

Estudio sobre el actual régimen jurídico estatal y autonómico de las relaciones entre la ordenación del territorio, el medio ambiente, la seguridad vial y las infraestructuras viarias

- 1. Introducción.
- 2. Repercusiones del urbanismo y la seguridad vial en el régimen jurídico de los tramos urbanos.

2.1. Competencias sobre la conservación y explotación del dominio público viario de las travesías. 2.2. Las excepciones al sistema de zonificación de las propiedades colindantes. 2.2.1. Breve referencia a los diferentes modelos contenidos en las normas viarias a propósito de la zonificación de los terrenos colindantes con las carreteras. 2.2.2. Las especialidades de la zonificación de los terrenos colindantes con tramos urbanos y travesías. 2.2.2.1. Las excepciones a la línea límite de edificación y las medidas de protección contra los ruidos y la contaminación producidos por el uso viario. 2.2.2.2. La importancia de la seguridad vial y del urbanismo en el establecimiento de los requisitos para el establecimiento de las excepciones al sistema general de zonificación. 2.2.3. Competencias. 2.3. Autorizaciones y licencias. 2.3.1. Consideraciones generales. 2.3.2. La seguridad vial como principal factor en la necesidad de autorización en las actividades de los colindantes, 2.3.3. Especial referencia a la edificación. 2.3.3.1. Referencia a las relaciones entre la normativa viaria y la urbanística. La importancia de la seguridad vial y del entorno paisajístico en dichas relaciones. 2.3.3.2. Actuaciones en torno a la edificación. 2.3.4. Competencias. 2.3.4.1. Las distintas competencias según se trate de travesías o tramos urbanos. 2.3.4.2. Distinción entre actividades realizadas por el titular de la carretera y actividades realizadas por otros sujetos. 2.3.4.3. La influencia de la zonificación de los terrenos colindantes con las vías en las competencias administrativas para autorizar actividades relacionadas con la colindancia en travesías y tramos urbanos. 2.3.4.4. El criterio de atribuciones competenciales según se trate de municipios con planificación o sin planificación urbanística. 2.3.4.5. Repercusiones en las competencias administrativas de las actividades que afectan a la calzada o a la seguridad vial. 2.3.5. Bases para el otorgamiento o la denegación de las autorizaciones. 2.3.5.1. Informes previos a las autorizaciones administrativas. 2.3.5.2. Autorizaciones administrativas. 2.3.6. Técnicas de colaboración.

Concepción Martínez-Carrasco Pignatelli Profesora titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Siendo éste un tema de gran importancia teórica y práctica, no está exento de dificultades desde su mismo planteamiento. Efectivamente, la primera dificultad nos la encontramos al intentar concretar el objeto de nuestro estudio. Estamos tratando de términos que en los últimos años han evolucionado de tal forma que en la actualidad resultan vocablos muy generales y poco precisos. De aquí que tengamos que intentar concretar su contenido conceptual.

Por infraestructura viaria se va a entender la vía que comunica dos poblaciones. En este sentido, las vías públicas interurbanas se encuadran en la ordenación del territorio como infraestructuras de comunicación terrestre respecto de las cuales tendrá que tenerse en cuenta su impacto ambiental¹ en sus planificaciones, pero también la repercusión en la seguridad vial que conlleven determinadas medidas urbanísticas.² Sin embargo, hay que advertir que una misma carretera cuenta con partes diferenciadas, con problemáticas

muy distintas. Son precisamente los tramos de carreteras urbanos y las travesías los que entran más en conflicto con el urbanismo en el sentido más estricto de la expresión.³

Como puede observarse, establecer el tema de estudio en los conceptos "infraestructuras viarias", "seguridad vial", "medio ambiente" y "ordenación del territorio", aunque resulta muy expresivo, no es muy preciso. En lo que a las carreteras respecta, son las redes arteriales, los tramos urbanos, las travesías, las circunvalaciones y las variantes los que más tendrán que ver con el urbanismo, mientras que las carreteras, entendidas como vías públicas interurbanas, es decir, como infraestructuras viarias, han de relacionarse con la ordenación del territorio y con el medio ambiente. En todas ellas la seguridad vial resulta de extrema importancia. Por ello, el urbanismo tendrá que tener muy en cuenta la seguridad vial. Sin embargo, pocas leyes de carreteras son las que así lo hacen. Tan sólo Cataluña y Navarra tienen esta visión global.4 Aquella comunidad autónoma aprobó la Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carrete-

1. Son numerosas las normas reguladoras de diferentes aspectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras viarias. En cuanto a la normativa europea resaltamos: Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados; Directiva 97/11/CEE, de 3 de marzo de 1997, que modifica la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados. En el ámbito estatal cabe destacar: Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación del impacto ambiental; Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre; Reglamento para la ejecución del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación del impacto ambiental; Real decreto 646/1991, de 22 de abril, normas sobre limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; Real decreto 1800/1995, de 3 de noviembre, que modifica el Real decreto 646/1991, de 22 de abril, sobre normas sobre limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión. En el ámbito autonómico: Andalucía: Ley 1/1994, de 7 de mayo, de protección ambiental; Castilla y León: Ley 8/1994, de 24 de junio, sobre evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales; Ley 6/1996, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, sobre evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales; Ley 571998, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, sobre evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales; Canarias: Ley 11/1990, de 13 de julio, de protección del impacto ecológico en Canarias; Cataluña: Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña; Ley 9/1995, de 27 de julio, que regula el acceso motorizado al medio natural; Madrid: Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente en la Comunidad de Madrid; País Vasco: Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza; Ley 2/1997, de 14 de marzo, modificadora de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza; Comunidad Valenciana: Ley 2/1989, de 3 de marzo, de evaluación del impacto ambiental.

2. Sobre seguridad vial, vid. las siguientes normas estatales: Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; Real decreto 13/1992, de 17 de enero, Reglamento general de circulación para la aplicación y el desarrollo del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; Ley 59/1997, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; Real decreto ley 12/1997, de 1 de agosto, de reforma del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor

y seguridad vial; Real decreto 320/1994, de 25 de febrero, Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; Real decreto 1333/1994, de 20 de junio, sobre circulación urbana e interurbana y transporte por carreteras; Real decreto 1467/1995, de 1 de septiembre, sobre adecuación de pesos y dimensiones de los vehículos a la norma comunitaria; Real decreto 772/1997, de 30 de mayo, Reglamento general de conductores; Real decreto 116/1998, de 30 de enero, de adaptación de la Ley 5/1997 de reforma del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, del Reglamento general de circulación y del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; Real decreto 2168/1998, de 9 de octubre, que regula la organización y el funcionamiento del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial; Real decreto 2282/1998, de 28 de octubre, sobre tasas de intoxicación alcohólica; Orden de 10 de mayo de 1995 del Ministerio de Justicia e Interior sobre la utilización de los carriles para vehículos con alta ocupación; Orden de 23 de mayo de 1999, por la que se declara la utilización compartida del dominio público viario de las carreteras que integran la red de interés general del Estado a efectos de las instalaciones de redes públicas de telecomunicaciones; Real decreto 1476/1988, de 9 de diciembre, que garantiza la prestación de servicios esenciales en situaciones de huelga. En el ámbito autonómico se pueden destacar las siguientes normas: Cataluña: Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del Servicio Catalán de Tráfico, y Ley 9/1995, de 27 de julio, que regula el acceso motorizado al medio natural. Madrid: Ley 11/1997, de 28 de abril, que modifica la Ley 3/1991, de 7 de marzo, sobre normas reguladoras de las carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, en los aspectos relativos a la financiación y explotación de las carreteras, así como a la función de vigilancia y control.

3. Vid. los artículos 2 a 12 y el 122 del Reglamento general de carreteras, aprobado por el Real decreto de 2 de septiembre de 1994. Vid. también las leyes de carreteras de las siguientes comunidades autónomas: Murcia, artículo 33; Asturias, artículo 16; Navarra, artículos 1.6, 2, 29.3, 30 y 31; Castilla León, artículos 12.6, 13.2, 20.5, 26.1 y 2; Canarias, artículo 8.a), 45.1 y 2; Comunidad Valenciana, artículos 3.2, 10.3 y 4; Baleares, 4, 17.3 y 4, y artículo 29; Castilla-La Mancha, artículo 3.i), y Madrid, artículos 15.1 y 16.

4. Vid. la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras de Cataluña. Así como las leyes de Navarra siguientes: Ley foral /1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra; Ley foral 12/1986, de 11 de noviembre, de ordenación del territorio, y Ley foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra; Ley 21/2001, de 18 de octubre, de construcción, explotación y financiación de la vía de gran capacidad

ras de Cataluña, en virtud de la cual se adaptaba, por una parte, la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, a las "peculiaridades de la red viaria catalana" y, por otra parte, se configuraba "el Plan de carreteras de Cataluña como instrumento básico de planificación, en el marco de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial" (preámbulo de la ley). Más tarde, en 1988, la Generalitat, su Gobierno, aprobó el Plan de carreteras de Cataluña, por medio del Decreto 311/1988, de 25 de octubre, con la naturaleza de plan territorial sectorial. La ley catalana de 1983 mencionada regula, por tanto, este sector de la ordenación del territorio. Así lo manifiesta el artículo 11.2 en referencia al Plan de carreteras de Cataluña. A su vez, esta misma comunidad aprobó el 24 de diciembre la Ley 14/1997, por la que se crea el Servicio Catalán de Tráfico. En 1995 había aprobado la Ley 9/1995, de 27 de julio, que regula el acceso motorizado al medio natural, y en 1998 aprobó el Decreto 130/1998, de 12 de mayo, sobre medidas de prevención en las carreteras. En la ley y el reglamento de carreteras estatal, así como en la mayoría de las normas viarias autonómicas, no se encuadran las carreteras como un subsector de la ordenación del territorio, sino que sus relaciones con esta materia vienen dadas a propósito de las redes arteriales y en cuanto a planes o a competencias principalmente.⁵

Desde este último aspecto surge el problema del tradicional planteamiento de disyuntiva en la prioridad entre las carreteras y el urbanismo,⁶ encuadrándose la solución casi en un tema de "antigüedad", ya que si están aprobados instrumentos urbanísticos, principalmente, planes generales de urbanismo, las carreteras nuevas deberán acomodarse a éstos, pero si no lo están, las carreteras planificadas tendrán prioridad sobre los posibles futuros planes de urbanismo. Al final, este aparentemente sencillo complejo de relaciones entre los

Pamplona-Logroño; Decreto foral 349/1998, de 1 de diciembre, de derogación de diversas normas en materia de carreteras; Decreto foral 154/1999, de 10 de mayo, que regula las travesías pertenecientes a la Red de Carreteras de Navarra y el procedimiento para obras de reforma; Decreto 184/1998, de 8 de junio, que modifica la categoría, la nomenclatura, la denominación y el kilometraje de diversas vías de comunicación integradas en la red de Navarra.

5. Sobre la normativa viaria, vid. Legislación sobre carreteras. Estudio sobre la evolución de la normativa viaria, Madrid, 2000, dirigido por la autora de este trabajo y en el que se incluye una investigación histórica de la misma autora. Las normas relacionadas con las carreteras autonómicas que en este trabajo citamos son las siguientes: Andalucía, Ley 8/2001, de 12 de julio, reguladora de las carreteras; Orden de 28 de julio de 1998, por la que se integra la red de carreteras del Estado de Ceuta y Melilla, en el ámbito de actuación de las demarcaciones de carreteras del Estado, de Andalucía Occidental y de Andalucía Oriental, respectivamente; Ley 1/1994, de 7 de mayo, de protección ambiental. Aragón, Ley 1/1993, de 5 de abril, de régimen jurídico de la red de carreteras autonómicas en la Comunidad de Aragón; Ley 8/1998, de 17 de diciembre, normas reguladoras de las carreteras de Aragón. Asturias, Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado. Baleares, Ley 5/1990, de 24 de mayo, de regulación de las carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 16/2001, de 14 de diciembre, sobre atribución de competencias a los consejos insulares en materia de carreteras y caminos; Decreto 59/2001, de 20 de abril, que aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan Director Sectorial; Decreto 87/1998, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director Sectorial. Canarias, Ley 2/1989, de 15 de febrero, sobre normas provisionales de carreteras y caminos para Canarias; Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias; Ley 2/1989, de 15 de febrero, de normas provisionales para carreteras de Canarias; Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las administraciones públicas canarias: Decreto 366/1985, de 1 de octubre, por el que se crea y regula el Plan Regional de Carreteras de Canarias; Ley 11/1990, de 13 de julio, de protección del impacto ecológico en Canarias. Cantabria, Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de carreteras de Cantabria; Decreto 55/2000, de 10 de julio, sobre el Catálogo de la Red Autonómica de Carreteras. Castilla y León: Ley 2/1990, de 16 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Castilla y León; Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales; Ley 6/1996, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales; Ley 5/1998, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales. Castilla-La Mancha, Ley 9/1990, de 28 de diciembre, sobre normas reguladoras de las carreteras y los caminos de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 7/2002, de 9 de mayo, de carreteras y caminos. Cataluña, Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial; Ley 16/1985, de 11 de julio, de carreteras y caminos, ordenación de las carreteras de Cataluña; Decreto 311/1993, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Carreteras de Cataluña; Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras de Cataluña; Ley 14/1997, de

24 de diciembre, de creación del Servicio Catalán de Tráfico; Ley 9/1995, de 27 de julio, que regula el acceso motorizado al medio natural; Decreto 130/1998, de 12 de mayo, sobre medidas de prevención en las carreteras. Extremadura, Ley 7/1995, de 27 de abril, de carreteras de Extremadura. Galícia, Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de carreteras de Galicia. Madrid, Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid; Ley 11/1997, de 28 de abril, de modificación de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, sobre normas reguladoras de las carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, en los aspectos relativos a la financiación y explotación de las carreteras y a la función de vigilancia y control; Ley 14/1998, de 9 de julio, de modificación de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, sobre normas reguladoras de las carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid (modifica los artículos 30.1 y 31.1); Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente en la Comunidad de Madrid. Múrcia, Ley 9/1990, de 27 de agosto, de carreteras de la Región de Murcia. Navarra, Ley foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra; Ley foral 12/1986, de 11 de noviembre, de ordenación del territorio; Ley foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra; Ley 21/2001, de 18 de octubre, de construcción, explotación y financiación de la vía de gran capacidad Pamplona-Logroño; Decreto foral 349/1998, de 1 de diciembre, de derogación de diversas normas en materia de carreteras; Decreto foral 154/1999, de 10 de mayo, que regula las travesías pertenecientes a la Red de Carreteras de Navarra y el procedimiento para obras de reforma; Decreto 184/1998, de 8 de junio, que modifica la categoría, la nomenclatura, la denominación y el kilometraje de diversas vías de comunicación integradas en la red de las de Navarra. País Vasco, Ley 5/2002, de 4 de octubre, que modifica la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco; Ley 2/1991, de 8 de noviembre, modificadora del Plan General de Carreteras del País Vasco; Decreto foral 154/1999, de 8 de junio, de revisión del Plan General de Carreteras del País Vasco 1999-2010; Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza; Ley 2/1997, de 14 de marzo, modificadora de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza. La Rioja, Ley 2/1991, de 7 de marzo, normas reguladoras de las carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 2/1998, de 11 de febrero, de aprobación y autorización del convenio de cooperación con Navarra en materia de infraestructuras viarias; Ley 8/2000, de 28 de diciembre, sobre el Plan Regional de Carreteras. Comunidad Valenciana, Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana; Ley 2/1989, de 3 de marzo, de evaluación del impacto ambiental. Ceuta y Melilla: Ceuta, Real decreto 2496/1996, de 5 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de carreteras; Melilla, Real decreto 340/1996, de 23 de febrero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de carreteras.

6. Vid. el artículo 11 y sobre todo el 12 de la Ley de carreteras de Cataluña, en donde se habla de "administraciones sectoriales".

dos sectores se reconvierte en un no menos complicado sistema de relaciones de coordinación cuyas técnicas son recogidas por todas las normas viarias, pero en la práctica el resultado positivo está muy relacionado con las conexiones políticas de los representantes de las administraciones titulares que hayan de negociar.⁷

Además, se debe añadir que los aspectos viarios están muy relacionados con otros ámbitos de actuación administrativa. Su incidencia en el suelo configura la relación estrecha entre las carreteras y el urbanismo o la ordenación del territorio,8 como ya hemos visto. Pero no sólo con estos ámbitos de actuación administrativa, ya que, por otro lado, la financiación de las infraestructuras terrestres hace que necesariamente se vean inmersos en el ámbito económico, en el que a la vez repercuten, dado que sus efectos se encuentran conectados con asuntos como los de transportes, turismo, comercio, modos de vida, etcétera. Por último, cabe mencionar las relaciones de las carreteras con los temas ambientales, sobre los que lógicamente producen consecuencias polivalentes, y en los que, como ha dicho Martín Mateo, se exige una reconsideración del territorio,9 ya que es una imprescindible técnica para el control ambiental.¹⁰ En este sentido, la ley de carreteras de 1988, a diferencia de la de 1974, incluye un precepto, el artículo 8, en el que tiene en cuenta el posible impacto en el medio ambiente que pudieran llevar consigo nuevos trazados de autopistas y autovías, de ahí que dicho artículo disponga la necesidad de que los proyectos de dichas vías, siempre y cuando supongan un nuevo trazado, incluyan una evaluación del impacto ambiental de acuerdo con la normativa aplicable. En este sentido, son de destacar leyes como la de Castilla y León de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales, Ley de 24 de junio de 1994, 8/1994, o la catalana ya citada, de acceso motorizado al medio natural, de 27 de julio de 1995, Ley 9/1995 de la Generalitat de Cataluña. De todos estos ámbitos de intervención administrativa, nosotros nos dedicaremos aquí al estudio de los mismos en aquellos tramos de infraestructuras viarias que más contacto tienen con el suelo urbano, esto es, las redes arteriales, los tramos urbanos, las travesías, etcétera.

2. Repercusiones del urbanismo y la seguridad vial en el régimen jurídico de los tramos urbanos

2.1. Competencias sobre la conservación y explotación del dominio público viario de las travesías

Los aspectos competenciales que recaen en este tipo de tramos de carretera son muchos y muy variados, por lo que, para un estudio de cada uno de ellos, debemos agruparlos. Nosotros hemos establecido en este trabajo dos grandes apartados en referencia al bien de dominio público que supone la travesía desde el punto de vista de su afectación a la circulación interurbana, aunque obviamente deberemos tratar asuntos que afectan o que incluso coinciden con la afectación a la circulación urbana. Es decir, al estudiar las competencias sobre travesías nos referimos fundamentalmente a las competencias sobre los tramos de carreteras así definidos, pero sin olvidar que las carreteras en estos tramos se identifican en algunos aspectos con las calles; por consiguiente, necesariamente se deben tratar asuntos, en este caso concreto, competenciales, que también son propios de las vías urbanas. Los dos bloques referidos conciernen a las relaciones del urbanismo con las redes arteriales en cuanto a la conservación y el mantenimiento de la vía, y en cuanto a las incidencias de la misma en las propiedades colindantes.

En lo que se refiere a las competencias en materia de conservación y explotación se produce unanimidad normativa tanto en el ámbito estatal como en el autonómico a favor de la competencia del titular de la carretera sobre estas materias. En efecto, la Ley de carreteras de 1988, en su artículo 40.1, señala que el Ministerio de Obras Públicas será competente para la conservación y explotación de aquellos tramos de las carreteras estata-

^{7.} Vid. el título I del Reglamento general de carreteras de 1994, en concreto el artículo 21 y los artículos 6 y 10 de la Ley de carreteras estatal de 1988. Téngase en cuenta las modificaciones de este reglamento realizadas por los reales decretos 597/1999, de 16 de abril, y 114/2001, de 9 de febrero. Vid. también los siguientes artículos de diferentes normas viarias autonómicas: Murcia: 34.1; Asturias: 6.2, 14 y 15.16; Baleares: 7 y 16; Castilla-La Mancha: 29.2, 17,27.3 y 4; Comunidad Valenciana: 6.2, 16, 18 a 21, título VI, 33.2 y 3.37, 40.2 y disposición transitoria tercera; Madrid: 6.e), 10, 12 a 17, 22, 32.4, 33.1, 35 y 43.2; Navarra: 15, 29, 30 y disposición adicional segunda; Castilla y León: 9, 12, 13, 20.8 y 27; Canarias: 2.4, 16, 17 y 46.

^{8.} Vid. en este sentido la obra de MARTÍN MATEO, R., Urbanismo interdisciplinar, Madrid, 1977.

^{9.} MARTÍN MATEO, R. *Derecho ambiental*. Madrid, 1977, pág. 177, donde se hace una reflexión sobre la incidencia del trazado de autopistas, en cuanto a los ruidos y las emanaciones de los vehículos, en los temas ambientales. *Vid.* los artículos 9 y 31 de la Ley de carreteras de 1988 y del Reglamento general de carreteras de 1994, respectivamente.

^{10.} La Ley de carreteras de 1974 abría la posibilidad de relación con los planes del Ministerio de Agricultura que no aparece en la ley de 1988. El

artículo 38.2 decía: "En las zonas a que se refiere el número anterior (zona de servidumbre y línea de edificación) y en las contiguas a las mismas, el Ministerio de Agricultura podrá llevar a cabo una ordenación especial del suelo rústico y de las explotaciones agrarias afectadas por las citadas vías." Vid. el artículo 79.2 del Reglamento de carreteras, y passim las Actas del V Congreso Hispano-italiano de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Marbella en mayo de 1975, Madrid, 1977. Especialmente el trabajo presentado por BASSOLS COMA y GÓMEZ-FERRER MORANT sobre "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos". Vid. también la Directiva del Consejo (85/337/CEE), de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 175, de 5 de julio de 1985).

^{11.} Vid. De Laubadere, A., L'automobile et le régime de l'usage des voies publiques, París, 1935, págs. 136 a 155.

^{12.} Vid. el capítulo VI del título 11 del Reglamento general de carreteras de 1994

les que discurran por suelo urbano. Por su parte, las leyes de carreteras de las comunidades autónomas de Canarias,¹³ Castilla y León,¹⁴ Comunidad Valenciana,¹⁵ Baleares¹⁶ y Murcia¹⁷ también determinan al titular de la carretera como el competente en la conservación y explotación de dichas vías. Otras leyes de carreteras, como la de Madrid o la de Castilla-La Mancha, aun no estableciendo expresamente nada al respecto, dejan en sus textos la posibilidad de deducir fácilmente que la competencia sobre estas materias corresponderá al titular de la carretera de la que las travesías constituyan un tramo.

Cabe resaltar la regulación de la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (ley que fue desarrollada por el Decreto 87/1998, de 16 de octubre, que aprobó el Plan director sectorial, aprobándose definitivamente una modificación puntual de dicho plan por el Decreto 59/2001, de 20 de abril). En el artículo 23.1 de esta ley se señala que "la conservación de la carretera se encargará al organismo que desarrolle la administración y gestión de la red en que se encuentre integrada, incluidas las condiciones de ambiente y estética de las mismas". El mencionado precepto se encuentra en directa conexión con el artículo 5 de la misma ley, el cual regula las tres redes que integran las carreteras de las Islas Baleares: la Red Primaria y Secundaria, cuya titularidad corresponde a la comunidad autónoma y a los cabildos insulares respectivamente, y la Red Local y Rural, cuya titularidad corresponderá a los respectivos ayuntamientos.

A diferencia de otras normas viarias, la Ley de carreteras de Baleares no atribuye la competencia a los titulares de las carreteras de las que las travesías son sólo un tramo. Ni siquiera la atribuye a los titulares de las mencionadas redes, sino a aquellos organismos que estén encargados de la administración y gestión de las mismas.

Los organismos que tienen dichas competencias son los ayuntamientos, en cuanto a la Red Local y Rural, y con respecto a las otras dos redes o bien sus titulares o bien un organismo autónomo destinado a este fin, para cuya creación el artículo 5.2 otorga competencias a la comunidad autónoma. No obstante, las competencias de este organismo respecto de la Red Secundaria deberán ser aprobadas por el Pleno de los consejos insulares respectivos.

En definitiva, las competencias en materia de conservación de las travesías de la Comunidad Autónoma de

las Islas Baleares podrán corresponder a los ayuntamientos, en caso de que las travesías estén integradas en la Red Local y Rural. Pero si las travesías forman parte de carreteras integradas en la Red Primaria, el competente será el órgano correspondiente de la comunidad autónoma o el organismo autónomo por ella creado a tal efecto. Por último, si las travesías forman parte de la Red Secundaria, la competencia recaerá sobre los consejeros insulares respectivos, o sobre el mencionado organismo autónomo, en caso de que así lo hubieran aprobado éstos en Pleno.

Una vez señaladas las entidades que serán competentes para la conservación y explotación de las travesías, resulta apropiado proceder al estudio del contenido de tales competencias. El interés de dicho estudio viene dado por la escasa regulación sobre los mencionados contenidos. Es más, algunas normas hablan de "explotación y conservación", 18 otras sólo de "conservación" 19 y otras de "conservación y mantenimiento", 20 estableciendo las mismas entidades como competentes para todas estas materias. Sólo el concepto de explotación es definido legalmente. Las comunidades de Canarias,²¹ Madrid²² y Baleares²³ ofrecen definiciones legales del concepto de explotación de una carretera, siendo las de las dos primeras prácticamente iguales. Para estas dos comunidades, por explotación debe entenderse la conservación y el mantenimiento de las carreteras, además de las actividades dirigidas a la defensa de la vía y su uso, a la señalización, a la ordenación de accesos y a la regulación de las zonas establecidas en los terrenos colindantes. La ley de Baleares prácticamente recoge las mismas funciones en el concepto de explotación además de la ordenación del tráfico, que en realidad puede considerarse incluida en la defensa del uso.

La Ley de carreteras de la Comunidad Valenciana no define lo que debe entenderse por explotación, pero de la lectura de sus preceptos 28.2 y 14 puede considerarse que esta competencia incluye la función de mantenimiento en perfectas condiciones para su uso, la de garantizar la seguridad vial adoptando diversas medidas, de las que sólo se menciona la de retirar objetos de la calzada "sin perjuicio, en su caso, de comunicárselo a las autoridades competentes", la de conservación de las calzadas y la de señalización de las vías. Por tanto, la ley valenciana excluye de la competencia sobre explotación la ordenación de accesos y la de las actividades que se hagan en las zonificaciones de los terrenos colindantes. Es más, esta ley atribuye a los ayuntamientos la compe-

106

QDL, 3. OCTUBRE DE 2003

Fundación Democracia y Gobierno Local

^{13.} Vid. el artículo 22.1.

^{14.} Vid. el artículo 28.1.

^{15.} Vid. el artículo 14.

^{16.} Vid. el artículo 23.1.

^{17.} Vid. el artículo 36.1.

^{18.} El artículo 40.1 de la Ley estatal de 1988.

^{19.} Artículo 14 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana.

^{20.} Artículo 22.1 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias.

^{21.} Artículo 22.1. 22. Artículo 22.1.

^{23.} Artículo 22.

tencia para realizar obras de urbanización de los terrenos del entorno de las calzadas incluidas en travesías o en redes urbanas o metropolitanas, y calzadas de servicio.²⁴

Existe, como puede observarse, una gran dificultad a la hora de establecer en qué consiste exactamente la competencia sobre el mantenimiento de las travesías.²⁵ Primero, porque no hay ninguna ley que describa el contenido de esta competencia; segundo, porque las que la incluyen en la explotación tampoco la definen clara y unívocamente, de forma que se utilizan conceptos jurídicos indeterminados como "defensa de las carreteras" o "seguridad"²⁶ sin especificar tampoco qué medidas concretas podrán entrar en dicha competencia para garantizar la defensa o la seguridad de las vías.²⁷

Lo que sí se puede deducir de los preceptos señalados es que la competencia sobre la explotación de la carretera es más general que la de conservación, estando incluida ésta en aquélla.²⁸ Por otro lado, también parece estar claro que en la competencia sobre explotación se incluyen sectores competenciales que no sólo afectan al dominio público viario en sí,²⁹ sino también a sus usos y a la seguridad de éstos.³⁰

En referencia a la competencia sobre conservación de las vías,³¹ queda claro que ésta sí afecta al bien de dominio público que constituyen las travesías.³² Sin embargo, las actividades que se puedan considerar incluidas en la misma tampoco están definidas. Por otro lado, atendiendo a la significación conceptual del término "conservación", se concluye que incluir en la descripción legal de explotación las materias de conservación y mantenimiento es una redundancia, dado que el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua,³³ en su acepción primera define la palabra "conservar" como "mantener una cosa o cuidar su permanencia" y, con respecto a la palabra "mantener", en

su acepción segunda señala: "conservar una cosa en su ser, darle vigor y permanencia". Por tanto, las competencias de conservación y mantenimiento de una travesía suponen la misma idea, la de cuidar de la obra pública, procurando que su buen estado dure permanentemente.³⁴ Por ello, las funciones de los órganos competentes en la conservación de la carretera se encaminarán a pequeñas obras públicas que persigan la finalidad señalada.

A propósito de estas obras, las leyes de carreteras de la Comunidad Valenciana³⁵ y de Castilla-La Mancha³⁶ señalan que se podrán realizar sin necesidad de licencia municipal ni de los demás actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

No debemos olvidar la posibilidad de establecer convenios entre el ayuntamiento y la entidad titular de la carretera que, en materia de conservación y explotación (materia que según el artículo 40.1 de la ley corresponde siempre al Ministerio de Obras Públicas en las carreteras estatales), favorece el artículo 128 del Reglamento de carreteras³⁷ además de la regulación local.

2.2. Las excepciones al sistema de zonificación de las propiedades colindantes

2.2.1. Breve referencia a los diferentes modelos contenidos en las normas viarias a propósito de la zonificación de los terrenos colindantes con las carreteras

El sistema de zonificación establecido en la Ley de carreteras de 1974 es mantenido en la ley de 1988 vigente, ³⁸ graduando los efectos de las vías públicas interurbanas en los terrenos colindantes. Sin embargo, para las travesías y los tramos urbanos este sistema de zonificación queda excepcionado. Efectivamente, la Ley de carreteras de 29 de julio de 1988 dedica el capítulo 111 al "uso y

QDL, 3. OCTUBRE DE 2003

107

^{24.} Artículo 14.

^{25.} Sobre la distinción entre "la police de la circulation" y la de "la conservation", vid. NAINE, CH., Les routes publiques et leur utilisations par les particuliers. Lausana, 1943, pág. 44.

^{26.} Vid. sobre la defensa del dominio público ante la circulación, DE LAUBADÈRE, A., L'automobile..., op. cit., pág. 286.

^{27.} $\it Vid.$ Bonnard, R., $\it Précis$ de droit administratif. $\it 4.^a$ ed. París, 1933, pág. 416 y ss.

^{28.} Vid. DE LAUBADÈRE, A., L'automobile..., op. cit., pág. 244, en donde se estudia la intervención de la Administración en la conservación de las vías en general, haciendo referencia al "pouvoir de police", "pouvoir financier" y al "droit de propriété", págs. 228 a 273.

^{29.} Vid. HAURIOU, M., Précis de droit administratif et de droit public. 7.ª ed. París, 1911, pág. 704.

^{30.} Vid. LEYVRAZ, J., Les utilisations normales des voies publiques par les particuliers. Lausana, 1956, pág. 53 y ss.

^{31.} Vid. LAFERRIÈRE:, Traité de la jurisdiction administrative et du recours contetieux. 2.ª ed. París, 1846, T. 11, pág. 667 y ss.

^{32.} Sobre la "Distinction des compétences de police de circulation et de conservation", vid. De LAUBADÈRE, A., L'automobile..., op. cit., pág. 244 y ss. 33. Madrid, 1984. 20.ª edición.

^{34.} Vid. Bertrand, P., Manuel practique de la voirie urbaine. París, 1961, págs. 918 y 919.

^{35.} Artículo 15 de la Ley 6/1991 de 27 de marzo de carreteras de la Comunidad Valenciana.

^{36.} Artículo 19 de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de carreteras y caminos de Castilla-La Mancha. Esta ley fue modificada por la Ley 7/2002, de 9 de mayo, de carreteras y caminos.

^{37.} Dice así: "No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 40 de la ley, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y las corporaciones locales respectivas podrán convenir lo que estimen procedente en orden a la mejor conservación y funcionalidad de tales vías." *Vid.* también los siguientes artículos de las leyes de carreteras de las siguientes comunidades autónomas: Murcia, 3.6; Baleares, 22 y 23; Castilla-La Mancha, 19; Comunidad Valenciana, 14 y 28; Madrid, 24.4, 25 y 38; Castilla y León, 28; Canarias, 22, 23, 35.2 y 49.

^{38.} Vid. los artículos 73 a 86 del Reglamento general de carreteras de 1980. Vid. también los siguientes artículos de las leyes de carreteras de las siguientes comunidades autónomas: Murcia, 23; Baleares, 30; Castilla-La Mancha, 23, 25, 26 Y 27; Comunidad Valenciana, 31 a 35; Madrid, 29 a 31; Navarra, 1, 3 y 31; Castilla y León, 16 a 18; Canarias, 24 a 29 y 47.

defensa de las carreteras".³⁹ La primera sección se refiere precisamente a las limitaciones a la propiedad, basando su regulación en un sistema de zonificación de los territorios colindantes con la carretera.⁴⁰ Como es sabido, las zonas referidas son las de "dominio público", las de "servidumbre" y "afección" y la línea límite de edificación. Cada una de estas zonas contiene una serie de repercusiones jurídicas sobre las propiedades privadas graduadas según la proximidad de las propiedades a la carretera.

En la normativa autonómica se ha seguido también este sistema de zonificación, graduándose las repercusiones de las carreteras en las propiedades colindantes en atención a dicho sistema. Pero no todas las comunidades autónomas recogen el modelo estatal de zonificación, aunque en la mayoría de las ocasiones los cambios se producen solamente en las denominaciones de dichas zonas. Tan sólo tres comunidades autónomas siguen el mismo modelo de la ley estatal. Se trata de Canarias, Castilla y León y la Comunidad Foral de Navarra. Castilla-La Mancha cambia la denominación de "zona de afección" por la de "zona de protección" de la carretera. Las comunidades de Madrid y Valencia suprimen las zonas de "servidumbre" y "afección" y, sin embargo, regulan la denominada "zona de protección" además de la denominada por la Comunidad Valenciana "zona de reserva". En cuanto a la "línea límite de edificación", no todas las normativas autonómicas la recogen, aunque sí regulan todas ellas prohibiciones a la edificación en las proximidades de las carreteras. Nosotros no entraremos en el estudio de dichas variaciones en los sistemas de zonificación autonómicos respecto del modelo estatal, dado que dichas zonificaciones se plantean especialmente para la protección de las carreteras. En cambio, sí resultan relacionadas con el objeto de nuestro trabajo las excepciones que en cuanto a dichos sistemas se especifican para los tramos urbanos y las travesías.

2.2.2. Las especialidades de la zonificación de los terrenos colindantes con tramos urbanos y travesías

Los tramos urbanos y las travesías, por ser carreteras, estarían sujetos a todo el sistema de zonificación descrito. Empero, al contar con unas características especiales se produce una imposibilidad práctica a la hora de aplicar dicha zonificación a los mismos. Sólo la zona

de dominio público sigue el régimen general establecido para las carreteras. En las zonas de servidumbre y afección, o en las denominadas de protección y reserva, reguladas por normas viarias de ámbito autonómico, se producen grandes variaciones respecto del resto de las carreteras. Muestra de ello es el artículo 32.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el cual regula la posibilidad de que, en las travesías, las zonas de dominio público, reserva y protección coincidan en una sola.

Las excepciones suelen fijarse para los terrenos colindantes con travesías, como ocurre en el caso de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.41 Pero en otras ocasiones se utilizan diferentes expresiones para identificar los tramos de carreteras que quedan excepcionados de la división de los terrenos colindantes que se realiza en las carreteras. Estas otras expresiones son "suelo urbano" (leyes de carreteras de las comunidades de Madrid⁴² y Valenciana⁴³) o también, "urbanizable programado", "urbanizable" (Ley de carreteras de Canarias), 45 "núcleos de población" (Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Canarias) o también "zonas urbanas" (Ley de carreteras de Castilla y León).46 Sin embargo, en la gran mayoría de las ocasiones no se distingue entre el régimen de zonificación de unos tramos y otros.

2.2.2.1. Las excepciones a la línea límite de edificación y las medidas de protección contra los ruidos y la contaminación producidos por el uso viario

Las excepciones más frecuentemente reguladas van dirigidas en torno a la línea límite de edificación. En referencia a ella se toman tres actitudes: o bien se suprime la línea límite de edificación, ⁴⁷ o bien se permite que se modifiquen las alineaciones, o, por último, se establece la posibilidad de la existencia de una zona ajardinada.

En cuanto a la primera y tercera posibilidades, resulta interesante el artículo 32.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que señala:

"En los suelos con edificación consolidada en más de un veinticinco por ciento en uno o ambos márgenes, coincidirán con las alineaciones existentes, excepto en puntos singulares. En los suelos en los cuales la edificación no esté consolidada en un veinticinco por ciento pueden preverse vías auxiliares, jardines, pantallas anti-

^{39.} Sobre la derogada Ley de carreteras de 1974, vid. PAREJO GÁMIR, R. y RODRÍGUEZ OLIVER, J. M., Lecciones de dominio público, Madrid, 1976, pág. 262 y ss.

^{40.} Vid. los trabajos de Morillo-Velarde Pérez, J. L., "El concepto de limitación a la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad colindante a carreteras y autopistas". Revista de Derecho Urbanístico, n.º 844, 1979, págs. 35 a 109. Escribano Collado, P., "Los derechos de los colindantes con vías públicas urbanas", Revista de Administración Pública, n.º 71. 1973, págs. 101 a 151.

^{41.} Artículo 27.3.

^{42.} Artículo 33.1.

^{43.} Artículo 33.2.

^{44.} Artículo 33.1, citado.

^{45.} Artículo 47.

^{46.} Artículo 20.3.

^{47.} Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1990 (Aranzadi 4396) sobre obras realizadas en edificaciones colindantes con la carretera. En ella se especifica la diferenciación entre obras "imprescindibles" o "necesarias" para la conservación y mantenimiento de la habitabilidad del edificio.

^{48.} Vid. los artículos 20.3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y 27.3 de la de Castilla-La Mancha.

rruidos y otros elementos que eviten el contacto directo de la población residente y el tráfico de tránsito [...]."

Con respecto a esta última posibilidad, también la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el artículo 42, atiende a la protección de "la calidad de vida en las futuras urbanizaciones, mediante el establecimiento de una franja ajardinada de separación de la carretera que proteja a los usuarios de la zona urbana de los ruidos y la contaminación producidos en la carretera" para los terrenos situados en márgenes de carreteras que sean clasificados como urbanizables. Pero las excepciones al sistema de zonificación más frecuentemente recogidas por el ordenamiento viario suelen ser las encaminadas a la modificación de alineaciones, especialmente en referencia a la disminución de la distancia de la línea de edificación.48 Ésta es la excepción a la zonificación general que esencialmente regula, en su artículo 25.2, la Ley de carreteras de 1988 en cuanto a las carreteras estatales que discurran por zonas urbanas total o parcialmente.

2.2.2.2. La importancia de la seguridad vial y del urbanismo en el establecimiento de los requisitos para el establecimiento de las excepciones al sistema general de zonificación

Con frecuencia, las normas autonómicas, a diferencia de la estatal citada anteriormente, señalan una serie de requisitos que hay que tener en cuenta para excepcionar el sistema de zonificación general. Estos requisitos están referidos a dos aspectos: la seguridad vial y el respeto al planeamiento urbanístico. En cuanto al primero, se exige, por ejemplo, que se tengan en cuenta los accesos a las carreteras en los tramos que se pretende excepcionar o la ordenación de sus márgenes. Resulta lógico que las excepciones tengan en cuenta este factor de seguridad vial, dado que las prohibiciones y limitaciones a las propiedades colindantes que se pretende salvar se constituyen precisamente en aras de una mayor seguridad. En cuanto al respeto al ordenamiento urbanístico, las leyes de carreteras de las comunidades autónomas de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha⁴⁹ señalan que se podrán establecer distancias inferiores a la de edificación siempre que "lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente". Se trata, por un lado, de procurar la menor edificación posible junto a las carreteras y de dar prioridad en este sentido a la planificación urbanística que sea más restrictiva en este punto que la propia de carreteras. Por otro, se impide que se admitan, por la vía de la normativa viaria, edificaciones en terrenos que el planeamiento urbanístico no admite.

2.2.3. Competencias

En conexión con el último punto referido, es importante señalar el procedimiento por el que se pueden establecer dichas excepciones a la zonificación general y en concreto a la edificación en terrenos colindantes con las carreteras. Las regulaciones sobre este aspecto difieren, pudiendo distinguirse entre las normas viarias que remiten a la planificación urbanística para la fijación de las mismas y aquellas otras que otorgan la competencia sobre esta materia al titular de la carretera. Con respecto al primer grupo, resulta de interés el precepto 32.2 y 3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma Valenciana, ya que regula las excepciones al sistema de zonificación de los terrenos clasificados como urbanos remitiendo al planeamiento urbanístico correspondiente, previo informe del titular de la carretera, que será preceptivo. Pero, en defecto de este planeamiento, la competencia será del titular de la carretera.⁵⁰ La Ley de carreteras de la Comunidad de Madrid también sigue este sistema para las excepciones al sistema de zonificación en los tramos de carreteras que discurran por suelos clasificados como suelo urbano o urbanizable programado, pero requiriendo también un informe previo y favorable de la Consejería de Política Territorial de dicha comunidad.

En cuanto al segundo grupo, la Ley de carreteras de 1988⁵¹ y las leyes de carreteras de las comunidades autónomas de Castilla y León y de Castilla-La Mancha⁵² otorgan la competencia para establecer tales excepciones a los titulares de las vías. Cabe destacar dentro de este mismo grupo de normas la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en su artículo 47.1 señala que la competencia para "fijar la línea límite de edificación" en los "tramos de carreteras que discurran total o parcialmente por núcleos de población" corresponde al titular de la carretera, pero admite que esta fijación se haga a iniciativa del ayuntamiento, el cual, tras solicitarlo a dicho titular, deberá ser autorizado.

2.3. Autorizaciones y licencias

2.3.1. Consideraciones generales

Nos referimos en este apartado a las autorizaciones administrativas⁵³ necesarias para la realización de activi-

sobre el tema en general la bibliografía citada en nuestro trabajo *Carreteras.* Su régimen jurídico, entre la que cabe destacar la siguiente: GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1981, pág. 119 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Las licencias de urbanismo*, Madrid, 1978; MANZANEDO HERNANDO Y GÓMEZ REINO, *Curso de Derecho Administrativo Económico. Ensayo de una sistematización*, Madrid, 1970; DE LA CUÉTARA, M., *La actividad de la Administración*, Madrid, 1986.

^{49.} En sus artículos 47.1, 20.3 y 27.3, respectivamente.

^{50.} Vid. el artículo 32.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

^{51.} Artículo 25.

^{52.} En los artículos 20.3 y 27.3, respectivamente.

^{53.} El sometimiento a autorización es una técnica propia de la actividad de policía que resulta ser una medida cautelar para la seguridad de la vía. Vid.

dades relacionadas con la colindancia de las carreteras.⁵⁴ El régimen jurídico de dichas autorizaciones será diferente atendiendo al tipo de actividad,55 al sujeto que la realice y al tipo de vía en el que se hagan. Las principales peculiaridades con respecto a las propiedades colindantes con la travesía se encuentran en el régimen de las autorizaciones, puesto que de los tres tipos de obligaciones que se establecen para los propietarios de los terrenos colindantes con las carreteras, a saber, obligaciones de dejar hacer en la zona de servidumbre, obligaciones de no hacer en las zonas de servidumbre y de afección, y obligaciones de sometimiento a autorización en relación con determinadas actividades en los terrenos colindantes con travesías, afectarán a los propietarios de éstos, principalmente las últimas.

En las redes arteriales y en concreto en las travesías también se requiere, como ocurre con el resto de las carreteras, una serie de trámites administrativos dirigidos a la autorización por parte de los órganos competentes para poder realizar actividades particulares en los terrenos colindantes con las vías. En otro lugar nos referimos al estudio de dichas autorizaciones y licencias, aunque a propósito de la generalidad de las carreteras.⁵⁶ Ahora debemos dedicarnos al estudio de las especificidades que las vías que nos ocupan presentan en relación con esta cuestión.

Dentro de estas vías diferentes de las carreteras convencionales se debe distinguir entre las autorizaciones administrativas necesarias para las travesías y aquellas que son exigibles para otras clases de vías que también forman parte de redes arteriales, como, por ejemplo, tramos urbanos y circunvalaciones o variantes.⁵⁷ Dado que para estos dos últimos tipos de vías el régimen jurídico es muy parecido al de las carreteras, nosotros nos dedicaremos más al de los tramos urbanos y sobre todo al de las travesías. En relación con estas vías también hay que establecer una distinción teniendo en cuenta si el sujeto que realiza la actividad es el propio

titular de la vía o si se trata del ayuntamiento o de un colindante.

2.3.2. La seguridad vial como principal factor en la necesidad de autorización en las actividades de los colindantes

Las actividades relacionadas con la colindancia de las vías⁵⁸ para cuya realización se necesita autorización administrativa previa prácticamente no varían en función del tipo de vía de que se trate, aunque resulta evidente que no podrán realizarse normalmente en los terrenos colindantes con las travesías y los tramos urbanos determinadas actividades como, por ejemplo, las labores agrícolas.⁵⁹ Estas actividades o aquellas otras que no se especifican en el régimen de las travesías regulado en las diferentes normas viarias, en caso de producirse en ellas, seguirán el tratamiento que para las carreteras en general se especifica. Por ello haremos referencia a todas ellas.

La mayoría de las normas viarias se refieren a las actividades necesitadas de autorización administrativa para su realización con expresiones genéricas tales como "obras o actividades"60 o "actos de construcción o uso del suelo",61 etc. Ésta es la expresión utilizada por el Reglamento general de carreteras de 1994 en su artículo 125. Pero en ocasiones se especifican determinadas actividades, ya sea por su mayor frecuencia de producción, ya sea por incidir más en la seguridad de la vía. Precisamente es la seguridad vial uno de los requisitos necesarios para que las actividades sean autorizadas. Las comunidades autónomas de Baleares, Madrid y Canarias así lo señalan en sus leyes de carreteras en los artículos 33.2, 32.262 y 47 respectivamente. En concreto, el artículo 33.2 de la ley de Baleares señala: "Las obras o actividades en las citadas zonas no podrán afectar a la seguridad del tráfico y deberán mantener como mínimo las condiciones previas de visibilidad y geometría." En otros casos, como en la Ley de carreteras de Canarias, 63 las autorizaciones para tales actividades se supeditan a la condición de que las

^{54.} Vid. sobre colindancia, Escribano Collado, P., Las vías urbanas. Concepto y régimen de uso, Madrid, 1973, págs. 437 a 472; Fernández Rodríguez, T. R., "La situación de los colindantes con las vías públicas", en RAP $n.^{9}$ 69.

^{55.} Vid. De LAUBADÈRE, A., L'automobile..., op. cit., págs. 205 a 215, en donde estudia las autorizaciones necesarias para las instalaciones de gas y de electricidad; BERTHELÉMY, "Communes et gaziers", en Rev. pol. et parl., 1917, págs. 23 a 49; MESTRE, "La révocation des permissions de voirie", en Revue des concessions, 1923.

^{56.} Vid. Martínez-Carrasco Pignatelli, C., Carreteras. Su régimen jurídico, Madrid, 1990, pág. 277 y ss.

^{57.} Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1994 (Aranzadi 3854) en la que se estudia la necesidad de una autorización para la instalación de una estación de servicio en terreno contiguo a un enlace.

^{58.} Vid. LEYVRAZ, J., Les utilisations normales..., op. cit., pág. 24 y ss.

^{59.} Vid. MARCOTTI, G., De la voirie publique par terre. Grande voirie, voirie urbaine, chemins vicinaux.. Bruselas, 1930, pág. 5 y ss.

^{60.} Vid. los artículos de las leyes de carreteras siguientes: 14.1 y 31 de la

Ley foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra; 15 de la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado; 32.2, 33.1 y 23.3 de la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; 44.1 de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de carreteras y caminos de Castilla-La Mancha; 34 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo de carreteras de la Comunidad Valenciana; 32.2 y 33.2 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid; 16.2, 17.2, 18.2 y 27.1 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo de carreteras de la Comunidad de Castilla y León; 48, 25, 26 Y 27.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias; 39.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras.

^{61.} Vid. los artículos de las leyes siguientes: 12.1 y 13.1 de la citada ley foral de Navarra; 27.2 de la ley citada de Castilla y León y 27.8 de la Ley de carreteras de Canarias ya citada.

^{62.} Este precepto señala: "En ningún caso podrán autorizarse obras o actuaciones que disminuyan la seguridad viaria, dificulten la entrada en la zona de protección y la eventual ocupación de los terrenos o perjudiquen la explanación de la carretera."

^{63.} Artículos 25.3, 26.2 y 27.2.

mismas cumplan un servicio público de interés general.⁶⁴

Como señalábamos anteriormente, las actividades a las que nos referimos se encuentran especificadas en ocasiones en las normas viarias. Éste es el caso de las labores agrícolas, 65 los cierres de las propiedades colindantes, 66 las obras de movimientos de tierra, las explotaciones mineras,67 la construcción de piscinas o de pozos,68 los aparcamientos en superficie,69 las instalaciones deportivas o turísticas⁷⁰ o para la venta de combustible, 71 los accesos 72 y las actividades en la vía que afecten a la calzada,73 etc. Especial mención merecen las actividades que en numerosas normas viarias se agrupan bajo la denominación genérica de "instalaciones" y que consisten en las conducciones eléctricas, hidráulicas y demás servicios.74 En el ámbito autonómico tan sólo hay dos normas que regulan este tipo de actuaciones:75 la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Ley de carreteras del Principado de Asturias. La Ley de carreteras de 1988 no señala nada, aunque sí lo hace el Reglamento general de carreteras de 1994 en su artículo 78, en cuanto al dominio público y en donde se exige que las instalaciones sean imprescindibles para la prestación de servicios de interés general, instalándose fuera de la explanación de la carretera, "salvo en los casos de cruces, túneles, puentes y viaductos"; también se regula en el artículo 76, en cuanto a la zona de servidumbre, en el 83 en cuanto a la zona de afección y en el 87 en cuanto a la línea de edificación.

En cuanto a las mencionadas instalaciones debemos distinguir varios supuestos. ⁷⁶ En primer lugar, cuando las conducciones ⁷⁷ a las que nos hemos referido son situadas fuera de la calzada, cabe la posibilidad de que sean autorizadas siempre y cuando cumplan una serie de requisitos como son los de establecerse a una distancia no inferior a tres metros de la arista de la explanación de la carretera y siempre fuera de la zona de dominio público y, además, bajo tierra.

Un segundo supuesto se presenta cuando estas instalaciones discurren por debajo de la calzada.78 El artículo 14.2 de la Ley de carreteras del Principado de Asturias prohíbe dichas instalaciones, incluso las que discurren por debajo de cunetas y de arcenes, salvo cuando sea imprescindible, caso en el que la autorización requerirá una previa fijación de las condiciones técnicas de ejecución y seguridad. Sin embargo, el artículo 33.3.e) de la citada Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sí permite este tipo de actividades en galerías o tubos dispuestos previamente a este objeto o cuando la construcción se haga con medios que no alteren el firme de la vía. Más riguroso resulta el régimen de autorización de las conducciones en las travesías, en donde además de lo anterior se exige que vayan debajo de las aceras o de las zonas con este destino.79

64. La utilización de conceptos jurídicos indeterminados como causa de sometimiento a autorización de actividades privadas es frecuente. *Vid.* SÁINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976, especialmente el capítulo IX, que dedica a "la potestad discrecional y conceptos jurídicos indeterminados", págs. 302 y 357.

65. Vid. el artículo 33.3.a) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

66. El artículo 33.3.b) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares señala: "Los cierres de las propiedades colindantes deberán situarse fuera de la zona de dominio público y a no menor distancia de tres metros de la arista exterior de la explanación. Las paredes tendrán una altura máxima igual a la mitad de la distancia que estén situadas de la referida arista exterior de la explanación. En la red local o rural y, excepcionalmente, en otras carreteras las cuales se justifique por razones especiales, se autorizarán cierres con enrejado, alambradas o elementos vegetales a una distancia no inferior a un metro."

67. Vid. el artículo 33.3.c) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

68. Vid. el artículo 33.3.d) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

69. El artículo 33.3.d) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares señala: "Se podrá autorizar la construcción de aparcamientos en superficie a una distancia mayor de tres metros de la arista exterior de la explanación, siempre que estén fuera de la zona de dominio público y que el acceso y las obras auxiliares sean autorizables."

70. Vid. los artículos 33.3.h) y 33.3.j) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

71. Vid. el artículo 86.1.m) del Reglamento general de carreteras de 1977. El artículo 37.1 de la citada Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares establece: "Podrán autorizarse instalaciones para la venta de combustible y elementos afines en la zona de protección, de acuerdo con la legislación específica y con las siguientes normas: a) la distancia mínima entre accesos a estas instalaciones debe ser de 500 metros en el mismo sen-

tido del tráfico, se podrá autorizar instalaciones más próximas entre sí, con accesos unificados o desde vías de servicio existentes, b) no podrán autorizarse estas instalaciones a menos de 500 metros de una intersección, excepto en travesías, y c) en autopistas y autovías de nueva construcción las instalaciones de venta de combustible estarán situadas en las áreas de servicios."

72. Sobre los derechos de acceso de los colindantes, vid. LEYVRAZ, J., Les utilisations normales..., op. cit., pág. 72 y ss.

73. Vid. los artículos 16 de la Ley de carreteras del Principado de Asturias; 32.2 y 35.2 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y 44.2 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

74. Vid. HAURIOU, M., Précis de droit administratif et de droit public, París, 1929, pág. 713.

75. Vid. BASTID, "Les aisances de voirie", en Revue du Droit Public, 1930, pág. 610 y ss.

76. Vid. SECRETAN, R., "Des dommages résultant de l'utilisation et de la modification légale du domain public, en particulier des travaux de fouilles exécutés sur la voie publique", en ROAF 1951, pág. 265 y ss.

77. En relación con los árboles de las vías públicas y estas instalaciones. Vid. CASENAVE, A., Les arbres et les voies publiques, París, 1937, págs. 135 a 179, en donde se realiza un estudio en referencia a dichos árboles y las líneas telegráficas y telefónicas, y las redes de distribución de energía, distinguiendo si los mencionados árboles están plantados en la vía pública o sobre propiedades colindantes con la misma.

78. Vid. el artículo 86.1.c) y k) del Reglamento general de carreteras de 1977.

79. Vid. sobre alcantarillados LEYVRAZ, J., Les utilisations normales..., op. cit., pág. 86; BASTID, P., "Les aisances de vorie", en ROP, 1930, pág. 609 y ss.; WALINE, M., Traité élémentaire de droit administratif, 6.ª ed., París, 1952, pág. 525 y ss.; SALVY, M., Des droits des riverains sur les voies publiques. Tesis doctoral. Toulouse, 1913, pág. 74 y ss.

En cuanto a la posibilidad de establecer rozas en la calzada para realizar este tipo de instalaciones cabe su autorización, pero sólo excepcionalmente según el último precepto citado. Además, dichas rozas tendrán que estar justificadas por razones de extrema necesidad o urgencia y siempre que con posterioridad se realice una obra de renovación del firme existente.

En cuarto lugar, respecto de los tendidos aéreos⁸⁰ tales como tendidos eléctricos, telefónicos o telegráficos se imponen para su autorización requisitos de tres tipos: en cuanto al lugar de colocación, deberán establecerse a una distancia mínima de la carretera de "una vez y media la altura de sus elementos de sustentación, en el lado exterior de la calzada y fuera de la zona de dominio público"; en cuanto a los cruces, éstos deberán dejar un gálibo de seis metros; por último, en cuanto a los elementos de apoyo de las líneas de alta tensión, éstos no podrán autorizarse en la zona de protección.⁸¹

2.3.3. Especial referencia a la edificación

2.3.3.1. Referencia a las relaciones entre la normativa viaria y la urbanística. La importancia de la seguridad vial y del entorno paisajístico en dichas relaciones

Antes de entrar en el estudio de las distintas actuaciones que pueden llevarse a cabo en referencia a la edificación, conviene señalar la estrecha relación existente entre la normativa urbanística y la viaria en esta cuestión y en cuanto a las vías que componen las redes arteriales, especialmente en las travesías y los tramos urbanos. Es frecuente por ello la referencia en las normas viarias a los planes de urbanismo. Cabe ahora señalar las distintas actitudes de las normas viarias respecto de las determinaciones de la planificación urbanística. En primer lugar, cabe mencionar la remisión establecida por algunas normas a las previsiones de los planes de ordenación urbana y demás instrumentos urbanísticos a propósito de la realización de edificaciones en travesías y tramos urbanos. No obstante, la salvaguarda de la

seguridad vial hace que la remisión a la que nos hemos referido se vea excepcionada.86 Es el caso de las edificaciones situadas en tramos de carreteras declaradas "de especial protección";87 en ellos no se podrá edificar en la zona comprendida en la línea límite de edificación,88 aunque se trate de edificaciones que se construyan en terrenos calificados como urbanos.89 En otras ocasiones el proceso de remisión a la normativa urbanística se convierte en mandatos de leyes viarias para que el ordenamiento urbanístico recoja como sistema general y objeto de especial protección la zona de dominio público en relación con las edificaciones en ella existentes o que se intente construir.90 Hay que destacar que en general las normas viarias suelen respetar las determinaciones urbanísticas e incluso paisajísticas en torno a las edificaciones colindantes con las travesías y los tramos urbanos. Un ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 47 de la Ley de carreteras de Canarias, el cual establece: "En los tramos de carreteras que discurran total o parcialmente por núcleos de población [...] la línea límite de edificación podrá situarse a distancia inferior a la establecida en general para las carreteras, siempre que lo permita el correspondiente planeamiento urbanístico o lo solicite así el ayuntamiento y lo autorice el titular de la carretera."91

2.3.3.2. Actuaciones en torno a la edificación

Las actuaciones referentes a la edificación se prohíben en cuanto a las carreteras dentro de la zona de los terrenos colindantes con las mismas, fijada por la denominada línea límite de edificación. Se trata de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes con un dominio público afecto al uso público.

a) Edificaciones existentes.

En cuanto a las edificaciones existentes cabe distinguir entre las que son propiamente actividades en las mismas y aquellas actividades que tienen como finalidad el simple cambio de uso de las edificaciones:

-Actuaciones en las edificaciones existentes.

Las actividades que por regla general se permiten van

QDL, 3. OCTUBRE DE 2003

112

 $^{80.\ \}textit{Vid.}$ el artículo 86.1.b) del Reglamento general de carreteras de 1977.

^{81.} Vid. LEGUINA VILLA, J., "Instalaciones de líneas eléctricas y precariedad administrativa", en Revista de Administración Pública, n.º 68, 1972.

^{82.} Vid. ESCRIBANO COLLADO, P., Las vías urbanas, op. cit., págs. 77 a 89.

^{83.} Vid. en nuestro libro Carreteras..., op. cit., el capítulo cuarto referente a "urbanismo y planes de carreteras", págs. 149 a 195, y "planificación y propiedad privada", págs. 229 a 237.

^{84.} Vid. el interesante trabajo de GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Legislación en materia de urbanismo, competencias en la Comunidad y novedades más significativas", en Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1987, págs. 451 a 492, especialmente las págs. 452 a 465, en donde se hace un estudio de las competencias autonómicas, locales y estatales en materia de urbanismo.

^{85.} Vid. los artículos 14.1 de la Ley de carreteras y caminos del Principado de Asturias, y el 35 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid

^{86.} Vid. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J., "El concepto de limitación a la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad colindante a carreteras y autopistas". Revista de Derecho Urbanístico, n.º 63, especialmente en referencia al conflicto entre el interés en la protección de seguridad y conservación de las vías en las zonas urbanas y la necesidad de aprovechar el suelo urbano, pág. 72 y ss.

^{87.} Vid. el artículo 16.1 y 2 de la Ley de carreteras y caminos del Principado de Asturias.

^{88.} Sobre la calificación de limitación a la prohibición de edificar. *Vid.* MARTÍN MATEO, R., "La propiedad monumental", en *Revista de Administración Pública*, n.º 49, págs. 81 a 86.

^{89.} Vid. el artículo 16.3 de la Ley de carreteras y caminos del Principado de Asturias.

^{90.} Vid. el artículo 14.4 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid.

^{91.} Vid. el artículo 15 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra.

a ser aquellas que tienen por objeto obras de conservación, reparación y mejora de las edificaciones que resulten imprescindibles por higiene, 92 ornato o mera conservación. Sin embargo, incluso estas mínimas actuaciones deberán contar con determinados requisitos para poder llevarlas a cabo. En primer lugar, deberán haber sido previamente autorizadas antes de que se empiecen las obras, para lo cual se exigen en las normas sobre carreteras algunas condiciones en las obras que varían bastante en su regulación. En ocasiones, se exige que dichas actuaciones no supongan consolidación;93 en otras, que no supongan aumento de volumen. Este último es el caso de la Ley de carreteras de Canarias, la cual en su artículo 27.3 señala que en caso de que no se cumpliera este último requisito podrían autorizarse si tuvieran por objeto la instalación de servicios esenciales de cocina y baño, en una vivienda previamente habitada y sin que el incremento del valor que las obras comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.94

En cambio, no podrán nunca autorizarse las obras de construcción, reconstrucción o ampliación de cualquier tipo de edificación que se encuentre en la línea límite de edificación. No obstante, debemos tener en cuenta lo anteriormente indicado sobre la incidencia de las determinaciones urbanísticas en las actividades en materia de edificación y en las travesías y los tramos urbanos. En general, tales determinaciones van a ser más permisivas que las normas viarias en cuanto a las carreteras, aunque, como ya señalamos, esta permisividad es admitida por las leyes de carreteras y justificada por las especiales características físicas de tales vías.

No obstante, en aras de la seguridad de la vía se imponen una serie de requisitos en las actuaciones referentes a edificaciones existentes, que en cualquier caso deberán ser respetadas por las determinaciones urbanísticas. En primer lugar, las edificaciones deberán ser mantenidas por sus propietarios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, así como cumplir las condiciones mínimas de visibilidad y geometría. En este último sentido, cabe destacar el artículo 14.4 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, el cual preceptúa en referencia con travesías y

tramos urbanos que "el señalamiento de las alineaciones de las fachadas respetará la funcionalidad de la vía y garantizará la protección del dominio público viario".

-Cambios de uso.

Otro tipo de actuaciones posibles en las edificaciones ya existentes es el de los cambios de uso de las mismas. Estas actividades deberán ser justificadas en razón de su utilidad para el usuario y en cuanto a las medidas a tomar en referencia a accesos, vías de servicio, aparcamientos y señalización. Tales cambios de uso se darán más en los tramos de carretera no muy poblados, por lo que afectarán principalmente, y en lo que ahora nos interesa, a los tramos urbanos, aunque en las travesías los mencionados cambios afectarán principalmente a las cuestiones de señalización y aparcamientos.⁹⁸

b) Edificaciones de nueva construcción.

A propósito de las carreteras estudiamos en otro trabajo la problemática en torno a la prohibición o limitación a la construcción de nuevas edificaciones. En travesías y tramos urbanos, y como allí se dijo, tal prohibición no existe, siendo precisamente la existencia de edificación una de las características de este tipo de vías. No obstante, como hemos visto anteriormente, lo que sí se da en tales vías es el sometimiento obligado a autorización para cualquier actuación en dichas edificaciones y mucho más con referencia a la construcción de las mismas. Pero esta cuestión es remitida por todas las normas viarias que la regulan a las determinaciones de la planificación urbanística.⁹⁹

2.3.4. Competencias

En la cuestión de las competencias administrativas sobre el otorgamiento de autorizaciones para realizar actividades relacionadas con la colindancia de las vías entra en juego una serie de factores que influirán bien para discernir entre competencias locales, autonómicas o estatales, bien para exigir a las competencias locales determinados requisitos administrativos que en la mayoría de los casos consistirán en la necesidad de que los ayuntamientos soliciten a los titulares de las carreteras informes previos a dichas autorizaciones. Hemos agrupado para su estudio tales factores según cinco criterios: el criterio de que las actividades se realicen en

^{92.} Vid. SALVY, M., Des droits des riverains sur les voies publiques, Toulouse, 1913, págs. 74 y ss. Leyvraz, J., Les utilisations.., op. cit., pág. 86.

^{93.} Vid. el artículo 33.3.g) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

^{94.} Esta circunstancia también es tenida en cuenta en el mismo sentido por el artículo 8 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra, y por el artículo 33.3.j) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

^{95.} Vid. los artículos 33.3.g) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el artículo 8 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra.

^{96.} Téngase en cuenta lo señalado en este mismo trabajo sobre la fijación de la línea límite de edificación, así como lo indicado sobre edificación en las

carreteras en nuestro libro *Carreteras. Su régimen jurídico, op. cit.*, pág. 287 y ss.

^{97.} Vid. los artículos 15 de la Ley foral de defensa de las Carreteras de Navarra, y el 33.2 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

^{98.} Vid. el artículo 33.3.g) de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

^{99.} Vid. el artículo 37 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con las autorizaciones para instalaciones de venta de combustible en el que se señala la excepción en las travesías de las medidas exigidas a tales instalaciones en referencia a las intersecciones.

terrenos colindantes con travesías o con tramos urbanos, el criterio del sujeto que vaya a realizar las actuaciones, la influencia en dichas competencias de la zonificación de los terrenos colindantes con las vías, el criterio de la existencia o no de planificación urbanística, y el criterio de que las actividades afecten a la calzada o a la seguridad vial.

2.3.4.1. Las distintas competencias según se trate de travesías o tramos urbanos

Por el propio concepto de travesía y tramo urbano se pueden comprender las escasas diferencias competenciales en relación con el otorgamiento de autorizaciones para actuaciones con referencia a la colindancia con estas vías que establecen las normas viarias. En principio, podemos afirmar como regla general que, tanto en los tramos urbanos como en las travesías, la competencia mencionada es de los ayuntamientos. A tal afirmación hay que hacerle una salvedad relacionada con la regulación del artículo 44 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que otorga la competencia de forma genérica al titular de la carretera, si bien admite la posibilidad de que en determinadas circunstancias, que estudiaremos en los epígrafes siguientes, esa competencia pase a los ayuntamientos. También hay que tener en cuenta, en este mismo sentido, el artículo 32.3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, que remite a las autorizaciones otorgadas por el titular de la carretera, exigiéndolas como requisito previo al otorgamiento de licencias urbanísticas sin que se especifique si se trata de tramos urbanos o de travesías. 100 Por otra parte, las únicas normas que establecen diferencias en el tratamiento de las competencias a las que nos estamos refiriendo según se trate de travesías o de tramos urbanos son la Ley de carreteras de la Región de Murcia y la Ley de carreteras de la Comunidad de Castilla y León. El artículo 35 de la primera ley citada señala que en ambos supuestos la competencia será de los ayuntamientos, pero si se trata de tramos urbanos se necesitará un informe de carácter vinculante del titular de la carretera previo a la autorización, informe que no se exige en los supuestos de travesías. En lo que concierne a la referida ley de Castilla y León, el artículo 16.2 otorga el mismo tratamiento en cuanto a las competencias para autorizar las actuaciones que en este capítulo estudiamos en el caso de que se trate de zonas de dominio público, sean travesías o tramos urbanos. En estos casos la competencia será del ayuntamiento previo informe vinculante del titular de la carretera. Las distinciones entre tramos urbanos y travesías vienen reflejadas en relación con las autorizaciones de actividades que se vayan a llevar a cabo en las zonas de servidumbre y afección. En estos casos, si se trata de una travesía, no se necesitará informe vinculante del titular de la carretera, pero si la vía es un tramo urbano que no tenga la consideración de travesía, se necesitará el mencionado informe cuando el municipio no tenga planificación urbanística aprobada.

Por último, debemos advertir que con frecuencia la regulación que de las autorizaciones que estudiamos se hace en las normas de ámbito autonómico no utiliza los términos "travesía" o "tramo urbano" aunque se refiera a los conceptos correspondientes. Son frecuentes las expresiones referidas a los tramos de carretera que discurren por "suelo urbano" o "urbanizable programado", "101" por "núcleos de población", "102" por "zonas urbanas" o la utilización de "redes arteriales". En estos casos se especifican las competencias administrativas en relación con las travesías y los tramos urbanos. 104

La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1990 (Aranzadi 4396) ofrece gran interés para esta cuestión y ha sido seguida por otras posteriores. La normativa aplicable al supuesto que en ella se estudia no es la ley de carreteras estatal, sino la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado de Asturias, la cual coincide con lo preceptuado en la ley de carreteras estatal al respecto. En dicha sentencia se trata de la oportunidad de una multa y la demolición de obras impuestas por la Administración autonómica del Principado de Asturias por haberse realizado obras de ampliación de una vivienda, consideradas como "necesarias", aunque no "imprescindibles", en terrenos colindantes con una vía a la que, en principio, se ha considerado como travesía de población. Lo que en el fondo subyace en esta sentencia es un problema de competencias entre el ayuntamiento que autorizó las obras tras haber pedido informe a la Administración titular de la carretera, que en este caso no era la estatal sino la autonómica asturiana por tratarse de una carretera autonómica, y sin que se hubiera dado resolución expresa de dicha

^{100.} El artículo 32.3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid establece: "No se podrán otorgar licencias urbanísticas para la realización de obras y actividades en las zonas de dominio público o protección, sin que previamente se hubieran obtenido las autorizaciones previstas en el número 1 de este artículo." El número 1 del artículo 32 señala: "La ejecución de pequeñas obras e instalaciones provisionales y la realización de cualquier otra actividad dentro de la zona de protección está sujeta al deber de obtener autorización expresa por parte de la Consejería de Política Territorial, en los términos señalados en el artículo anterior."

^{101.} Vid. los artículos 33.2 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, el 31 de la Ley de carreteras de Canarias, y el 48 de la Ley foral de Defensa de las Carreteras de Navarra.

^{102.} Vid. el artículo 47 de la Ley de carreteras de Canarias.

^{103.} *Vid.* el artículo 20.3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

^{104.} $\emph{Vid}.$ el artículo 31 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra.

Administración. Por ello, el ayuntamiento, considerando producido el silencio administrativo positivo, otorga la autorización al particular que realiza las obras, las cuales más tarde serían sancionadas por la Consejería de Obras Públicas, Turismo, Transportes y Comunicaciones del Principado de Asturias al considerarse plenamente competente por entender que la vía no es una travesía sino una carretera autonómica. Dejando ahora aparte los asuntos relacionados con el silencio administrativo o con la calificación de la vía que se encuentran en esta interesante sentencia, debemos centramos en aquellos otros que tienen lugar a raíz del otorgamiento de la autorización de obras posteriormente sancionadas, concluyendo que de la sentencia se deduce la necesidad de un informe del titular de la carretera para las autorizaciones de obras en terrenos colindantes con la vía, aunque la competencia sea del ayuntamiento. Por el contrario, en el caso de que no se trate de una travesía sino de una carretera, tal y como consideró la Audiencia Territorial de Oviedo en el contencioso, la competencia para el otorgamiento de dichas autorizaciones es del titular de la carretera, que en este caso es una Administración autonómica.

2.3.4.2. Distinción entre actividades realizadas por el titular de la carretera y actividades realizadas por otros suietos

En cuanto a las travesías y los tramos urbanos también hay que distinguir entre dos supuestos. Se trata de los casos en los que el sujeto que realiza las actividades en los terrenos colindantes sea el órgano titular de la carretera a la que pertenece la vía o de aquellos casos en los que sea un particular. En este sentido resulta interesante la Sentencia de 11 de octubre de 1994 del Tribunal Supremo (Aranzadi 7810), en la que se manifiesta que los actos realizados por la Administración o por entidades que administren bienes públicos en relación con obras contiguas a tramos urbanos y redes arteriales se encuentran exceptuados de la necesidad de licencia municipal. Efectivamente, cuando las obras o actividades que se realizan en las propiedades colindantes con la travesía las ejecuta dicho órgano titular de la carretera, no será necesaria ninguna autorización del ayuntamiento, aunque sí deberán tenerse en cuenta las diferentes relaciones entre éste y aquél, de las que nos ocuparemos más adelante. Tres son los preceptos que atienden a esta distinción: el artículo 39.1 de la Ley estatal de carreteras de 1988, 105 el artículo 35.1 de la Ley de carreteras de la Región de Murcia y el 27.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En los tres, tal distinción viene referida a la zona de dominio público de las vías, que tanto en la Ley de carreteras de 1988 como en la de la Región de Murcia, se refiere sólo a las travesías, mientras que en la de Castilla y León, además de las travesías, se incluyen los tramos urbanos. En cambio, si no es el titular de la vía el que realiza las actividades, en todos los casos normativos citados la competencia para autorizar será del ayuntamiento previo informe vinculante del titular de la vía

2.3.4.3. La influencia de la zonificación de los terrenos colindantes con las vías en las competencias administrativas para autorizar actividades relacionadas con la colindancia en travesías y tramos urbanos

Cuando quien ha de realizar las obras o actividades es un particular, habrá que distinguir si las actividades se realizan en la zona de dominio público o en las demás zonas.¹⁰⁶

Normalmente la competencia, como ya dijimos, es del ayuntamiento, pero se suele gravar la proximidad de la vía exigiendo un informe previo del titular de la misma. Cabe distinguir cinco supuestos diferentes, ya que la regulación sobre esta cuestión es bastante diversa.

-En primer lugar, según el artículo 39 de la Ley de carreteras de 1988, corresponde a los ayuntamientos otorgar las licencias, pero con informe positivo y previo del titular de la carretera cuando se trate de actividades en la zona de dominio público de las travesías. En el supuesto de que sea en las zonas de servidumbre y afección, las licencias para las travesías serán otorgadas por el ayuntamiento sin necesidad de informes del MOPU (artículo 39.3 de la Ley de carreteras de 1988).

–En segundo lugar, se grava la zona de dominio público de las travesías exigiendo del titular de la carretera un informe previo a la autorización del ayuntamiento. En las demás zonas, si se trata de travesías, la competencia será también del ayuntamiento, pero sin necesidad de informe; si se realizan actividades en tramos urbanos en zonas que no sean de dominio público, la competencia es también del ayuntamiento, pero se necesitará informe del titular de la carretera cuando los municipios no cuenten con planificación urbanística aprobada (artículo 16.2 de la Ley de carreteras de Castilla y León).

-En tercer lugar, la Región de Murcia, en el artículo 35 de su Ley de carreteras, establece que tanto en los tramos urbanos como en las travesías la competencia es siempre del ayuntamiento, pero en las travesías se necesitará un informe del titular de la carretera previo a la autorización del ayuntamiento si se trata de actuaciones en la zona de dominio. En la zona de protección la competencia es del ayuntamiento sin necesidad del

^{105.} Vid. el artículo 42 del Reglamento general de carreteras de 1994. 106. Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1990 (Aranzadi (608))

informe del titular de la carretera, que sólo será necesario en los tramos urbanos cuando los municipios no tengan planificación.

-En cuarto lugar, el artículo 44.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha grava también la proximidad a la carretera de la zona de dominio público, siendo el titular y no el ayuntamiento quien tiene la competencia en dos supuestos, cuando no hay planificación urbanística aprobada en el municipio y cuando la actuación no se halle sometida a licencia urbanística y pueda afectar a la seguridad vial. En el resto de los casos la competencia para autorizar actuaciones es de los ayuntamientos sin necesidad de informe previo del titular de la carretera salvo cuando afecta a la calzada, caso en el que se necesitará dicho informe.

-En último lugar, la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en el artículo 32.2, distingue la zona de dominio público de las demás zonas de las travesías, estableciendo la necesidad de informe previo a la autorización del ayuntamiento para las actividades que en las travesías y en las referidas zonas se vayan a realizar.

2.3.4.4. El criterio de atribuciones competenciales según se trate de municipios con planificación o sin planificación urbanística

La circunstancia de que los municipios por los que discurren las carreteras tengan aprobados definitivamente instrumentos de planificación urbanística o no los tengan es importante en cuanto al tema competencial que estamos estudiando, dado que conllevará determinadas consecuencias administrativas a la hora de otorgar autorizaciones para la realización de actividades relacionadas con la colindancia de las vías, ya constituyan éstas tramos urbanos, ya sean travesías. Antes de referirnos a las mencionadas consecuencias conviene advertir que serán los tramos urbanos y no las travesías los más afectados por la falta de planificación en orden al tema que estudiamos. Sin embargo, también con respecto a estas últimas incide la circunstancia de la falta de planificación urbanística, especialmente cuando se trata de actividades llevadas a cabo en las zonas de dominio público de las mismas. 107 Dos son las consecuencias principales que trae consigo la falta de planificación urbanística: la necesidad de recabar informe previo del titular de la carretera por parte de los ayuntamientos competentes para otorgar las autorizaciones y, en segundo lugar, el que la referida competencia de los ayuntamientos pase a ser de los titulares de la vía:

En el primer supuesto, que es el de necesidad de informe del titular de la carretera cuando no hay planificación, se pueden encuadrar las regulaciones de la Ley de carreteras de 1988 estatal, que en su artículo 29 señala que para los tramos urbanos o las vías arteriales incluidas en un plan viario de red arterial parcial o en uno general, hará falta informe vinculante del ministerio si no existe planificación urbanística. En este sentido es de interés la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1990 (Aranzadi 3632), en la que declara incompetente al Ayuntamiento de Talayuela (Cáceres) para otorgar licencias de obra efectuadas por el Ministerio de Obras Públicas al contratista de éste. Se trata de obras de ensanche y mejora del firme de un camino que no constituye travesía de población, ni es una "carretera que discurra por zona urbana" ni está incluida en "redes arteriales", supuestos todos ellos en los que la sentencia, siguiendo la Ley de carreteras de 1974, aplicable a este caso, atribuye potestad local para otorgar licencias y que se encuentran en consonancia con lo establecido por la ley de carreteras vigente y que hemos expuesto con anterioridad. Con referencia a tramos urbanos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1990 (Aranzadi 6591) considera que en un tramo urbano que se encuentra dentro del Plan general municipal que califica el suelo ocupado por él y por los terrenos colindantes como suelo urbano, la "competencia es exclusiva del ayuntamiento en materia de autorización de obras". Por tanto, para los tramos urbanos, la competencia para otorgar autorizaciones de obras en los terrenos colindantes será siempre del ayuntamiento, pero la necesidad de informe preceptivo y previo del titular de la carretera a la que pertenezca el tramo urbano dependerá de que haya o no planificación urbanística, no necesitándose aquél en el caso de que en el municipio sí existiera dicha planificación.

También en el ámbito viario autonómico algunas normas preceptúan la necesidad de informe del titular de la carretera cuando los municipios carecen de planificación urbanística. Tres son las normas viarias autonómicas que, otorgando en todos los casos la competencia al ayuntamiento, exigen informe del titular previo a la autorización por el citado órgano sólo en el caso de que los municipios no tengan planificación. Con respecto a tramos urbanos y no a travesías, 108 siguen lo anteriormente dicho los artículos 35.2 de la Ley de carreteras de la Región de Murcia y el artículo 27.3 de la de Castilla y León. Con referencia a carreteras que discurran por

a) Necesidad de recabar informe previo del titular de la carretera.

^{107.} En este sentido son interesantes los artículos 44.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como los artículos 32.3 y 4 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, y el 31 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra.

^{108.} Estas vías se excluyen expresamente en el artículo 27.3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

suelo urbano o formen parte de redes arteriales, cabe citar el artículo 31 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra. Este último precepto, al incluir carreteras que forman parte de redes arteriales, está extendiendo la medida que estudiamos a otros tipos de vías distintos de travesías y tramos urbanos, como son las variantes o las circunvalaciones.

b) El reenvío de la competencia local a la autonómica.

La segunda consecuencia que conlleva el que los municipios carezcan de planificación urbanística aprobada definitivamente puede ser que la competencia otorgada por las normas a los ayuntamientos pase a ser de los titulares de la carretera. Dado que la regulación estatal de las carreteras no recoge esta posibilidad, la competencia se reenvía del ámbito local al autonómico, en concreto en dos comunidades autónomas, la de Madrid y la de Castilla-La Mancha. El artículo 33.3 de la Ley de carreteras de la primera comunidad citada prevé que en las zonas de protección de las carreteras que discurran por suelo urbano o urbanizable programado, en el caso de que los municipios cuenten con planificación, la competencia para otorgar autorizaciones sobre actividades a realizar por los particulares en dichas zonas será municipal. En cambio, si los municipios no cuentan con planificación urbanística, esa competencia municipal se reenvía al ámbito autonómico cuando las carreteras son de titularidad de la Comunidad Autónoma de Madrid, siendo competente para otorgar las mencionadas autorizaciones la Consejería de Política Territorial. El mismo tratamiento ofrece, respecto de las autorizaciones sobre las actuaciones que se vayan a llevar a cabo en las zonas de dominio público de las travesías, el artículo 44.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

2.3.4.5. Repercusiones en las competencias administrativas de las actividades que afectan a la calzada o a la seguridad vial

El criterio de la repercusión de las actividades realizadas por sujetos que no sean titulares de la vía en la calzada de la misma o en la seguridad vial sólo es tenido en cuenta por la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. El artículo 44.2 de la misma señala que en las travesías de los municipios

que cuenten con planificación urbanística la competencia para otorgar autorizaciones para la realización de las actividades señaladas será de los ayuntamientos pero, en caso de que dichas actividades afecten a la calzada, tales autorizaciones necesitarán de un informe previo del titular de la carretera, informe que tendrá carácter vinculante.

En el caso de que las actuaciones referidas puedan afectar a la seguridad vial, ¹⁰⁹ y si tales actuaciones no se encuentran sometidas a licencias urbanísticas, el artículo 44.1 de la misma ley reenvía la competencia del ayuntamiento al titular de la carretera. Se trata con ello de evitar un vacío competencial que pudiera ser perjudicial para la seguridad de los usos públicos de la carretera en los tramos que constituyan travesías.

2.3.5. Bases para el otorgamiento o la denegación de las autorizaciones

Nos referimos en este apartado a aquellos aspectos en los que han de estar basadas la denegación o el otorgamiento de las autorizaciones administrativas. Dado que, en la mayoría de los casos, cuando se trata de tramos urbanos y de travesías, a la competencia municipal para autorizar las actividades antes mencionadas le ha de preceder un informe con carácter vinculante del titular de la carretera, hemos considerado oportuno estudiar los fundamentos legales en los que han de basarse las autorizaciones y también los de los informes previos a esas autorizaciones.

2.3.5.1. Informes previos a las autorizaciones administrati-

Como decíamos, estos informes los hacen los organismos titulares cuando la competencia para autorizar es del ayuntamiento. Es decir, cuando se trata de vías consistentes en tramos urbanos o travesías. Todas las normas viarias que atienden a esta cuestión en sus contenidos coinciden en señalar que los mismos habrán de basarse exclusivamente en aspectos viarios y más concretamente en los regulados en las mencionadas normas.¹¹⁰

2.3.5.2. Autorizaciones administrativas

Respecto a las autorizaciones,¹¹¹ las previsiones a tener en cuenta por los ayuntamientos o en su caso por los titulares de la vía en los supuestos de actividades en tramos urbanos y travesías suelen ser en la mayoría de las

QDL, 3. OCTUBRE DE 2003 117

^{109.} Con anterioridad hemos señalado que cuando las actividades realizadas en la colindancia con las travesías y los tramos urbanos se llevan a cabo por los titulares de las carreteras no necesitarán ninguna autorización administrativa. Sin embargo, hemos estudiado, por contra, que cuando los sujetos que las van a realizar no son los titulares mencionados las actuaciones estarán sometidas a autorización que en algunos casos otorgarán los ayuntamientos y en otros los organismos competentes de las administraciones públicas titulares de la vía. Cabe, sin embargo, hacer una salvedad a la segunda circunstancia estudiada. Se trata de la posibilidad de realizar "acti-

vidades agrarias y obras de cerramiento diáfano para la protección de fincas rústicas, siempre que sean compatibles con la seguridad vial" (artículo 26.3 de la Ley de carreteras de Canarias).

^{110.} Vid. los artículos 35.1 de la Ley de carreteras de la Región de Murcia; 23.3 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; el 33.2 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, y el 27.1 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

^{111.} Vid. los artículos 12 a 14 de la Ley foral de defensa de las carreteras de Navarra.

ocasiones las de las planificaciones urbanísticas¹¹² y también las de las leyes de carreteras que rijan sobre cada vía.¹¹³ Se trata de una de las técnicas de coordinación respecto de la normativa aplicable. Cuando la competencia es del titular de la vía se establece que el mismo tenga en cuenta las previsiones del ordenamiento urbanístico, cuando la competencia es del ayuntamiento o bien se prevé la obligación de un informe previo basado en cuestiones viarias o bien se preceptúa la necesidad de que dichos órganos tengan en cuenta las normas viarias.

2.3.6. Técnicas de colaboración

Dos son los aspectos que hay que estudiar con referencia a la colaboración. En primer lugar, el uso y la conservación de las carreteras en aquellos tramos de carreteras que se encuentran en conexión directa con la ordenación del territorio, que son principalmente los tramos urbanos y las travesías, pero también con todos los demás tipos de vías que conforman las redes arteriales. El segundo es el de la planificación, que no estudiaremos en este trabajo.

Las técnicas de coordinación y cooperación de los entes administrativos en materia de travesías son especialmente importantes dado que, como hemos señalado antes, las competencias administrativas sobre la mayoría de los aspectos, principalmente en cuanto a los relativos al régimen jurídico, se encuentran reguladas de manera muy difusa.114 Las técnicas administrativas mencionadas inciden especialmente en las relaciones jurídicas que, a raíz de las travesías o de otros tipos de vías que conformen redes arteriales, se establezcan entre los municipios y las entidades titulares de las carreteras, ya sea el Estado, ya sean las comunidades autónomas. Tanto la Ley estatal de carreteras de 1988 como las normativas viarias autonómicas establecen este tipo de técnicas para las actuaciones en materia de carreteras y muy especialmente en lo referente a las travesías y los tramos urbanos.115

En la práctica, la gran mayoría de las intervenciones administrativas en el régimen de las mencionadas vías se resuelve por medio de las diferentes formas de coordinación y cooperación entre entes administrativos previstas en el ordenamiento jurídico, tales como acuerdos, convenios, etc. A estos medios de coordinación se debe añadir el que la mayoría de las actuaciones administrativas en sus procedimientos contienen trámites en los

que se permite la audiencia y los informes de las administraciones interesadas. Debemos señalar la circunstancia de que dichos informes suelen tener carácter preceptivo y vinculante cuando quien los ha de emitir es la Administración estatal o la autonómica, mientras que los informes emitidos por los ayuntamientos suelen tener carácter preceptivo pero no vinculante para la Administración actuante.

Sin embargo, todas las competencias antes mencionadas deben regirse por relaciones de coordinación entre el ayuntamiento y el titular de la carretera. En este sentido, tanto la ley de carreteras como el reglamento dedican diversos preceptos a la regulación de la coordinación mencionada, especialmente en lo que a traspaso de información se refiere. Por ejemplo, con referencia a estudios y asesoramientos relativos a la redacción y reforma de las disposiciones de carácter general que afecten a la utilización de las vías de una red arterial o a estudios relacionados con la observación y comprobación del funcionamiento de la red arterial.¹¹⁶

En el supuesto de existencia de conflictos entre el ayuntamiento y la entidad titular de la carretera, si el conflicto se establece entre la delegación del ministerio y el ayuntamiento, resolverá el delegado del Gobierno previo informe del ministerio; si el conflicto se entabla entre el ayuntamiento y el ministerio, resuelve el Consejo de Ministros, debiendo aportar el titular del ministerio la propuesta de resolución al Consejo.

Precisamente una de las manifestaciones más importantes de la técnica administrativa de coordinación es el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo de 1990, que aprueba el Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en relación con la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. El Real decreto 13/1992, de 17 de enero, aprobó el Reglamento general de circulación para la aplicación y el desarrollo del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Asimismo, debemos recordar que la mencionada ley fue modificada por la Ley 59/1997, de 19 de diciembre, y que el Real decreto ley 12/1997, de 1 de agosto, reformó el Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Estas normas suponen el desarrollo normativo del artículo 149.1.21 de la Constitución, que otorga competencia exclusiva al

^{112.} Vid. los artículos 11.1 de la Ley de carreteras del Principado de Asturias; 35.2 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; 44.2 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y 32.4 de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid.

^{113.} Vid. los artículos siguientes: 27.4 de la Ley de carreteras de Canarias, y 12.1 de la Ley foral de carreteras de Navarra.

^{114.} Vid. el capítulo III del título III del Reglamento general de carreteras de 1994, así como el artículo 129 de este mismo reglamento. Vid. también los

artículos siguientes de las correspondientes leyes de carreteras de las siguientes comunidades autónomas: Baleares: 27; Madrid: 5, 14.4, 37 y 40; Navarra: 1; Canarias: 22, 23, 33, 37, 47.2 y 50; Valencia: 3.a).

^{115.} Vid. los artículos 38 de la Ley de carreteras de 1988 y 123 del Reglamento general de carreteras de 1994.

^{116.} Vid. los artículos 143, 145 del Reglamento general de carreteras de 1977 y los artículos 38 y 40.3 de la Ley de carreteras de 1988.

Estado en materia de circulación y tráfico. El objeto de las mismas es la regulación del ejercicio de las competencias del Estado y de las entidades locales de acuerdo con las competencias que según la Constitución y los estatutos de autonomía corresponden a las comunidades autónomas. En ellas se le otorga competencia al Ministerio del Interior para "la regulación del tráfico en vías interurbanas y en travesías, previendo para estas últimas fórmulas de cooperación o delegación con las entidades locales", haciendo referencia también a técnicas de colaboración del ministerio mencionado con las entidades locales en materia de actuación de los agentes de la autoridad en relación con el tráfico y la circulación de los vehículos a motor y sin perjuicio de las competencias locales.

Una manifestación importante de los principios antes señalados es la creación del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial por el artículo 8 del citado texto articulado. La justificación de la existencia de tal órgano es la de coordinar las competencias de las distintas administraciones públicas, así como dichas competencias y los intereses de "las organizaciones profesionales, económicas, sociales y de consumidores y usuarios más significativas, directamente relacionadas con el tráfico y la seguridad vial".

El Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial tiene carácter consultivo y está presidido por el ministro del Interior. El artículo 8 prevé su funcionamiento en Pleno, 117 en comisiones y en grupos de trabajo. Las comisiones se encuadrarán geográficamente en cada una de las comunidades autónomas, siendo otra comisión la encargada del estudio del tráfico y la seguridad en vías urbanas.

El objetivo de coordinación de este órgano consultivo de coordinación de competencias antes mencionado se concreta en un conjunto de funciones también reguladas por el artículo 8 del texto articulado citado y que pueden ser agrupadas en dos apartados.

Primero, en relación con la seguridad vial, el Consejo tendrá como misiones las siguientes:

-Elaborar y proponer planes de actuación conjunta, "para cumplimentar las directivas previamente marcadas por el Gobierno o para someterlos a su aprobación".

-Asesorar a los órganos superiores de decisión.

-Informar sobre la publicidad de los vehículos a motor

Además, y sólo cuando sea requerido para ello, informará sobre "los convenios y tratados internacionales y los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de circulación de vehículos".

Segundo, deberá coordinar e impulsar la actuación de los distintos organismos, entidades y asociaciones que desarrollen actividades relacionadas con la seguridad

^{117.} El Pleno se compondrá, además de su presidente, por dos vicepresidentes, el subsecretario de Interior y el director general de Tráfico. Los vocales tienen categoría de director general y son: dos representantes del Ministerio del Interior; un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Defensa; Economía y Hacienda; Obras Públicas y Urbanismo; Educación y Ciencia; Sanidad y Consumo; Industria y Energía; Administraciones Públicas; Transportes, Turismo y Comunicaciones. Además, también son vocales: el general jefe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil y un representante de cada una de las comunidades autónomas y ocho de las administraciones provincial y municipal. El secretario será un subdirector general de la Jefatura Central de Tráfico.