	Largo plazo	Se considera necesario promover la emisión de una Nota de Servicio sobre Armonización de Criterios y Procedimientos Generales de aplicación en Explotación , para la cual se propone un guión no exhaustivo.
	Medio plazo	Se propone la emisión de una Nota de Servicio y una Guía Práctica sobre procedimientos sancionadores , donde podrían fijarse diversos criterios sobre potestad sancionadora: personalidad de instructores y secretarios, posibilidad de modificar calificaciones, fijación de criterios para marcar umbrales de valoración de la sanción, etc. En dichos documentos se debe hacer hincapié en la necesidad de que en los expedientes sancionadores se justifique con detalle la motivación, gravedad, etc. para evitar sentencias judiciales en contra.
	Corto plazo	Clarificar las competencias en materia de explotación en carreteras en régimen de concesión , distinguiendo los tipos existentes, en relación con competencia de firma de resoluciones, responsabilidad, procedimiento de redacción de informes y jerarquía orgánica y territorial de los mismos, etc.
	Corto plazo	Específicamente, establecer en el caso de las concesiones un criterio definitivo acerca de si el deudor en el pago de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial es la Concesionaria o el Estado, cuando concorra la responsabilidad, distinguiendo el caso especial de las concesiones de autovías de 1ª Generación, y forma de tramitación.

	Corto plazo	Establecer un criterio general para la gestión de Tasas por ocupación del dominio público: Se propone la aplicación del criterio territorial en concordancia con la distribución competencial propuesta por el GT en el borrador de Orden Ministerial, de lo que resultaría: 1.- En los Servicios Centrales cuando la actuación afecte al tránsito por más de una Demarcación de Carreteras. 2.- En el caso de que la afección lo sea sobre varias provincias de una misma Demarcación de Carreteras, la competencia correspondería al Jefe de la Demarcación. 3.- Y en el caso de que la afección no sobrepase el ámbito provincial, correspondería al Jefe de la Unidad (o Jefe del Servicio de Conservación y Explotación en provincias cabeceras de Demarcación). Asimismo se propone que se reflejen estos extremos relativos a Tasas en los condicionados generales o particulares de las resoluciones que se emitan sobre la materia.
	Medio plazo	Determinar los criterios necesarios para el reparto de titularidades de los ramales de los enlaces: Dada la importancia que una adecuada resolución de este asunto tiene para la Explotación, se debe adoptar una decisión al respecto, en lo cual se conoce que están trabajando los Grupos de Proyectos y de Conservación. Hacer extensivo el trabajo a las titularidades de estructuras comunes con infraestructuras de otras Administraciones u organismos tales como las ferroviarias.
	Largo plazo	Sistematización de procedimientos y formularios de Explotación: Se propone actualizar la labor realizada hace dos décadas de sistematización de procedimientos específicos y sus formularios, recogida en el Documento Provisional de Mayo de 1995.
Otros	Medio plazo	Estudiar la figura de rango legal que permitiera calificar y proteger los distintos corredores de Estudios Informativos no aprobados definitivamente y el trazado de un Proyecto de Trazado cuando no haya habido un previo Estudio Informativo, pudiendo induirse este aspecto en la también propuesta actualización de la Ley de Carreteras.
	Corto plazo	Adoptar una decisión definitiva acerca de si deben proseguir implantando y autorizando las instalaciones de auxilio y emergencia SOS en las autovías, tanto a nivel de Proyecto como de la posterior conservación y explotación.

	Corto plazo	Remitir escrito circular para recordar a los Ayuntamientos y a las CC.AA. en cuyo territorio exista Red Estatal gestionada por la DGC el cumplimiento del art 10.2 de la Ley 25/88 de carreteras sobre la remisión de ejemplares de expedientes urbanísticos (para informe del Departamento) antes de la aprobación inicial. Asimismo, se propone los siguientes recordatorios: - Que los informes de la Administración de Carreteras del Estado sobre instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales serán vinculantes en lo que se refiera a la defensa de las competencias exclusivas del Estado. - Que el plazo para su emisión es de dos meses, transcurrido el cual se entenderán favorables a los solos efectos de la posibilidad de continuar el procedimiento, ya que la falta de emisión en plazo de dichos informes implicará necesariamente el carácter desfavorable del silencio en cuanto afecte al dominio público o servicios públicos estatales. - Que si el informe preceptivo no hubiera sido solicitado, o hubiera sido emitido con carácter desfavorable, o si el silencio operase con carácter negativo, el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística no podrá aprobarse en todo aquello que afecte a las competencias del Estado.
	Medio plazo	Es importante continuar con el desarrollo del Programa de Áreas de Servicio , y si fuera necesario, la modificación de los Pliegos, que actualmente desincentivan la concurrencia, así como impartir instrucciones para la compatibilidad entre éstas y aquellas otras a desarrollar por la iniciativa privada en la misma zona geográfica de forma que no supongan modificación en las condiciones de mercado de las citadas concesiones.
	Medio plazo	Necesidad de revisar la Instrucción de señalización vertical para adaptar su contenido a las nuevas necesidades y circunstancias, (incluyendo la ampliación del catálogo de pictogramas), e impartir criterios de aplicación.
	Largo plazo	ESTABLECER un sistema integrado a nivel general DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN , que ahorraría duplicidades de gasto, que funcionase en red (con los adecuados controles y niveles de acceso y manejo de información) y que incluiría, por ejemplo, el formato SIG, información de Tele-ruta, inventarios, gestión documental, información sobre estaciones de aforo, meteorológicas y de peaje.

7.- BORRADOR EN ESTUDIO DE ORDEN MINISTERIAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIAS RELEVANTES DE EXPLOTACIÓN

Desde la Orden de Presidencia de 7 de febrero de 1986 por la que se estableció la estructura y funciones de los Servicios Provinciales y Regionales del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (BOE del 08/02/1986) y siendo la adecuada conservación y explotación de la Red de Carreteras del Estado uno de los objetivos principales de la Dirección General de Carreteras, se han llevado a cabo y desarrollado sucesivas delegaciones de competencias para adaptarse a las circunstancias y necesidades de la extensa casuística en materia de Explotación mediante la gradación y coordinación de los cometidos a realizar por sus servicios centrales y periféricos.

Como nuevo paso en dicho proceso, se está considerando en la Dirección General de Carreteras la posibilidad de promover una Orden Ministerial de descentralización y de coordinación de los cometidos a realizar por los Servicios centrales y periféricos, en una serie de materias principales de Explotación cuya actual distribución y gradación de competencias en materia de gestión del dominio público de las carreteras estatales, coordinación con otras Administraciones en materia de Planificación u Ordenación Urbanística o Territorial explotación, están establecidas hasta ahora en:

- La desconcentración en el Director General de Carreteras de las funciones en materia de gestión, tutela, protección y defensa del dominio público incluida en el Real Decreto 1433/1992, de 27 de noviembre (BOE de 23/12/1992)
- La resolución de 11 de marzo de 1993 de la Dirección General de Carreteras, sobre delegación de competencias (BOE de 01/04/1993) confirmada por la resolución de 12 de enero de 1994 de la entonces Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas (BOE de 19/01/1994) y completada por la resolución de 12 de mayo de 1994 de la Dirección General de Carreteras (BOE de 21/07/1994) a lo que se añadió que la resolución de 30 de octubre de 1997 de la Dirección General de Carreteras (BOE de 20/12/1997) modificó parcialmente la redacción del párrafo 10.4.2 de la resolución de 11 de marzo de 1993.
- El escrito del Director General de fecha 04/05/1993 sobre "Expedientes de obras importantes en la zona de dominio público de las carreteras estatales"
- La ORDEN FOM/2873/2007 de 24 de Septiembre sobre procedimientos complementarios para autorizar nuevos enlaces o modificar los existentes en las carreteras del Estado (BOE de 05/10/2007)
- La resolución de 21 de julio de 2008 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras sobre delegación de atribuciones en materia de conservación y explotación (BOE de 07/10/2008)

El objetivo sería establecer un adecuado equilibrio entre la importancia de la materia objeto de los expedientes, la agilidad en su tramitación y el nivel orgánico al que se asigne la adopción de la correspondiente resolución. Para ello se ha basado en el análisis y propuestas del GTEx acerca de la gestión de la defensa de las carreteras y de la coordinación con la planificación y ordenación territorial o urbanística de otras Administraciones Públicas a fin de determinar cuáles serían las materias principales susceptibles de agilización de su tramitación o que necesitan una definición más precisa de la tramitación a seguir.

El borrador de la O.M. se está estudiando y entre las materias principales de la misma que se están considerando se incluyen las siguientes:

- Las relativas a planes y actuaciones urbanísticas o de ordenación territorial.
- Accesos
- Afección a tronco o enlaces de autopistas y autovías
- Ocupación sistemática del dominio público
- Reparto de competencias entre los Jefes de Demarcación y Jefes de Unidad o de Servicio de Conservación y Explotación en las provincias que son cabecera de Demarcación, en lo relativo a la gestión, tutela, protección y defensa del dominio público en autopistas, autovías y carreteras convencionales gestionadas por alguno de los actuales sistemas de concesión.

A su vez, las líneas principales de sus disposiciones podrían ser las siguientes:

1º.- Agilizar la tramitación de las materias consideradas más importantes.

2º.- Compatibilizar la eficacia administrativa en la gestión de la explotación, incluidos los expedientes relativos a urbanismo, con el mantenimiento de los principios de homogeneidad y unicidad de criterio.

3º.- Gradar y desconcentrar más la actual delegación de competencias en materia de las resoluciones administrativas e informes relativos a asuntos que afecten directamente al tronco o enlaces de autopistas y autovías, o a carreteras convencionales, vías de servicio o caminos, que generen nuevos accesos o que afecten a su uso, nivel de servicio, seguridad vial o funcionalidad.

4º.- Descargar a los Servicios Centrales de aquellos expedientes promovidos por terceros que no aportasen la documentación suficiente.

5º.- Desconcentrar en materia de ocupación de dominio público excepto en circunstancias especiales.

6º.- Establecer un criterio homogéneo al respecto de la competencia para resolver en los diferentes casos de sistemas de concesión especialmente cuando éstas afecten a más de una provincia o Demarcación.

ANEXO N° 1

EL CONCEPTO GENERAL DE LA EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS

Puesto que el vigente Reglamento General de Carreteras, aprobado mediante RD 1812/94, de 2 de septiembre desarrolla la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras mediante la técnica de transcribir los correspondientes artículos de la Ley y añadir las especificaciones correspondientes, se puede extraer de éste el amplio concepto de la Explotación así como las numerosas materias y conceptos que le están ligados de manera más o menos directa.

Así, acerca del **concepto de Explotación**, los principales artículos del Reglamento (y la Ley) que lo recogen, son los siguientes:

TÍTULO II **RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CARRETERAS**

CAPÍTULO VI **EXPLOTACIÓN**

Artículo 48. Concepto.

1. La explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección (artículo 15).

2. Las operaciones de conservación y mantenimiento incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario. Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia. Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera incluyen las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles.

Artículo 49. Modos de explotación de las carreteras.

1. El Estado, como regla general, explotará directamente las carreteras a su cargo, siendo la utilización gratuita para el usuario o, excepcionalmente, mediante el pago de peaje, cuyas tarifas aprobará el Gobierno.

2. Las carreteras también pueden ser explotadas por cualquiera de los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos que establece la Ley de Contratos del Estado.

3. No están obligados al abono de peaje los vehículos de las Fuerzas Armadas, los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, los de las Autoridades judiciales, las ambulancias, los de los servicios contra incendios y los de la propia explotación, en el cumplimiento de sus respectivas funciones específicas (artículo 16).

Artículo 50. Competencias.

Corresponden al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, que las ejercerá a través de la Dirección General de Carreteras:

- a. La **explotación** de las carreteras estatales, así como su señalización, balizamiento y defensa.*
- b. La dirección, control y vigilancia de las actuaciones y **obras de explotación** de carreteras estatales, así como su señalización, balizamiento y defensa.*

Artículo 55. Concepto de elemento funcional.

- 1. Es elemento funcional de una carretera toda zona permanentemente afecta a la conservación de la misma o a la **explotación del servicio público viario**, tales como las destinadas a descanso, estacionamiento, auxilio y atención médica de urgencia, pesaje, parada de autobuses y otros fines auxiliares o complementarios (artículo 21.2).*
- 2. Son también elementos funcionales de la carretera:*
 - a. Los **centros operativos para la conservación y explotación** de la carretera.*
 - b. Las **áreas de servicio**.*
 - c. Las vías de servicio.*
- 3. Los terrenos ocupados por los elementos funcionales de las carreteras, así como las **instalaciones para su conservación y explotación**, tienen la consideración de bienes de dominio público.*

Otros artículos del Reglamento ayudan a perfilar el tan amplio concepto de Explotación y qué materias y otros conceptos le están relacionados:

TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

*Este Reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, en todo lo que se refiere a la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y **explotación** de las carreteras estatales.*

CAPÍTULO III COORDINACIÓN DEL PLAN DE CARRETERAS DEL ESTADO CON OTROS PLANES

Artículo 20. Coordinación de los distintos planes de carreteras.

*3 Con carácter previo a la construcción o modificación de enlaces o intersecciones entre carreteras del Estado y otras de diferente titularidad, se establecerán los convenios pertinentes para la adecuada conservación y **explotación** de aquéllos. (Apartado añadido por el R.D.1911/97)*

Artículo 21. Coordinación con el planeamiento urbanístico.

1. Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente. Si transcurrido dicho plazo y un mes más, no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Departamento, se entenderá su conformidad con el mismo (artículo 10.2).

Este informe tendrá carácter vinculante en aquellos aspectos que se refieran al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado.

2. Para determinar la incidencia de la construcción de carreteras o variantes sobre el planeamiento urbanístico vigente se estará a lo dispuesto en el artículo 33 de este Reglamento.

TÍTULO II RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CARRETERAS

CAPÍTULO II APROBACIÓN DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

Artículo 33. Normas especiales para la aprobación de estudios informativos.

1. Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio... deberá remitir el estudio informativo correspondiente... modificación o revisión del **planeamiento urbanístico** afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación (artículo 10.1)...

CAPÍTULO IV CONSTRUCCIÓN

Artículo 42. Control preventivo municipal.

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

2. La **realización de obras e instalaciones por particulares en áreas de servicio** se ajustará a lo establecido en la legislación urbanística, así como a lo dispuesto en el artículo 84.1, b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Igualmente, **quedarán sujetas a la legislación local y urbanística** las obras e instalaciones debidamente autorizadas y realizadas por **particulares** en el dominio público viario.

CAPÍTULO IV FINANCIACIÓN

Artículo 43. Financiación de la Red de Carreteras del Estado.

1. La financiación... se efectuará mediante... los Presupuestos Generales del Estado, los recursos que provengan de otras Administraciones Públicas, de organismos nacionales e internacionales y, **excepcionalmente, de particulares**.
2. Igualmente... podrá producirse mediante **contribuciones especiales**...
3. Las carreteras del Estado que vayan a **explotarse en régimen de gestión indirecta** se financiarán mediante los recursos propios de las sociedades concesionarias, los ajenos que éstas movilicen y las subvenciones que pudieran otorgarse (artículo 13.3).

Artículo 56. Áreas de servicio.

1. 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 induir 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 (artículo 2.8).

Artículo 61. Explotación.

1. Las áreas de servicio podrán ser explotadas por cualquiera de los **sistemas de gestión de servicios públicos** que establece la Ley de Contratos del Estado (artículo 19.4, párrafo primero).

CAPÍTULO VIII ESTACIONES DE SERVICIO SITUADAS FUERA DE UN ÁREA DE SERVICIO

Artículo 69. Autorizaciones.

Corresponde al Director General de Carreteras autorizar la **construcción de estaciones de servicio** en las vías de servicio de autopistas, autovías o vías rápidas, o junto a una carretera convencional.

TÍTULO III USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS

CAPÍTULO I PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO VIARIO Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

Artículo 73. Zonas de protección.

1. A los efectos de la Ley de Carreteras y de este Reglamento se establecen en las carreteras las siguientes **zonas: de dominio público, de servidumbre y de afección** (artículo 20).

SECCIÓN 6. RÉGIMEN JURÍDICO DE AUTORIZACIONES FUERA DE LOS TRAMOS URBANOS

Artículo 92. Procedimiento.

1. El otorgamiento de **autorizaciones para realizar obras, instalaciones o actividades en las zonas de protección de las carreteras estatales, fuera de los tramos urbanos, así como para modificar su uso o destino**, se ajustará al procedimiento...

SECCIÓN 7. MEDIOS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD VIARIA

Artículo 97. Suspensión provisional de obras e instalaciones.

1. Los Delegados del Gobierno... a instancia o previo informe del Ministerio... dispondrán la **paralización de las obras y la suspensión de usos no autorizados** o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las autorizaciones (artículo 27.1).

Artículo 98. Resolución definitiva.

1. Las citadas autoridades interesarán del Ministerio... que efectúe la adecuada comprobación de las obras paralizadas y los usos suspendidos, debiendo adoptar, en el plazo de dos meses, una de las resoluciones siguientes:

a. **Demoler** las obras e instalaciones o **impedir definitivamente los usos no autorizados** o que no se ajustaren a las condiciones establecidas en la autorización.

b. Ordenar la instrucción de los oportunos expedientes para la eventual **legalización de las obras o instalaciones, o autorización de los usos** que se adapten a las normas aplicables (artículo 27.2).

2. La adopción de los oportunos acuerdos se hará **sin perjuicio de las sanciones y de las responsabilidades** de todo orden que resulten procedentes (artículo 27.3).

CAPÍTULO II ACCESOS

Artículo 102. Limitación de accesos.

1. El Ministerio... puede **limitar los accesos** a las carreteras estatales y establecer con carácter obligatorio los lugares en los que tales accesos pueden construirse (artículo 28.1).

2. Asimismo, queda facultado para **reordenar los accesos existentes** con objeto de **mejorar la explotación** de la carretera y la seguridad vial, pudiendo expropiar para ello los terrenos necesarios (artículo 28.2).

3. Las **propiedades colindantes no tendrán acceso directo a las nuevas carreteras**, a las **variantes** de población y de trazado, **ni a los nuevos tramos de calzada de interés general del Estado**, salvo que sean calzadas de servicio (artículo 28.4).

4. Tampoco tendrán estas propiedades acceso directo a las autovías, salvo a través de vías de servicio...

CAPÍTULO III

USO DE LAS CARRETERAS

Artículo 107. Limitaciones a la circulación.

1. El Ministerio..., sin perjuicio de...las facultades de otros Departamentos ministeriales, podrá imponer... **limitaciones temporales o permanentes a la circulación** en ciertos tramos o partes de las carreteras.

Artículo 108. Autorización para transportes especiales, pruebas deportivas y otros usos excepcionales de la carretera.

1. ... el solicitante presentará un estudio detallado, en el que se justificará que el **uso especial de la carretera** no producirá daños a ésta, que la seguridad de la circulación quedará garantizada y que se tomarán las medidas necesarias para reducir al máximo las afecciones al resto de los usuarios de la carretera.

Artículo 109. Control de usos.

El Ministerio... podrá establecer en puntos estratégicos de la Red de Carreteras del Estado **instalaciones de aforos y estaciones de pesaje**.... Las sobrecargas que constituyan infracción se sancionarán por las autoridades competentes en cada caso (artículo 30)...

CAPÍTULO IV.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 110. Tipificación.

1. Incurrirán en responsabilidad administrativa quienes cometan cualquiera de las infracciones tipificadas en los apartados siguientes de este artículo.
2. Son **infracciones leves**:...
3. Son **infracciones graves**:...
4. Son **infracciones muy graves**:

Artículo 112. Sanciones.

1. **Las infracciones** a que se refieren el [artículo 31](#) de la Ley de Carreteras y [110](#) de este Reglamento serán sancionadas atendiendo a los daños y perjuicios producidos, en su caso, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante, con las siguientes multas...

2. Para la **determinación de la cuantía de las multas**... se tendrán también en cuenta...

Artículo 113. Competencias.

1. Serán competentes para acordar la iniciación y para la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores **los servicios periféricos de la Dirección General de Carreteras**.

2. La **imposición de sanciones** por infracciones leves corresponderá al Gobernador Civil; la de las graves, al Ministro de Fomento, y la de las muy graves, al Consejo de Ministros (artículo 34.1).

3. La imposición de la sanción que corresponda será **independiente de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados**...,

TTÍTULO IV TRAVESÍAS Y REDES ARTERIALES

CAPÍTULO III USO DE LAS CARRETERAS

Artículo 125. Autorizaciones.

1. El otorgamiento de **autorizaciones** para realizar obras o actividades, no ejecutadas por el Ministerio... en la **zona de dominio público de los tramos urbanos corresponde a los Ayuntamientos**, previo **informe vinculante** de dicho Departamento ministerial...
2. En las **zonas de servidumbre y afección** de los tramos de carretera indicados en el apartado anterior, excluidas las travesías, las autorizaciones de usos y obras las otorgarán los Ayuntamientos.

Artículo 126. Conservación y explotación.

La conservación y explotación de todo tramo de carretera estatal que discurra por suelo urbano corresponde al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente ([artículo 40.1](#)).

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Competencia de los órganos de Gobierno de los territorios forales.

1. La planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, **uso y explotación** de las carreteras que sean competencia de los órganos de Gobierno de **los territorios forales con derechos históricos** se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor.

DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMA.

Se entiende por **área de influencia de las autopistas**, a efectos de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, la franja de terreno comprendida entre dos líneas paralelas a la traza de la autopista, situadas a ambos lados de la misma, a una distancia de 20 kilómetros medida desde la arista exterior de la calzada respectiva. (Disposición añadida por el [R.D.597/99](#))

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. Establecimiento de los límites de edificación.

... la Dirección General de Carreteras, en el expediente de **delimitación de tramos urbanos**, establecerá la **línea límite de edificación** a la mayor distancia posible, dentro de los límites legales y del respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA. Revisión de autorizaciones y accesos construidos.

... la Dirección General de Carreteras procederá a **revisar todas las autorizaciones y accesos construidos** que sean contrarios a las reglas establecidas... sustituyéndolos por otros que sean conformes con la seguridad de la circulación vial. La revisión de la autorización y consiguiente clausura del acceso no dará lugar a indemnización. (Disposición redactada de conformidad con el [R.D.1911/97](#))

ANEXO N° 2

LISTADO NO EXHAUSTIVO DE MATERIAS OBJETO DE UNA POSIBLE NOTA DE SERVICIO SOBRE ARMONIZACIÓN DE CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS A APLICAR EN LA GESTIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS ESTATALES

Entre las Propuestas del Grupo de Trabajo de Explotación (GTEx) relativas a lograr la unicidad y homogeneidad de criterios se incluye la consistente en la elaboración de una Nota de Servicio sobre Armonización de Criterios y Procedimientos de aplicación en Explotación de Carreteras, para la cual se propone el siguiente listado no exhaustivo de materias:

- Interpretar y explicar las propuestas del GTEx que hayan sido aceptadas y cuya puesta en aplicación se decida favorablemente.
- Puesto que en el borrador de O.M. de delegación de competencias se emplearía (de manera meditada) el concepto de “Afección significativa”, se incluiría en la Nota de Servicio instrucciones que impartan criterios o umbrales, cualitativos y/o cuantitativos, lo más precisos posibles.

A este respecto deberá perfilar en qué casos se considera que una actuación produce afección relevante o significativa (cualitativa, cuantitativa, sobre la seguridad vial, sobre la funcionalidad o vialidad...) sobre una vía estatal colindante a la que no accede directamente, fijar umbrales cualitativos y cuantitativos y el criterio para la calificación de casos especiales.

- Incluir, de forma orientativa y a modo de necesario documento refundido, los listados no exhaustivos de competencias de los sucesivos niveles jerárquicos afectados, una vez fueran de aplicación, en su caso, las delegaciones de competencias que finalmente se llevasen a cabo.
- Aclarar que, a pesar de lo que puede entenderse de la lectura literal de la vigente OM de 16 de diciembre de 1997 sobre accesos (BOE de 24/01/1998) acerca de que un ramal de enlace es carretera convencional, debe serlo sólo a los efectos de la definición de sus líneas de protección, pero no de las competencias en su régimen de explotación.
- Aclarar los efectos que genera, sobre las líneas delimitadoras de las zonas de protección de las carreteras, la realización en la plataforma de una obra de promoción privada (raquetas, glorieta, carriles centrales, carriles de cambio de velocidad, etc.).
- Impartir criterios sobre la excepcionalidad a aplicar sobre el art 94, d) del RGC en lo referente a expedientes de ocupación del dominio público, en íntima relación con la propuesta de modificación competencial formulada por el GT y recogida en el Borrador de O.M. de delegación de competencias.
- Impartir criterios claros sobre el derecho a la señalización de instalaciones de servicio en vías que conecten con la Red de Carreteras del Estado, y del régimen de medición de distancias aplicable.
- Aclarar argumentadamente si la competencia para acordar el inicio de los expedientes administrativos sancionadores en materia de explotación radica exclusivamente en los Jefes de Demarcación o también en los Jefes de Unidad, y si corresponde o no a los Jefes de Servicio de Conservación y Explotación en las provincias cabecera de Demarcación y si cabe o no posibilidad de delegación al respecto (*)

- Establecimiento de criterios sobre potestad sancionadora: personalidad de Instructores y Secretarios, posibilidad de modificar calificaciones, fijación de criterios para marcar umbrales de valoración de la sanción, etc., así como la necesidad de que en los expedientes sancionadores se justifique suficientemente y con detalle la motivación, gravedad, reiteración, etc. para evitar sentencias judiciales en contra.
- Impartir instrucciones claras sobre la viabilidad y legalidad de que las empresas concesionarias cobren los importes resultantes de los expedientes de reclamaciones de daños a la carretera. Asimismo, criterios de valoración a la luz de las últimas sentencias recaídas en la materia.
- Aclarar el sentido del plazo de “un mes más otro más” establecido en la normativa vigente para la emisión de informes vinculantes de urbanismo, es decir, si debe entenderse, o no, como dos meses para la emisión del informe o bien el plazo sería de tan sólo un mes si bien la aprobación del expediente urbanístico debe esperar al menos otro mes más.
- Aclaración de dudas al respecto de tramitación y valoración de tasas.

(*) A la fecha de redacción de esta presentación se ha recibido el Dictamen 4/2010 de la Abogacía del Estado en Badajoz, fechado el 21/09/2010, sobre la competencia para acordar el inicio y llevar a cabo la instrucción de los expedientes sancionadores por infracciones en materia de carreteras, cuyo parecer ha sido confirmado por la Abogacía del Estado por el que viene a concluir que:

“... es criterio de esta Abogacía del Estado el que la competencia para acordar el inicio de expedientes sancionadores por infracciones a la legislación de carreteras corresponde sólo a los Jefes de la Demarcación respectiva, sin perjuicio de su posible delegación en los Jefes de las Unidades de ellas dependientes, en los términos y con el alcance que prevé el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, en cuanto a la instrucción, y dado que no existe precepto alguno que determine la competencia para ello a favor de alguna de las unidades administrativas que integran la Demarcación, aquélla debe recaer en cualquiera de los funcionarios que sean titulares de los puestos de trabajo de la misma y que sean competentes por razón del territorio en el que se haya cometido la supuesta infracción.