

SOBRE LA REGULACION DE LAS CARRETERAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: UNA VISION DE CONJUNTO (*)

Por
JUAN PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS DISTINTOS TÍTULOS DE INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN RELACIÓN CON LAS CARRETERAS: 1. *Las carreteras como bienes de dominio público.* 2. *Las carreteras como resultado de una obra de transformación material: las obras públicas en carreteras.* 3. *Las carreteras como soporte de un servicio público objeto de concesión administrativa.* 4. *El marco actual de la planificación de carreteras:* A) La ordenación del territorio y el urbanismo. B) La perspectiva medioambiental. C) El objetivo del equilibrio interterritorial en las comunicaciones por carretera. D) Las acciones sobre «infraestructuras del transporte» en el ámbito de la Comunidad Europea.—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—IV. LA REGULACIÓN DE LAS CARRETERAS DEL ESTADO: LA LEY 25/1988, DE 29 DE JULIO: 1. *La adaptación a la nueva estructura territorial del Estado.* 2. *La definición de los conceptos fundamentales del sistema viario.* 3. *Los planes y proyectos para la construcción de carreteras.* 4. *Las limitaciones a la propiedad en las zonas contiguas a las carreteras.* 5. *Otros aspectos.*—V. EL RÉGIMEN DE LAS CARRETERAS AUTONÓMICAS.—VI. LAS CARRETERAS DE TITULARIDAD LOCAL: CARRETERAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y DE LOS MUNICIPIOS.—VII. REFERENCIA A OTRAS MODALIDADES DE DOMINIO PÚBLICO VIARIO: 1. *Los caminos públicos.* 2. *Las vías urbanas.* 3. *Los caminos de servicio.* 4. *Las vías pecuarias.*

I. INTRODUCCIÓN

La regulación legal de las carreteras en España arranca de mediados del siglo pasado, época en la que se dictaron los primeros textos legales que llevaron a cabo una regulación general de las carreteras: la Ley de 7 de mayo de 1851 (Ley ARTETA) y la de 22 de julio de 1857 (Ley MOYANO) (1). No obstante, sería el período de la Restauración —tan fecundo desde el punto de vista legislativo— el que produjo en esta materia una legislación llamada a perdurar,

(*) El texto recoge, con las oportunas anotaciones, las ideas que expuse en una conferencia impartida en el Colegio Universitario de Teruel en marzo de 1992 en el marco de un Curso sobre el régimen jurídico-administrativo de los bienes públicos dirigido por el Profesor Antonio EMBID IRUJO y con el patrocinio de la Diputación Provincial de Teruel. La escasez de trabajos doctrinales actualizados sobre el tema me ha movido a dar publicidad a este texto, cuya única pretensión consiste en ofrecer una exposición general —sintética y puesta al día— del régimen de las carreteras en España y que ha preparado como contribución al Libro Homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ.

(1) Con anterioridad se había promulgado la denominada «Ley de travestías» de 11 de abril de 1849 (Ley que señaló «la obligación que tienen los pueblos de costear las carreteras principales que pasan por ellos y sus arrabales») y la Ley de Caminos Vecinales de 28 de abril del mismo año.

legislación cuya vigencia habría de prolongarse por espacio de casi un siglo. Fue concretamente en 1877 cuando se dictó una nueva Ley de Carreteras —la Ley General de Carreteras de 4 de mayo de 1877 (2)—, en el marco de la legislación de obras públicas promulgada durante la Restauración. Legislación de obras públicas que tuvo como «norma de cabecera», como es bien sabido, a la todavía vigente Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y que se plasmó en una serie de leyes sectoriales de obras públicas entre las que se encuentra la citada Ley de Carreteras.

Hasta los años setenta del presente siglo no se procedió a dictar una nueva legislación general de carreteras: la Ley 51/1974, de 19 de diciembre —que vino a derogar a la de 1877—, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 1073/1977, de 8 de febrero (3). Poco tiempo antes se había promulgado la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre autopistas en régimen de concesión, texto este último que la Ley 51/1974 no sólo mantuvo en vigor, sino que declaró aplicable a todas las carreteras objeto de concesión administrativa.

La Ley de Carreteras vigente (la Ley 25/1988, de 29 de julio) vino a establecer un nuevo marco legal de las carreteras —de las carreteras del Estado, puesto que a diferencia de las anteriores no incluye en su ámbito de aplicación a toda la red de carreteras, sino tan sólo a las de titularidad estatal—, pero no ha implicado, al menos por el momento, la sustitución completa del *corpus* normativo dictado en los años setenta puesto que, de una parte, mantiene en vigor el Reglamento de desarrollo de la anterior Ley en todo lo que no se oponga a la nueva y mientras no se apruebe un nuevo texto reglamentario (cosa que no ha sucedido hasta la fecha) y, de otra parte, declara vigente —con algunas salvedades— la Ley 8/1972 sobre autopistas en régimen de concesión.

Desde un punto de vista terminológico conviene dejar sentado de entrada que la noción de carretera se define en el Derecho vigente como vía pública —vía «de dominio y uso público»— destinada fundamentalmente al tráfico de automóviles (art. 2.1 de la Ley 25/1988, de Carreteras). Dentro de esta noción de carretera se distin-

(2) El Reglamento para su ejecución fue aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1877.

(3) En relación con la evolución histórica de la legislación de carreteras en España es imprescindible la consulta de la obra de Pedro GARCÍA ORTEGA, *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*, MOPU, Madrid, 1982, donde pueden encontrarse amplias referencias a la normativa anterior a las primeras Leyes sobre carreteras, así como sobre la normativa dictada a partir de entonces. En dicha obra se incluye, además, un exhaustivo índice de las disposiciones sobre carreteras aprobadas en España en el que las mismas se encuentran clasificadas por materias. Sobre las Leyes de carreteras del siglo XIX puede verse también Lorenzo MARTÍN-REFORTILLO, *Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español*, «Revista de la Universidad de Buenos Aires», 1979, vol. 2.º, págs. 93 y ss., 97 y ss.

guen diferentes modalidades en función de sus características: *autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales*.

Las carreteras así definidas ocupan ciertamente en nuestros días una posición central dentro del conjunto de vías públicas existentes —posición que se corresponde con el protagonismo que hoy tiene el automóvil entre los distintos medios de transporte terrestre—, hasta el punto de que la legislación sectorial sobre el demanio viario se ocupa casi exclusivamente de la regulación de las mismas. Ello no implica sin embargo que exista una estricta identificación entre los conceptos de vía pública y de carretera, puesto que aquél admite otras modalidades distintas de la carretera. Aparte de las vías de carácter urbano o *calles*, habría que mencionar entre ellas sin lugar a dudas a los *caminos*, expresión ésta que tuvo en otro tiempo un sentido muy amplio que le hacía englobar a cualquier modalidad de vía pública (4), y que se sitúa hoy en cambio en un terreno residual y marginal respecto a las carreteras, de acuerdo con la utilización que de la misma realiza el Derecho positivo (equivalente a vía pública que por sus características no está destinada fundamentalmente al tráfico de automóviles).

En relación con la apuntada importancia que el tema de las carreteras tiene en nuestros días no parece necesario entretenerse a desarrollar todos los datos cuantitativos que avalan esta afirmación. Como indicadores de la importancia que las carreteras tienen para el sistema español de transportes y comunicaciones —y con ello para la vida social y económica del país— bastará recordar que en España se realiza por carretera más del 90 por 100 del tráfico interurbano de viajeros y el 74 por 100 del de mercancías, y que la red de carreteras existente (incluyendo tanto las del Estado como las de titularidad autonómica y local) supera los 154.000 Km. A lo cual hay que añadir que se estima que en España trabajan en relación directa con la carretera (obviamente sin incluir a los usuarios que no tenemos una vinculación profesional con la misma, que somos todos) un total de 1.850.000 personas, cuya actividad económica supone una aportación al PIB del 11 por 100 del mismo aproximadamente (5).

(4) Dentro de la noción de camino y como una especie de éstos comenzó a hablarse en algún momento de *caminos carreteros* o *carreteras* y, más tarde, de *caminos de hierro* o *ferrocarriles*, nociones ambas que andando el tiempo se independizarían de su matriz. El Diccionario de la Real Academia Española mantiene, por cierto, esta noción amplia de camino al considerar como tal cualquier «vía que se construye para transitar» y al definir a la carretera como una modalidad de camino, concretamente como «camino público, ancho y espacioso, dispuesto para carros y coches».

(5) Son datos que tomo de Víctor SANCHEZ BLANCO, «Las carreteras», en el vol. col. *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, págs. 69 y ss., trabajo en el que puede encontrarse una amplia información sobre los aspectos técnicos y económicos de las carreteras en España.

A pesar de esta evidente importancia, y a pesar también de la abundante normativa sobre carreteras aparecida en los últimos años (a la Ley 25/1988, de carreteras del Estado, hay que añadir las numerosas leyes de carreteras aprobadas por las Comunidades Autónomas), el tema del régimen jurídico de las carreteras ha venido suscitando una muy escasa atención doctrinal entre nosotros. En la presente exposición trataremos tan sólo de ofrecer una visión sintética del Derecho vigente en materia de carreteras en España y de apuntar alguno de los problemas que plantea su aplicación.

II. LOS DISTINTOS TÍTULOS DE INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN RELACIÓN CON LAS CARRETERAS

El tema de las carreteras es rico en perspectivas jurídicas: concurren sobre él distintos títulos de intervención por el poder público, títulos de intervención que se han ido consolidando de forma progresiva a lo largo del tiempo y cada uno de los cuales aporta matices propios y técnicas de actuación administrativa también peculiares.

1. Las carreteras y caminos han sido calificados tradicionalmente como bienes de *dominio público*: constituyen en efecto uno de los supuestos típicos y característicos de esta categoría de bienes según una dilatada y consolidada tradición. Tradición ésta que parece responder a una intrínseca vocación hacia la demanialidad de las carreteras y los caminos (6) y de la cual es perfectamente ilustrativo el conocido texto de las Partidas en el que los caminos públicos se incluyen, junto a los ríos y los puertos, entre aquellos bienes que «pertenescen á todos los homes comunalmente, en tal manera que tambien pueden usar dellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran et viven en aquella tierra do son» (7).

Hoy, esta calificación de las carreteras y caminos como bienes demaniales aparece tanto en el Código Civil (arts. 339 y 344) como

(6) A juicio del escritor francés François MAURIAC, «no hay nada que pertenezca más a todo el mundo que las carreteras» (*Memorias interiores. Nuevas memorias interiores*, Barcelona, 1969, pág. 129, cit. por P. GARCÍA ORTEGA, *Las concesiones administrativas de carreteras en el ordenamiento jurídico español*, MOPU, Madrid, 1979, pág. 149).

(7) Ley VI del Título XXVIII de la 3.^a Partida (cito por la edición de la Real Academia de la Historia, Imprenta Real, Madrid, 1807). En el mismo cuerpo normativo se consagraba también la imprescriptibilidad de los caminos (Ley VII del Título XXIX de la 3.^a Partida: «plaza, nin calle, nin camino, nin defesa... non lo puede ningunt home ganar por tiempo»), así como la prohibición de edificar en los mismos (Ley XXIII del Título XXXII de la misma Partida: «en las plazas, nin en los exidos nin en los caminos que son comunales de las cibdades, et de las villas et de los otros logares, non debe ningunt home labrar casa, nin otro edeficio nin otra labor ninguna»).

en la legislación administrativa de régimen local (8) y en la de carreteras. Así, en la vigente Ley de Carreteras del Estado (Ley 25/1988, de 29 de julio) se afirma que las carreteras son vías de «dominio y uso público» (art. 2) (9), afirmación ésta que viene a reproducirse en las distintas leyes autonómicas sobre carreteras.

En coherencia con esta declaración de demanialidad de las carreteras y caminos, resultan de aplicación a los mismos todo el conjunto de técnicas de protección que son propias de esta categoría de bienes: extracomercialidad, recuperación de oficio, limitaciones a la propiedad en las zonas colindantes, etc. La propia legislación de carreteras se ocupa de regular de forma específica el contenido de algunas potestades administrativas para la conservación y vigilancia de las carreteras —potestades encajables dentro de lo que se suele denominar *policía demanial*—, así como las concretas limitaciones que gravan sobre la propiedad en las zonas contiguas a las carreteras (10).

Las vías públicas constituyen por tanto bienes inequívocamente demaniales: existe un *demanio viario* que es, por lo demás, un demanio «artificial» en la medida en que, a diferencia de lo que sucede con lo que la doctrina viene denominando demanio natural, las carreteras y caminos son siempre el resultado de una previa acción humana de transformación material de la realidad acometida por la Administración, esto es, de una *obra pública*.

2. Como acaba de apuntarse, las carreteras constituyen siempre el resultado de una obra previa de transformación material de la realidad: una *obra pública* de construcción de la carretera. A tales obras públicas en carreteras les son aplicables los principios que tradicionalmente han sido característicos de esta modalidad de la acción

(8) El artículo 74.1 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril) incluye entre los bienes demaniales locales de uso público, además de los caminos y carreteras, que cita en primer lugar, las «plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean de competencia de la Entidad local». Con anterioridad, véase artículo 184 de la Ley de Régimen Local de 1955 y artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955.

(9) Esta referencia a las carreteras como bienes demaniales de uso público (recogida ya en el artículo 1.2 de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre) parece aludir a la distinción, dentro de los bienes demaniales, entre bienes de *uso público* y bienes de *servicio público*, distinción consagrada, como es sabido, en la legislación local sobre bienes. En la actualidad, véase esta distinción en el artículo 74 del RD Legislativo 781/1986 y en los artículos 2.2, 3 y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Anteriormente, artículos 184 y 185 de la Ley de Régimen Local de 1955 y artículos 2.2, 3 y 4 del Reglamento de Bienes de 1955.

(10) En la Ley de Carreteras del Estado, véase, en cuanto a potestades administrativas del policía demanial, lo previsto en los artículos 27, 29, 30 y 31 y ss., y sobre limitaciones a la propiedad en las zonas colindantes, los artículos 20 a 25.

administrativa, modalidad ésta cuyo marco general regulador debe buscarse todavía hoy en la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877. Como más atrás notamos, la Ley General de Obras Públicas constituye el «tronco» del que derivan las diversas leyes sectoriales sobre obras públicas aprobadas en el período de la Restauración, entre las cuales se encuentra la Ley de Carreteras de 1877 (11).

Desde esta perspectiva, como aspectos vinculados a la consideración de la carretera como obra pública, habría que mencionar sin lugar a dudas el principio de *planificación necesaria* —que comporta la exigencia de que las obras públicas en carreteras se acometan de conformidad con las previsiones de un plan previo (12)—, la exigencia de un *proyecto técnico* de la obra debidamente aprobado (13), o el principio general de *ejecución* de las obras *a través de un tercero contratista* (siendo excepcional en cambio la ejecución de las obras «por administración») (14). Aspectos éstos a los que habría que

(11) Estas Leyes fueron, concretamente, además de la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877, la Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 y la de Policía de Ferrocarriles de la misma fecha, la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880. Todas estas Leyes, así como la propia Ley de Obras Públicas, traen causa de la Ley de Bases para la legislación de obras públicas de 29 de diciembre de 1876.

Sobre el concepto de obra pública y los principios inspiradores de su régimen jurídico, véase T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las obras públicas*, núms. 100-102 de esta REVISTA (1983), págs. 2423 y ss. Según la noción que propone T. R. FERNÁNDEZ, basada en la legislación de contratos del Estado, debe entenderse por obra pública toda «transformación material de un inmueble demanial, hecha por la Administración por sí o por vicarios suyos». Una exposición general sobre la materia puede encontrarse también en J. A. LÓPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo*, II, PPU, Murcia, 1989, págs. 333 y ss.

Sobre la Ley de Obras Públicas de 1877, véase S. ROSADO PACHECO, «La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Una reflexión sobre el concepto de obra pública)», en el vol. col. *Libro Homenaje al Profesor J. L. Villar Palasi*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 1139 y ss.

El artículo 1 de la Ley de Obras Públicas vino a incluir de forma expresa a «los caminos, así ordinarios como de hierro», dentro del concepto de obra pública formulado por dicho precepto.

(12) Véanse artículos 20, 21 y 22 de la Ley de Obras Públicas de 1877, en los que se plasma el principio de planificación necesaria. Dicho principio fue expresamente acogido en las Leyes de Carreteras de 1877 y 1974 (vid. arts. 15 y 19 de este último texto legal).

(13) Vid. artículos 14, 16 y 18 de la Ley de Obras Públicas, en los que se establece una exigencia incorporada y desarrollada por la legislación de contratos del Estado (véanse concretamente los artículos 20 y ss. de la Ley de Contratos del Estado). Por lo que se refiere específicamente a las carreteras, véanse hoy los artículos 6 a 10 de la Ley 25/1988, de Carreteras.

(14) Este principio luce en el artículo 25 de la Ley de Obras Públicas:

«El Gobierno podrá ejecutar las obras de cargo del Estado por administración o por contrata. El primer método se aplicará únicamente a aquellos trabajos que no se presten a contratación por sus condiciones especiales, porque no puedan fácilmente sujetarse a presupuestos por predominar en ellos la parte aleatoria, o por otra cualquier circunstancia.»

Véase también el artículo 60 de la Ley de Contratos del Estado, en el que se establecen mayores precisiones al respecto.

añadir la utilización por la Administración de técnicas jurídicas instrumentales vinculadas a la realización de las obras públicas: la *expropiación forzosa* de los terrenos necesarios al efecto y el *contrato de obras* —el contrato administrativo por excelencia— que, con todas sus detalladas previsiones plasmadas en la legislación de contratos del Estado, regula las relaciones entre la Administración y la empresa contratista (15).

Por lo que se refiere en particular al primero de los aspectos mencionados —la planificación de las obras públicas—, debemos notar que en pocos ámbitos como el de las carreteras puede encontrarse en nuestro país una tradición tan arraigada de planificación de la acción administrativa. Puede decirse en efecto que al menos desde mediados del siglo XIX existe en España una planificación de carreteras de modo que, sin perjuicio de no pocas disfunciones y discontinuidades, la acción administrativa de construcción de carreteras se ha llevado a cabo en el marco de unos planes de carreteras elaborados conforme a la legislación vigente (16).

(15) El Profesor T. R. FERNÁNDEZ ha subrayado la importancia del papel desempeñado por el concepto de obra pública en la legislación administrativa dictada durante la segunda mitad del siglo XIX en España y también en la configuración dogmática del Derecho Administrativo en aquella época. En su trabajo *Las obras públicas*, cit., págs. 2434-2438, observa cómo las principales instituciones del Derecho Administrativo (expropiación forzosa, contrato administrativo, responsabilidad patrimonial de la Administración, etc.) se moldean entonces en torno al concepto de obra pública, que se erige con ello en verdadero «tronco institucional de la disciplina» y «motor de su evolución en la segunda mitad del siglo XIX».

(16) Como antecedente señalado de la planificación de carreteras en España durante el período de la Ilustración debe citarse el Real Decreto de 10 de junio de 1761, «expedido para hacer caminos rectos y sólidos en España, que faciliten el comercio de unas Provincias a otras, dando principio por los de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia». En el texto de este Real Decreto se afirma que «uno de los estorbos capitales de la felicidad pública de estos mis Reynos es el mal estado en que se hallan sus Caminos por la suma dificultad y aun imposibilidad de usarlos en todos los tiempos del año», y se ordena que «se hagan sólidamente todos los Caminos convenientes para la utilidad común de mis Pueblos, comenzando por los principales desde la Corte a las Provincias» y que, concluidos éstos, «se vayan executando todos los demás, que aseguren la fácil comunicación de unas provincias con otras, y aun de unos Pueblos con otros» (véase sobre esta disposición P. GARCÍA ORTEGA, *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*, MOPU, Madrid, 1982, págs. 46-48; en las págs. 221 y ss. de esta obra se reproduce el texto de la disposición aludida). Sobre las actuaciones llevadas a cabo durante el reinado de Carlos III en materia de caminos ofrece datos interesantes A. RECUERO, *Los caminos. De la herradura a la rueda*, artículo publicado en el número monográfico de la «Revista MOPU» dedicado a *Las obras públicas en el siglo XVIII* con ocasión del 2.º centenario del fallecimiento de Carlos III (núm. 356, 1988, págs. 64 y ss.).

También debe recordarse cómo en el Capítulo XII de la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 que Javier de Burgos dirigió a los Subdelegados de Fomento se pondera la importancia de los Caminos y Canales (constituyen «los grandes, los importantes medios de fomento de la producción en todos los ramos» o, también, «uno de los más poderosos medios de prosperidad») y se anuncia un «plan de Caminos y Canales»:

«Una comisión facultativa va a trazar inmediatamente el plan de Caminos y Canales que deben emprenderse en seguida, para lo cual

3. Hay una tercera perspectiva que incide tan sólo sobre una parte de las carreteras existentes en nuestro país, concretamente sobre la mayoría de las autopistas hoy en funcionamiento. Se trata de la consideración de la carretera como soporte de un *servicio público* cuya gestión se encomienda a una entidad privada mediante

S.M., ... quiere que no se perdone diligencia ni esfuerzo. Entre tanto, y sin perjuicio de lo que para la planificación del sistema general de este ramo debe hacer cada jefe de administración en su provincia, aplicarán todos desde luego su esmero y vigilancia a conocer el estado de los Caminos interiores de cada una de ellas...»

Pero habría que esperar hasta 1860 para que se produjera la aprobación del primer Plan general de carreteras (RD de 7 de septiembre de 1860), Plan que se elaboró en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Carreteras de 22 de julio de 1857. (Con anterioridad había existido un plan regional de carreteras para Cataluña: el «plan general de caminos en las cuatro provincias de Cataluña», aprobado por Real Decreto de 29 de septiembre de 1848.) El Plan general de 1860 sería reformulado en 1864 (RD de 6 de septiembre de 1864) y afectado por la política abstencionista que en materia de obras públicas se practica tras la Revolución de 1868 (véase la Orden de la Regencia de 15 de abril de 1870 sobre «abandono» de carreteras por el Estado). Producida la Restauración, y en el marco de la Ley de Carreteras de 1877, se dictó la Ley de 11 de julio del mismo año aprobando un nuevo Plan de carreteras. Plan éste que mantuvo su vigencia, sin perjuicio de múltiples modificaciones, hasta la Ley de 11 de julio de 1911. Con posterioridad se han aprobado planes generales de carreteras en 1914 (RD de 5 de agosto de dicho año), 1939 (dentro del Plan General de Obras Públicas, aprobado por Leyes de 11 de abril de 1939 y 18 de abril de 1941), 1961 (Ley 90/1961, de 23 de diciembre) y 1986 (Plan General de Carreteras 1984-1991, aprobado por el Gobierno en su reunión de 11 de diciembre de 1985 y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 1986). Como actuaciones específicas relativas a los principales itinerarios pueden destacarse el denominado Circuito Nacional de Firms Especiales (Ley de 9 de febrero de 1926), el Plan de Modernización de Carreteras (Ley de 18 de diciembre de 1950), el Programa Red de Itinerarios Asfálticos (Orden del Ministerio de Obras Públicas de 23 de enero de 1967) y el Programa de Autopistas Nacionales Españolas (Orden del Ministerio de Obras Públicas de 13 de julio de 1967).

Algunas indicaciones sobre la evolución histórica de la planificación de carreteras en España pueden encontrarse en el libro de P. GARCÍA ORTEGA, *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*, cit., págs. 70, 88-91, 108-110 y 118-121. Desde una perspectiva técnica, vid. los abundantes datos que suministra V. SÁNCHEZ BLANCO, «Las carreteras», en el vol. col. *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*, cit., págs. 72-86. Sobre el Plan General de Carreteras 1984-1991 (publicado en el «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie E, 1 de marzo de 1986), véanse J. GARCÍA-BLANCH, A. GARRIDO y A. RUBIO, *Política de infraestructuras de transporte*, «Presupuesto y Gasto Público», 28-1/1990, págs. 139 y ss. (140-147), y C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Carreteras. Su régimen jurídico*, Montecorvo, Madrid, 1990, págs. 121 y ss.

Sobre el funcionamiento efectivo de la planificación de carreteras durante las dos últimas décadas del siglo XIX, vigente el Plan aprobado por la Ley de 11 de julio de 1877, son de gran interés las indicaciones que suministra L. MARTÍN-RETORTILLO en su trabajo *Tipología y clasificación de los caminos*, págs. 108-116, donde se refiere a las disfunciones que aquejaron a la planificación de carreteras durante ese período. En este trabajo, poco difundido por cierto, se explica cómo la función ordenadora y racionalizadora del Plan quedó en la práctica completamente desvirtuada al admitirse las iniciativas parlamentarias para la modificación del mismo: las propias Cortes vinieron a modificar, en efecto, en reiteradas ocasiones el contenido del Plan para introducir en él toda una serie de itinerarios que respondían muchas veces a intereses puramente locales y de escasa relevancia desde una perspectiva general. Con ello el Estado venía a financiar una multitud de carreteras de carácter secundario cuya inclusión en el Plan era consecuencia de la permeabilidad del Parlamento a determinados intereses locales (de «carreteras parlamentarias» se hablaba ilustrativamente en el lenguaje de la época). Lo anómalo de esta situación se expresa con toda contundencia en el preámbulo de un

el otorgamiento de la correspondiente *concesión* (17). En el caso de las concesiones de carreteras, el concesionario se compromete a realizar a su costa las obras necesarias para su construcción y adquiere a cambio el derecho a explotar la carretera durante un determinado número de años percibiendo las tarifas pagadas por los usuarios por su utilización (18).

La utilización de la técnica concesional en relación con las carreteras, orientada obviamente a canalizar los capitales privados hacia la financiación de la construcción de las mismas, estaba ya prevista en las Leyes de Obras Públicas y de Carreteras de 1877, pero ha carecido de aplicación efectiva hasta tiempos relativamente recientes, pues sólo en la segunda mitad de los años sesenta del presente siglo se opta decididamente por su utilización (19). Se recurre en-

Real Decreto de 25 de enero de 1901, en el que se incluyen datos que son suficientemente elocuentes al respecto: entre 1878 y 1898 se promulgaron nada menos que 1.059 leyes incluyendo 1.311 carreteras en el Plan General del Estado, lo que supone un promedio de 106 leyes y 131 carreteras cada año. No puede hablarse por tanto en aquella época de la existencia de una verdadera planificación viaria, a pesar de la existencia formal de un Plan.

(17) La *concesión de servicio público* constituye, como es bien sabido, la figura prototípica y central dentro de las diversas modalidades de gestión indirecta de servicios públicos. Su regulación legal general se encuentra en la legislación de contratos del Estado y, en relación con la esfera local, en el todavía vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Existen, no obstante, abundantes regulaciones específicas de la concesión de servicio público en normativas de alcance sectorial. Sobre el tema véanse, en la literatura reciente, F. LÓPEZ RAMÓN, *Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas*, «REALA», 243 (1989), págs. 563 y ss. (590-604); F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 89 y ss., y J. F. MESTRE DELGADO, *La extinción de la concesión de servicio público*, La Ley, Madrid, 1992.

(18) En estos casos, por tanto, la carretera deja de ser considerada, en tanto dura la concesión, como un bien demanial susceptible de un *uso común* por todos los ciudadanos no sometido a contraprestación alguna, para convertirse en el soporte de un servicio público cuya utilización está condicionada al pago de la correspondiente tarifa por parte de los usuarios.

(19) Exhaustivas indicaciones sobre los antecedentes de las concesiones de carreteras en España pueden encontrarse en el libro de P. GARCÍA ORTEGA, *Las concesiones administrativas de carreteras en el ordenamiento jurídico español*, MOPU, Madrid, 1979 (vid. también, más esquemáticamente, el libro del mismo autor *Historia de la legislación*, págs. 135 y ss.).

Entre los datos que aporta GARCÍA ORTEGA me parecen destacables en particular los siguientes: a) durante todo el período de vigencia de las reglas sobre concesiones de carreteras aprobadas en 1877 no se otorgó ni una sola concesión; b) a finales de la Dictadura de Primo de Rivera se intentó poner en marcha la construcción de autopistas mediante el sistema de concesión (por Real Decreto-Ley de 28 de julio de 1928 se autorizó al Ministerio de Fomento a otorgar las concesiones para construir y explotar las autopistas Madrid-Valencia, Madrid-Irún y Oviedo-Gijón, pero dicho intento quedó frustrado); c) las regulaciones legales sobre concesiones de carreteras dictadas en 1953 (Ley de 26 de febrero de 1953) y 1960 (Ley 55/1960, de 22 de diciembre) tuvieron sólo una aplicación puntual y esporádica: una sola concesión en el primer caso (la del túnel de Guadarrama, otorgada por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 de julio de 1960) y cuatro concesiones para tramos concretos de carreteras en el caso de la Ley 55/1960.

tonces a esta fórmula para afrontar la construcción de nuevas vías de gran capacidad: las autopistas de peaje, cuya construcción se puso en marcha por aquellos años con base en un ambicioso Programa de Autopistas. Fue concretamente en 1966 cuando se inició el otorgamiento de concesiones para la construcción y explotación de autopistas utilizando para ello la vía de la aprobación de un Decreto-Ley específico en relación con cada una de ellas. Estos Decretos-Leyes específicos respondían a unos criterios similares y constituyeron la base sobre la cual se elaboró la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre autopistas en régimen de concesión, Ley que llevó a cabo una regulación general de la materia y a cuyo amparo se otorgaron nuevas concesiones de autopistas (20). Su vigencia fue mantenida por las Leyes de Carreteras aprobadas en 1974 y 1988 (a partir de la primera de ellas, la Ley de autopistas en régimen de concesión resulta aplicable no sólo a las autopistas concedidas, sino a cualquier carretera que sea objeto de concesión administrativa) (21).

La Ley 8/1972, de 10 de mayo, regula las concesiones administrativas de «construcción, conservación y explotación de autopistas» (art. 1.1), adaptando plenamente la configuración de tales concesiones a los contornos característicos de la concesión de servicio público e incorporando los principios y técnicas que son usuales en la regulación de las mismas (determinación de las obligaciones asumidas por el concesionario con fijación de concretos compromisos en orden a la *continuidad* en el funcionamiento del servicio, *potestad tarifaria* de la Administración vinculada al mantenimiento del *equilibrio financiero* de la concesión, posibilidad de ejercicio del *ius variandi* por parte de la Administración concedente con vinculación igualmente al mantenimiento de dicho equilibrio, exigencia de

(20) Sobre la Ley 8/1972, de autopistas en régimen de concesión, véanse R. GÓMEZ-FERRER, *En torno a la Ley de autopistas de peaje*, núm. 68 de esta REVISTA (1972), páginas 325 y ss., y P. GARCÍA ORTEGA, *Historia de la legislación*, págs. 144-155.

El otorgamiento de nuevas concesiones para la construcción de autopistas quedó interrumpido, como es sabido, a mediados de los años setenta como consecuencia de los nuevos datos que aparecieron en la escena económica (entre ellos, el estancamiento de las intensidades del tráfico y los incrementos en las cargas financieras de los préstamos). Con posterioridad (Plan de Carreteras 1984-1991) el Estado ha adoptado una solución distinta en materia de vías de gran capacidad: la opción por un programa de autovías financiado por los Presupuestos Generales del Estado cuya utilización no se encuentra sometida, por tanto, a peaje.

(21) El artículo 29 de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, dispuso que las concesiones de construcción, conservación y explotación de carreteras se regirían por la Ley 8/1972, razón por la cual vino a operar la derogación de la Ley de 22 de diciembre de 1960, de carreteras en régimen de concesión (vid. DF 8.º de la Ley 51/1974). Por su parte, la Ley 25/1988, de Carreteras, remite a la legislación específica la regulación de las concesiones administrativas de carreteras estatales (art. 17) y procede a derogar puntualmente alguna de las disposiciones de la Ley 8/1972 (vid. la disposición derogatoria de la Ley 25/1988).

sometimiento a *plazo* la concesión, plazo que no puede superar un determinado número de años, etc.) (22).

4. Las decisiones sobre construcción y trazado de las carreteras tienen su marco de referencia necesario, según deriva de lo dicho anteriormente, en los *planes* de carreteras y en los correspondientes *proyectos* específicos. Tales planes y proyectos se elaborarán obviamente en principio desde una perspectiva de política sectorial, buscando ofrecer las mejores alternativas técnicas y económicas para satisfacer las demandas existentes y previsibles en un determinado horizonte temporal (la planificación de carreteras debe tratar de adelantarse a las demandas dado el tiempo que necesariamente ha de transcurrir entre dicha planificación y la efectiva puesta en servicio de las obras).

Ahora bien, las decisiones sobre infraestructuras viarias deben contemplarse también desde otras perspectivas cuya consideración resulta hoy ineludible.

(22) No hay duda de que la Ley 8/1972 concibe a las concesiones de autopistas como concesiones de servicio público. Así lo puso de relieve en su día R. GÓMEZ-FERRER (*En torno a la Ley de autopistas de peaje*, págs. 331-332), quien sin embargo sostenía que desde la perspectiva doctrinal debía considerarse como una concesión mixta de obra pública y —sobrevenida— de dominio público habida cuenta de que «el usuario no recibe el resultado de una actividad, sino simplemente el beneficio que le supone la utilización de un bien de dominio público de uso general; lo que predomina aquí es la utilización de un bien y no de una actividad» (*ob. cit.*, pág. 332).

Por mi parte, creo aceptable el planteamiento desarrollado más recientemente por F. LÓPEZ RAMÓN (*Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas*, págs. 584 y ss.), planteamiento en base al cual las «concesiones de obras públicas» contempladas en la Ley de Obras Públicas de 1877 deben ser reconducidas por lo común a lo que hoy entendemos por concesiones de servicio público, hecho éste que viene a explicar la absorción de los viejos supuestos de concesión de obra pública por la concesión de servicio público en las modernas regulaciones (absorción producida en el ámbito local por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales —art. 114.2— y de la que es también claro exponente la Ley de autopistas de 1972). A juicio de este autor, la explotación de una obra pública cobrando tarifas a los usuarios —que es el sistema de retribución previsto para los concesionarios de obras públicas en la Ley de Obras Públicas— «no es sino prestar un servicio público, en terminología moderna». A lo cual añade que «ninguna reticencia debe producirse frente a esta calificación por escrúpulos derivados del concepto de servicio público, dado que tal concepto se encuentra trivializado, desde un punto de vista material, en el Derecho vigente» (*ob. cit.*, págs. 585-586).

LÓPEZ RAMÓN propone en este trabajo un concepto más restringido de concesión de obra pública, distinto del que se maneja en Derecho francés, en el que se incluirían aquellos supuestos en los que la retribución del concesionario no consiste en la explotación de la obra (lo que es propio de las concesiones de servicio público), ni en un precio cierto pagado por la Administración (lo que caracteriza al contrato de obras), sino en el uso de la obra pública por el propio concesionario, sin perjuicio de que pueda existir una aportación administrativa en forma de subvención. Dentro de este concepto estricto de concesión de obra pública encajarían la concesión de desecación o saneamiento de marismas, la concesión de obra urbanizadora prevista en la legislación urbanística y la concesión de obras portuarias.

A) Ninguna duda cabe en primer lugar sobre la relevancia de las obras públicas en carreteras desde la perspectiva de la *ordenación del territorio y el urbanismo*, dado que resulta difícil encontrar otro elemento que sea tan decisivo como éste en la ordenación del espacio. De ahí que sea necesario considerar las decisiones sobre construcción y trazado de carreteras desde la perspectiva de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, instrumentos que han de aportar esa visión global e integradora de los usos del territorio que es propia de los mismos.

No puede sorprender por ello que las infraestructuras viarias sean objeto de consideración como contenido propio de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística establecidos en la legislación vigente (23) y que se hayan previsto mecanismos de coordinación entre la planificación de las obras públicas en carreteras y los aludidos instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Aspecto este último que, por cierto, quedaba marginado en la Ley de Carreteras de 1974 (24) y que ha sido en cambio objeto de consideración por la vigente Ley de Carreteras de 1988 (25).

(23) En el sistema de planeamiento previsto en la Ley del Suelo son los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* los instrumentos adecuados al respecto (entre sus contenidos se encuentra —art. 68.2.d del texto refundido aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que reproduce lo establecido en su día por el art. 8.2.d del texto refundido de 1976— «el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres...»). Pero junto a ello se establece que los *Planes Generales Municipales* fijan «los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección» (art. 12.1.b del texto refundido de 1976; hoy, art. 72.2.d del RD Legislativo 1/1992).

Por lo que se refiere a los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la legislación de las distintas Comunidades Autónomas, véanse, por ejemplo, artículos 5.1.e y 13.1.d de la Ley de Cataluña 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (a propósito de los *planes territoriales generales* y de los *planes territoriales comarcales*, respectivamente); artículo 9.h de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, de 30 de mayo de 1984 (en relación con las *Directrices de Ordenación Territorial*); o artículo 3.h de la Ley canaria 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los *Planes Insulares de Ordenación*.

(24) La Ley 51/1974, de Carreteras, adoptaba una óptica típicamente sectorial en la regulación de la planificación y construcción de carreteras, óptica ésta perceptible tanto en las disposiciones generales sobre planes y proyectos de carreteras (arts. 8 y ss.), en las que quedaba ausente la consideración del planeamiento urbanístico vigente, como también en las disposiciones sobre Planes Viarios de redes arteriales (arts. 49 a 51), en las que venía a primarse claramente la planificación viaria respecto a la urbanística y se establecía un claro protagonismo del Ministerio de Obras Públicas al respecto. Véase en relación con ello las apreciaciones críticas de F. DE TERÁN, *El planeamiento y la nueva Ley de Carreteras*, «Ciudad y Territorio», 4 (1974), págs. 4-5, y M. BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*, núm. 91 de esta REVISTA (1981), págs. 41 y ss. (55-59).

(25) Véanse las previsiones del artículo 10 de la Ley 25/1988 (relativas con carácter general a las carreteras estatales) y del artículo 38 del mismo texto legal (en relación con las redes arteriales), donde se establecen fórmulas orientadas a lograr la coordinación entre las actuaciones sobre las carreteras estatales y la planificación territorial y urbanística.

Por lo que se refiere a las carreteras autonómicas debe subrayarse que en algunas

B) Más reciente en el tiempo, pero no menos evidente para nuestra actual sensibilidad colectiva, resulta en segundo lugar la consideración de las obras públicas en carreteras desde la *perspectiva medioambiental*, perspectiva ésta que, como es bien sabido, tiene en nuestro país pleno respaldo constitucional desde la aprobación de la Constitución de 1978 (art. 45 CE).

Las actuaciones sobre infraestructura viaria tienen en efecto una clara trascendencia ecológica en la medida en que pueden tener efectos negativos sobre elementos naturales como el suelo, el paisaje, la flora o la fauna; efectos negativos que será necesario minimizar. De ahí la exigencia, hoy incorporada a nuestro Derecho positivo, de realizar una específica *evaluación de impacto ambiental* de los proyectos de construcción o modificación de carreteras.

Esta exigencia se introdujo, como es sabido, en virtud del RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación de impacto ambiental, dictado en cumplimiento de la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, y fue recogida posteriormente, por lo que se refiere específicamente a las obras públicas en carreteras, en la Ley 25/1988, de Carreteras (art. 9) (26).

C) Junto a ello es preciso considerar las actuaciones sobre la red de carreteras desde la óptica del objetivo del *equilibrio interterritorial* al que apunta también de forma explícita el texto constitucional (en particular, en sus arts. 138.1 y 158.2) y en cuya

Comunidades Autónomas los planes de carreteras constituyen uno de los planes sectoriales contemplados en la respectiva ley de ordenación del territorio y vinculados a instrumentos de ordenación del territorio de carácter integral o global. Es el caso de Cataluña (DA 1.ª de la Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña), las Islas Baleares (art. 7 de la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de Carreteras de la Comunidad) ó la Comunidad Valenciana (art. 16 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad). Por lo demás, debe notarse que en algunas leyes autonómicas de carreteras como la de la Comunidad Valenciana (la ya citada Ley 6/1991) o la de Madrid (Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad) es patente el esfuerzo del legislador por coordinar la planificación sectorial de carreteras en el respectivo ámbito autonómico con los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico (véanse, respectivamente, artículos 23 a 27 de la Ley valenciana y artículos 10 a 17 de la Ley madrileña).

(26) En relación con esta exigencia legal debe notarse que la Ley 25/1988 le dio un alcance más amplio que el establecido por el RD Legislativo 1302/1986, pues mientras éste incluía en su ámbito de aplicación tan sólo a los proyectos de construcción de autopistas y autovías (punto 7 del Anexo), el artículo 9 de la Ley 25/1988 exige la evaluación de impacto ambiental en todos los proyectos que supongan nuevo trazado de autopistas o autovías, así como también en los de nuevas carreteras.

Sobre el tema, véanse J. C. ALLI ARANGUREN, *Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)*, «Revista Jurídica de Navarra», 8 (1989), y J. OLIVÁN DEL CACHO, *Algunas precisiones sobre la declaración de impacto ambiental en Aragón*, «REALA», 252 (1991). Desde una perspectiva técnica, G. BASTIDA, «Las evaluaciones de impacto ambiental en la ordenación del territorio: el caso de las obras públicas», en el vol. col. *Ordenación del territorio, y medio ambiente*, IVAP, Oñati, 1988.

consecución la política de inversiones en infraestructuras viarias tiene un papel ciertamente capital.

A este respecto, y sin que sea ésta la ocasión para una exposición en detalle, debe recordarse en primer lugar, la existencia del Fondo de Compensación Interterritorial —que constituye un instrumento específicamente contemplado por la Constitución al servicio de ese equilibrio interterritorial— a través del cual el Estado transfiere a las Comunidades Autónomas fondos para financiar determinadas inversiones, entre las cuales se incluyen las inversiones en carreteras (27). A las dotaciones financieras del Fondo de Compensación, que lleva ya operando más de una década y que ha conocido dos diversas regulaciones legales (28), hay que añadir, desde nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea, las dotaciones financieras otorgadas por la Comunidad a través de los «fondos estructurales» —concretamente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (29)—.

Por otro lado, no puede dejar de advertirse que la propia política de inversiones del Estado en carreteras debe perseguir el objetivo del equilibrio territorial, lo cual deriva del genérico mandato del artículo 138.1 CE («el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...»),

(27) Con referencia, por ejemplo, al año 1989 pueden encontrarse datos sobre el destino efectivo de los recursos canalizados a través del Fondo de Compensación Interterritorial en el libro editado por el Ministerio de Economía y Hacienda, *Política regional en 1989. Informe anual*, Madrid, 1990, págs. 220-221. De los datos que constan en este Informe se desprende que el bloque más importante de las inversiones financiadas a través del Fondo lo constituyen precisamente las carreteras (de los casi 200.000 millones de pesetas transferidas en ese año por el Estado a las Comunidades Autónomas a través del Fondo, el 29,2 por 100 se destinaron a inversiones en carreteras). En 1991 el porcentaje destinado a las carreteras fue todavía superior (30,8 por 100); vid. *Política regional en 1991. Informe anual*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1992, págs. 337-338.

(28) Ley 7/1984, de 31 de marzo, y Ley 29/1990, de 26 de diciembre.

(29) Recuérdese que el artículo 130.C del Tratado CEE (introducido por el Acta Única Europea de 1986) dispone que el FEDER «estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia». Por su parte, el artículo 1 del Reglamento marco de los fondos estructurales (Reglamento 2052 del Consejo, de 24 de junio de 1988) establece que el objetivo número uno de tales fondos consiste en fomentar «el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas».

Sobre la concreta utilización de las transferencias del FEDER a España, véase, con referencia a 1989, el desglose que se contiene en las págs. 191-192 del citado Informe *Política regional en 1989*, donde puede apreciarse la importancia de las inversiones en carreteras (de un total de 134.715 millones de pesetas comprometidos en relación con el objetivo número uno, más de 80.000 millones correspondían a inversiones en carreteras).

mandato que, entre otras exigencias, comporta la de que las inversiones del Estado se inspiren en el principio de solidaridad (30). A lo cual debe añadirse que las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales están vinculadas también por este objetivo constitucional del equilibrio interterritorial en su respectivo ámbito interno (vid. art. 2.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y art. 31.2 de la Ley de Bases de Régimen Local), siendo en consecuencia preceptiva su consideración por las mismas a la hora de determinar su política de inversiones en carreteras (31).

D) Pero hay todavía un último aspecto que debe ser tenido en cuenta a la hora de encuadrar debidamente la planificación viaria: la hasta ahora incipiente *planificación de carreteras a nivel comunitario* (32) cobra un impulso decisivo con el Tratado de la Unión Europea (33), en virtud del cual se introducen disposiciones especí-

(30) Esta exigencia general está recogida en el artículo 16.6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, según el cual «las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad».

Por lo que se refiere específicamente a las inversiones del Estado en carreteras, debe notarse que en el propio texto del Plan General de Carreteras 1984-1991 es patente la preocupación en este sentido (o al menos así se hace constar). Se alude así en la propia presentación a la tendencia hacia «un equilibrio territorial», y entre los objetivos hacia los que se orienta el Plan se incluye el de «mejorar la accesibilidad a las zonas hasta ahora desfavorecidas». Por lo que se refiere concretamente a los objetivos de las actuaciones incluidas en el Programa de Autovías, se considera en primer lugar el de «acortar los desequilibrios regionales en las dotaciones de grandes infraestructuras viarias» (vid. *Plan General de Carreteras 1984/1991*, «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 160, 1 de marzo de 1986).

(31) La Ley de Carreteras de Murcia (Ley 9/1990, de 27 de agosto) alude expresivamente en este sentido a la garantía de un «derecho a la accesibilidad» al referirse a las funciones de la red regional de carreteras (art. 3.1.c). Recuérdese, por otro lado, cómo la función de las Diputaciones Provinciales en este ámbito estaba realizada por el anterior ordenamiento local al incluirse, entre las *obligaciones mínimas* de las provincias, el establecimiento de «una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes» (art. 251 de la Ley de Régimen Local de 1955).

(32) En virtud de la Decisión 78/174/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, se estableció un procedimiento de consulta y se creó un Comité en materia de infraestructura del transporte, Decisión que derogó a otra anterior sobre la materia (la Decisión 66/161/CEE del Consejo, de 28 de febrero de 1966, sobre «procedimiento de consulta en materia de inversiones de infraestructuras de transporte»).

Por su parte, el Reglamento (CEE) núm. 3359/90 del Consejo, de 20 de noviembre de 1990, estableció «un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992». Con anterioridad, véanse las acciones contempladas en los Reglamentos (CEE) 3600/1982, de 30 de diciembre de 1982; 1889/84, de 26 de junio de 1984; 3620/84, de 19 de diciembre de 1984; 4059/86, de 22 de diciembre de 1986; 4070/87, de 22 de diciembre de 1987, y 4048/88, de 19 de diciembre de 1988.

Véanse algunas indicaciones sobre el tema en C. MARTÍNEZ-CARRASCO, *Carreteras*, págs. 215 y ss.

(33) Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, está pendiente de ratificación por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

ficas sobre infraestructura del transporte en el Tratado de la Comunidad Económica Europea —que pasa a denominarse Comunidad Europea— (concretamente los arts. 129 B a 129 D, relativos a las «redes transeuropeas») (34).

Tres datos me parece que resultan de particular interés desde la perspectiva en la que aquí nos situamos:

a) La disposición según la cual la Comunidad determinará «objetivos, prioridades y grandes líneas de acciones» en relación con las redes transeuropeas, identificando asimismo «proyectos de interés común» (art. 129 C.1).

b) La previsión de apoyo financiero de la Comunidad a los proyectos que hayan sido considerados como «de interés común». Apoyo financiero que puede consistir en una aportación económica con cargo al Fondo de Cohesión Social que se introduce en virtud del propio Tratado de la Unión Europea y cuya creación efectiva deberá producirse antes del 31 de diciembre de 1993 (35).

c) La regla en base a la cual los Estados miembros coordinarán entre sí, en colaboración con la Comisión, sus políticas nacionales en materia de infraestructura del transporte (art. 129 C.2).

La plena operatividad de estas previsiones del Tratado permitirá hablar en su momento de una planificación de carreteras en el ámbito de la Comunidad Europea, lo cual significará que la planificación de carreteras en España quede enmarcada en un contexto más amplio, no circunscrita ya —como ha sido tradicional— a

En las Disposiciones Finales del Tratado (Título VIII, art. R, párrafo 2) se dispone su entrada en vigor el 1 de enero de 1993, siempre que con anterioridad a dicha fecha se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en caso contrario, «el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad».

(34) Según dispone el artículo 129.B.1, las previsiones de estos preceptos —incluidas en el nuevo Título XII que se introduce en el Tratado de la Comunidad Europea con el epígrafe de «Redes transeuropeas»— se vinculan a la realización del mercado interior y a la consecución de la cohesión económica y social y se orientan a hacer posible que todos (los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales) «participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores». Dentro de las denominadas «redes transeuropeas», se contempla no sólo lo relativo a las infraestructuras del transporte, sino también los sectores de las telecomunicaciones y de la energía.

(35) Vid. artículos 129.C.1 y 130.D del Tratado de la Comunidad Europea en su versión resultante de Maastricht. Según dispone este último precepto, el Fondo de Cohesión financiará proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras del transporte.

En uno de los Protocolos anexos al Tratado de la Unión Europea —el relativo a la «cohesión económica y social»— se precisa que las contribuciones del Fondo de Cohesión financiarán proyectos relativos a las materias mencionadas en los Estados miembros que tengan un PNB *per capita* inferior al 90 por 100 de la media comunitaria y que cuenten con «un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el artículo 104.C del Tratado».

nuestras fronteras nacionales, sino que considerará a nuestro país integrado en un espacio europeo concebido como «espacio sin fronteras interiores».

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El tema competencial en materia de carreteras no resulta en modo alguno complejo sino que, por el contrario, está resuelto por la Constitución en base a un criterio sencillo, cuya aplicación por lo demás no ha suscitado controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de un criterio *material* o *físico* que separa por un lado las carreteras de titularidad estatal y, por otro lado, las carreteras de titularidad de las Comunidades Autónomas, atribuyendo a cada una de las dos instancias plenitud de competencias (normativas, de planificación, ejecución, explotación, etc.) en relación con las carreteras de su respectiva titularidad.

Este es en efecto el criterio que deriva del texto constitucional a cuyo tenor se sitúan en la órbita autonómica las carreteras «cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.5.^ª) (36), reservándose en cambio el Estado aquellas que sean «de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» (37).

La concreta aplicación de estos conceptos constitucionales —formulados con inevitable indeterminación— a la red de carreteras existente en nuestro país con anterioridad al inicio del sistema autonómico se produjo con ocasión del proceso de transferencias de carreteras del Estado a las Comunidades Autónomas que se llevó a cabo tras la entrada en vigor de los respectivos Estatutos. Como consecuencia de este proceso, la red estatal de carreteras, que tenía aproximadamente una extensión de 80.000 Km., quedó reducida a unos 20.000 (38). Estos itinerarios no transferidos son los que integran en la actualidad la Red de Carreteras del Estado. A ella se

(36) Con este apoyo constitucional los diversos Estatutos de Autonomía incluyeron entre las competencias exclusivas de la respectiva Comunidad Autónoma las carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad (por ejemplo, art. 9.14 del Estatuto de Cataluña, art. 27.8 del Estatuto de Galicia, art. 13.10 del Estatuto de Andalucía o art. 10.*d* del Estatuto de Asturias).

(37) Regla 24.^ª del artículo 149.1, referida genéricamente a las obras públicas. Debe tenerse en cuenta también la inclusión en la regla 21.^ª del artículo 149.1 de la referencia a los «transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», al «régimen general de comunicaciones» y al «tráfico y circulación de vehículos a motor».

(38) Estos son los datos que maneja V. SÁNCHEZ BLANCO, *Carreteras*, cit., pág. 85.

refiere el artículo 4 de la Ley 25/1988, de Carreteras, Ley en cuyo Anexo se contiene la concreta relación y denominación de los itinerarios incluidos en la Red del Estado (39).

En relación con tales carreteras corresponde al Estado el ejercicio de las diversas funciones públicas —de normación, planificación, construcción, conservación y defensa, etc.— inherentes a las mismas. Por contra, las de titularidad autonómica quedan bajo la órbita competencial de la correspondiente Comunidad Autónoma no sólo en los aspectos de carácter ejecutivo, sino también en lo que se refiere a la regulación normativa de las mismas, dado que el Estado no tiene siquiera una competencia para dictar una legislación básica que incida sobre las carreteras con carácter general. Y serán también las Comunidades Autónomas las que determinen el régimen de las carreteras de titularidad local existentes en su territorio, ya que desde el punto de vista de las reglas constitucionales de reparto competencial (art. 148.1.5.^ª) son carreteras cuyo itinerario se desarrolla «íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (40).

A la vista de estos datos hay que concluir que la legislación del Estado sobre carreteras es aplicable en principio tan sólo a las carreteras estatales y únicamente de forma supletoria puede encontrar aplicación a las carreteras de titularidad autonómica y local.

Ahora bien, al igual que sucede en otras materias configuradas formalmente por los Estatutos como «exclusivas» de la respectiva Comunidad Autónoma se produce aquí también la incidencia de diversos títulos competenciales del Estado incluidos en el artículo 149.1 CE. Sucede en efecto que determinadas disposiciones de la legislación estatal sobre carreteras encuentran cobertura en distintos títulos competenciales del artículo 149.1, razón por la cual debe sostenerse su plena aplicabilidad a las carreteras no estatales y su indisponibilidad para los legisladores autonómicos.

A esta reserva inicial, que tendremos la oportunidad de desarrollar más adelante (epígrafe V), debe añadirse ahora tan sólo la

(39) La modificación de la Red de Carreteras del Estado puede no obstante realizarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 25/1988, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas, en alguno de los supuestos que se mencionan en dicho precepto (cambio de titularidad de carreteras existentes en virtud de acuerdo con las Administraciones interesadas o construcción por el Estado de nuevas carreteras integradas en un itinerario de interés general).

(40) La existencia de carreteras de titularidad local —así como el régimen competencial de las mismas en su caso— está condicionada, por tanto, por las opciones plasmadas en la legislación autonómica sobre la materia. Ninguna previsión específica —que condicione a las Comunidades Autónomas al respecto— puede encontrarse en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

previsión contenida en la propia Ley 25/1988 (DA 2.^a) de que la Administración del Estado determine

«la normativa técnica de interés general y, en particular, la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España» (41).

IV. LA REGULACIÓN DE LAS CARRETERAS DEL ESTADO: LA LEY 25/1988, DE 29 DE JULIO

La regulación de las carreteras del Estado está contenida hoy, como quedó ya apuntado más atrás, en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y en el Reglamento General de Carreteras de 1977 (RD 1073/1977, de 8 de febrero), Reglamento que, dictado en desarrollo de la Ley de Carreteras de 1974, debe considerarse vigente en todo lo que no se oponga al texto legal en vigor (DT 1.^a.1 de la Ley 25/1988) (42).

El propósito de la Ley 25/1988 no fue tanto introducir una regulación de nuevo cuño —lo que hubiera sido difícilmente explicable dado el escaso tiempo transcurrido desde la anterior Ley, en una materia como ésta dotada de una evidente impronta técnica— como, según se indica expresamente en su Exposición de Motivos, «revisar y actualizar» el régimen de las carreteras establecido en la Ley de 1974.

Dentro de esta reformulación de determinados aspectos del régimen legal de las carreteras que vino a operar la Ley 25/1988 creo que podrían destacarse, como más novedosos, los siguientes.

1. La Ley lleva a cabo en primer lugar la adaptación del régimen de las carreteras en España a la nueva estructura autonómica del Estado.

Desde esta perspectiva desarrolla la propia noción de carretera estatal (43) y precisa en particular lo que deba entenderse por

(41) La cobertura competencial de esta previsión legal puede situarse, a mi modo de ver, en la regla 21.^ª del artículo 149 («régimen general de comunicaciones» y «tráfico y circulación de vehículos a motor»), además por supuesto de la regla 3.^ª («relaciones internacionales») por lo que se refiere a los compromisos internacionales en relación con esta materia.

(42) No nos referiremos aquí al régimen de las carreteras concedidas, objeto de la aludida Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre autopistas en régimen de concesión.

(43) Son carreteras estatales, según lo dispuesto en el artículo 4.1, «las integradas

itinerarios de interés general (44). Sobre esta base, la Ley 25/1988 se refiere estrictamente a las carreteras del Estado, sin que haya mención alguna a las carreteras autonómicas, ni tampoco —en claro contraste con la Ley de 1974— a las carreteras de las Diputaciones Provinciales y de los Municipios (45).

La Ley prevé no obstante, como ya hemos notado, que la Administración del Estado apruebe —con aplicación a todas las carreteras— «la normativa técnica básica de interés general y, en particular, la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España» (46).

2. La vigente Ley contiene, al igual que la anterior, la definición de lo que pueden considerarse conceptos fundamentales o básicos del sistema viario. Se establece así la definición de *carretera* y de sus distintas modalidades (*autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales*) (art. 2), y nociones como la de *camino de servicio* (art. 3), *áreas de servicio* (art. 2.8), *elementos funcionales* de las carreteras (art. 21.2), *redes arteriales y travesías* (art. 37), etc. (47).

Dentro de este conjunto de conceptos destacan, como novedades de la Ley, la nueva definición del concepto de *autovía* y la introduc-

en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma». Dichas carreteras integran, como sabemos, la denominada Red de Carreteras del Estado (art. 4.2 y DA 1.º).

(44) De acuerdo con el artículo 4.3, se consideran itinerarios de interés general aquéllos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- «— Formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios.
- Constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general.
- Servir de acceso a los principales pasos fronterizos.
- Enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.»

(45) El artículo 1 abre el texto legal afirmando que «es objeto de la presente Ley la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las *carreteras estatales*» (precepto que reproduce literalmente el contenido del artículo 1.1 de la Ley 51/1974, con la única salvedad de la adición de la palabra *estatales* con la que el mismo se cierra).

(46) Vid. DA 2.º, párrafo 1.º. A ello se añade lo siguiente:

«2. El sistema internacional de señales de carretera se aplicará en todas las carreteras del territorio nacional con arreglo a la legislación del Estado sobre esta materia.

3. La identificación de las carreteras en las placas de ruta y las señales del balizamiento se ajustarán, en todo caso, a los criterios que al efecto determine la legislación del Estado.»

(47) Las definiciones de la Ley deben completarse con las que —alfabéticamente ordenadas— establece el artículo 2 del Reglamento General de Carreteras (RD 1073/1977, de 8 de febrero).

ción del de *vía rápida* (48), así como la incorporación de la noción de *áreas de servicio* (art. 1.8), en relación con las cuales se formula un principio general de favorecimiento de su existencia y algunas previsiones de carácter general (49).

3. A) En consonancia con la tradición legislativa y administrativa sobre la materia se contempla la existencia de *planes* de carreteras como marco de referencia para las obras públicas sobre las mismas, pero a diferencia de la Ley 51/1974, no hay propiamente una regulación de tales planes que vaya más allá de su genérica previsión (50).

En efecto, a pesar de que la Ley 25/1988 abre su articulado con un precepto en el que, al igual que se hacía en la Ley 51/1974, se anuncia la regulación de la planificación de carreteras —junto a otros aspectos relativos a las mismas— prescinde luego en realidad de regular la planificación viaria y se limita a dedicar a la cuestión un precepto de gran ambigüedad relativo a la coordinación de los planes de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (51). No hay por tanto en la vigente Ley de Carreteras reglas sobre competencia y procedimiento para la elaboración de los planes de carreteras del Estado, ni tampoco sobre su contenido, efectos, vigencia, etc. Por lo que se refiere en particular

(48) Las autovías se definen —art. 2.4— como «carreteras que, no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de accesos a las propiedades colindantes», y las vías rápidas —art. 2.5— como «carreteras de una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes». Tales vías rápidas podían encajar en la noción de autovía de la Ley de 1974, en la que no se exigía la existencia de calzadas separadas para cada sentido de la circulación (art. 1.4 de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre).

(49) El artículo 19 de la Ley establece que «la Administración del Estado facilitará la existencia de las áreas de servicio necesarias para la comodidad del usuario y el buen funcionamiento de la circulación» (art. 19.1), y entre las previsiones relativas a las mismas contempla la posibilidad de su gestión indirecta mediante el correspondiente contrato (art. 19.4: «las áreas de servicio podrán ser explotadas por cualesquiera de los sistemas de gestión de servicios públicos que establece la Ley de Contratos del Estado»).

(50) En la Ley 51/1974 véanse en particular sus artículos 8 a 10, en los que se contemplaba la existencia del *Plan Nacional* de carreteras —que hubiera debido aprobarse como Ley por las Cortes— y de los *Planes Provinciales* de carreteras, y se preveía la posibilidad de que los Ayuntamientos formularan *Planes Municipales* de carreteras. Vid. también artículos 49 a 51, relativos a los *Planes Viarios* de redes arteriales. La existencia de planes de carreteras en cada provincia e, incluso, de planes municipales de carreteras —además del Plan Nacional— es por lo demás tradicional en nuestro Derecho (vid. al respecto arts. 8 a 11, 26 y ss. y 37 y ss. de la Ley de Carreteras de 1877).

(51) Se trata del artículo 5, a cuyo tenor

«Los planes de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales deberán coordinarse entre sí en cuanto se refiera a sus mutuas incidencias, para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos.»

al primer aspecto —elaboración (y modificación) de los planes de carreteras— puede decirse que se ha producido una «desregulación» de la materia, pues frente a la existencia de unas pautas normativas al respecto en la Ley 51/1974 —elaboración por el Ministerio de Obras Públicas y remisión por el Gobierno a las Cortes para su aprobación mediante Ley (52)—, la Ley 25/1988 guarda un completo silencio sobre el tema. Silencio legal que significa obviamente la existencia de un amplio margen de libertad para la Administración del Estado en lo relativo a la elaboración y modificación de los planes de carreteras (53).

La Ley prescinde incluso del propio principio de planificación necesaria, tan arraigado en la legislación española sobre obras públicas y en particular en la tradición de la legislación sectorial de carreteras, pues a diferencia de la Ley 51/1974 no excluye la realización de obras públicas en carreteras al margen del plan (54). Dato éste que unido al hecho de que no se prevea hoy el rango legal para el plan de carreteras del Estado ni se establezca exigencia alguna sobre forma de aprobación y publicidad del mismo (no se prevé siquiera su aprobación por Real Decreto ni su publicación en el «Boletín Oficial del Estado») hace difícil sostener que en la actualidad resulte jurídicamente vinculante para la Administración (55).

(52) Vid. artículos 4.1 y 5.1 de la Ley 51/1974, así como su DF 2.º.

(53) Estamos aquí, por tanto, ante uno de esos procedimientos que el Profesor F. GONZÁLEZ NAVARRO ha denominado procedimientos «no formalizados», por oposición a los «formalizados», en los cuales la Ley fija los concretos trámites que han de observarse (vid. al respecto su *Derecho Administrativo español*, vol. II, EUNSA, Pamplona, 1988, págs. 178 y ss.).

El Plan General de Carreteras 1984-1991 no fue aprobado según lo previsto en la Ley 51/1974, a pesar de que dicha aprobación se produjo cuando la misma estaba en vigor, pues aunque se presentó por el Gobierno a las Cortes, no lo fue como proyecto de Ley y por tanto no siguió el procedimiento legislativo. Según los datos que ofrece C. MARTÍNEZ-CARRASCO (*Carreteras*, pág. 123), en octubre de 1983 se presentó ante la correspondiente Comisión del Congreso un Avance del Plan General de Carreteras 1984-1991, Plan que hasta el 11 de diciembre de 1985 no fue objeto de aprobación por el Gobierno. Presentado como comunicación al Congreso de los Diputados en marzo de 1986, fue aprobado por éste primero en Comisión y luego en el Pleno.

(54) El artículo 15 de la Ley 51/1974 disponía en su párrafo primero que «sólo podrán construirse nuevas carreteras estatales cuando se hallen previstas en el Plan Nacional de Carreteras o en las modificaciones que en él se introduzcan por medio de ley», precisando a continuación su párrafo 2.º que debía entenderse por nuevas carreteras a estos efectos —lo que venía a introducir amplias excepciones al principio de planificación necesaria—, y el mismo principio se formulaba por el artículo 19.1 en relación con las carreteras provinciales.

En la Ley 25/1988 no aparece por el contrario, como se apunta en el texto, una regla análoga (que sí se incluye en cambio en alguna de las Leyes autonómicas sobre carreteras aprobadas hasta el momento: vid. al respecto el artículo 19.1 de la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de Carreteras de la Comunidad de Baleares).

(55) Esta falta de formalidades en su aprobación y de publicidad oficial conducen a afirmar que el Plan General de Carreteras 1984-1991 (que aunque se aprobó con anterioridad a la Ley 25/1988 responde a los planteamientos plasmados en la misma)

B) Por lo que se refiere a los concretos proyectos de construcción de carreteras que se elaboren, además de la ya reseñada exigencia de evaluación de impacto ambiental que se introduce, deben destacarse las previsiones sobre coordinación con el planeamiento urbanístico que contiene el artículo 10.

De acuerdo con el primero de sus párrafos, cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente, el Ministerio de Obras Públicas deberá remitir el correspondiente estudio informativo (56) a las Comunidades Autónomas y entes locales afectados «al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte» (57). En caso de disconformidad, el Ministerio de Obras Públicas eleva el expediente al Consejo de Ministros, el cual decide si procede ejecutar el proyecto, en cuyo caso «ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación».

El párrafo siguiente, por su parte, se refiere al supuesto inverso:

carece de valor normativo. Desde luego, no lo tiene como Ley, pero tampoco como Reglamento, pues no reúne siquiera los requisitos formales indispensables para ello (siendo por tanto innecesaria una indagación material sobre el carácter normativo o no de su contenido, indagación que conduciría igualmente por lo demás a negar su valor de Reglamento). Estamos aquí ante un instrumento de racionalización de la acción administrativa de alcance no normativo que expresa, en la medida en que ha sido presentado al Congreso de los Diputados y aprobado por éste, un compromiso político del Gobierno ante el Parlamento.

Creo importante notar en todo caso que la concepción de la planificación de carreteras a la que responde el Plan 1984-1991 (y que apunta también en la Ley 25/1988) es diversa de la propia de los planes de carreteras en la tradición legislativa española sobre carreteras, y en particular en la Ley 51/1974. En dicha tradición el Plan Nacional era un documento que incorporaba el catálogo de las carreteras del Estado —jerarquizadas según una determinada clasificación— y que tenía en principio vocación de permanencia, sin perjuicio de que pudiera ser objeto de modificación por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación (al mismo planteamiento respondían los Planes Provinciales de Carreteras y los Municipales). En cambio, hoy el Plan General de Carreteras es una programación de actuaciones de la Administración sobre la red de carreteras del Estado dentro de un horizonte temporal concreto, sobre la base de un diagnóstico de la situación existente y a la vista de unos determinados objetivos; la identificación de los itinerarios de carreteras de titularidad estatal queda confiada a otro instrumento distinto del Plan: la denominada Red de Carreteras del Estado, que está contemplada en el artículo 4 de la Ley 25/1988 y fue aprobada como Anexo a la Ley, sin perjuicio de lo cual su modificación puede hacerse por Real Decreto.

(56) Dentro de los conceptos que formula el artículo 7 de la Ley en relación con el estudio y proyección de las obras públicas en carreteras, el *estudio informativo* «consiste en la definición en líneas generales del trazado de la carretera, a efectos de que pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso» (vid. también art. 27 del Reglamento de Carreteras).

(57) Transcurrido el plazo del mes que se considera, y otro mes más, sin que las entidades afectadas informen al respecto, se entiende que están conformes con la propuesta remitida.

modificaciones de planes de urbanismo que afecten a carreteras estatales. La decisión en estos casos corresponde al Ministerio de Obras Públicas —lo que resulta coherente con la titularidad estatal de las carreteras— pues se establece que el órgano competente para otorgar la aprobación inicial del plan debe solicitar un informe previo del Ministerio de Obras Públicas, informe que tiene carácter vinculante (58).

Asegurada por esta vía la coordinación entre los proyectos de carreteras estatales y el planeamiento urbanístico, se ha eliminado en cambio la exigencia de que los Ayuntamientos otorguen licencia urbanística a «las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras estatales» (art. 12), licencia que en principio sería exigible conforme a la Ley del Suelo (en la actualidad, arts. 242 y 244 del RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio) (59).

(58) También aquí opera el silencio positivo si transcurre el plazo del mes, y otro mes más, sin que se produzca el informe ministerial.

(59) Al igual que sucedía en la Ley 51/1974, la Ley 25/1988 exige que los proyectos de obras públicas (concretamente los estudios informativos contemplados en el art. 7.c) sean sometidos a un trámite de información pública durante un período de treinta días hábiles, información pública que versará «sobre las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de la carretera y sobre la concepción global de su trazado» (art. 10.4). Ahora bien, se ha suprimido la disposición en base a la cual esta información pública era independiente de la establecida por la legislación de expropiación forzosa en relación con los procedimientos expropiatorios (art. 14.4 de la Ley 51/1974). Esta información pública a efectos del procedimiento expropiatorio está prevista con carácter general, como es sabido, en los artículos 18 y 19 de la Ley de Expropiación Forzosa dentro de la fase relativa al acuerdo de «necesidad de ocupación». Pero en relación con ello hay que tener en cuenta que la Ley 25/1988 viene a eliminar dicha fase en las expropiaciones en materia de carreteras puesto que, a pesar de la genérica remisión de su artículo 11.1 a la Ley de Expropiación Forzosa, sanciona en el artículo 8.1 la técnica del carácter implícito de la necesidad de ocupación en la aprobación del correspondiente proyecto (técnica generalizada en numerosas regulaciones sectoriales y en la propia «expropiación urgente» del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa). Dispone concretamente el aludido artículo 8.1 de la Ley 25/1988 que

«la aprobación de los proyectos de carreteras estatales implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación en los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o modificación de servidumbres».

Resulta sorprendente que algunas leyes autonómicas sobre carreteras incorporen a su texto la regla en base a la cual la información pública establecida en el procedimiento de aprobación de los proyectos de carreteras es independiente de la prevista en la Ley de Expropiación Forzosa (vid. art. 12.5 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Castilla-León, y art. 11.4 de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de la Comunidad de La Rioja, en las que se recoge el criterio establecido en su momento por la Ley 51/1974). Ello plantea problemas competenciales (dada la competencia exclusiva del Estado para legislar en materia de expropiación forzosa) y de coherencia de las propias leyes autonómicas, habida cuenta de que éstas incorporan el precepto de la Ley 25/1988, en base al cual la aprobación de los proyectos de carreteras implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa.

4. En relación con las limitaciones a la propiedad que se establecen en las zonas contiguas a las carreteras, la Ley mantiene en lo fundamental los conceptos y las reglas ya consolidadas en la Ley 51/1974, en la que como es sabido se definían tres franjas de terreno a cada lado de la carretera y situadas una a continuación de la otra (*zona de dominio público, zona de servidumbre y zona de afección*), se establecía una prohibición de edificar en la zona determinada por una *línea de edificación* —también a ambos lados de la carretera—, y se introducían restricciones a la colocación de publicidad. La Ley 25/1988 sigue apoyándose en estos conceptos para introducir una serie de limitaciones a las propiedades colindantes cuyo sentido es proteger el uso público al que sirve la carretera —haciendo posible el tráfico por ella en condiciones de comodidad y seguridad—, facilitar las posibles modificaciones que en el futuro puedan hacerse en su trazado, y aminorar también los efectos negativos que la carretera pueda producir sobre su entorno (ruido, contaminación, riesgo para la seguridad de las personas, etc.).

Hay no obstante determinados aspectos que son objeto de reformulación por la Ley 25/1988, entre los que creo deben destacarse las previsiones sobre el tamaño de la franja que queda delimitada por la línea de edificación —ahora, «línea límite de edificación»— (60), así como el diferente tratamiento de la prohibición de publicidad; prohibición que en la Ley 51/1974 se circunscribía a las zonas de servidumbre y afección definidas a ambos lados de la carretera (también abarcaba por supuesto, implícitamente, a la zona de dominio público) y ahora se refiere en cambio a «cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera» (art. 24.1 de la Ley 25/1988) (61).

(60) Según dispone el artículo 25.1 de la Ley 25/1988, la línea límite de edificación se sitúa con carácter general a 50 metros (en autopistas, autovías o vías rápidas) o bien a 25 metros (en el resto de las carreteras) de la arista exterior de la calzada (se entiende por tal el borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos), lo que viene a resultar equivalente a lo establecido en la Ley 51/1974 (arts. 37.1 y 46.4). Las novedades que se introducen se refieren a los supuestos en que la distancia de la línea límite de edificación puede reducirse (así, en zonas urbanas, o «por razones geográficas o socioeconómicas» que lo aconsejen) y a las variantes que se construyan para eliminar las travesías de poblaciones (en relación con las cuales la línea límite de edificación se establece a una distancia de 100 metros de la arista exterior de la calzada). Vid. al respecto los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 25.

(61) Esta formulación de la prohibición de publicidad —que tan sólo excepciona los tramos urbanos de las carreteras estatales— se introdujo en la tramitación parlamentaria de la Ley, por vía de enmienda al texto del Proyecto remitido por el Gobierno. Sobre la misma, véase en la doctrina J. M. CASADO PÉREZ, *La prohibición de realizar publicidad en la Ley de carreteras de 29 de julio de 1988*, «La Ley», 3 (1989), págs. 781 y ss.

Como trabajos relativos genéricamente a las diversas limitaciones a la propiedad en las zonas contiguas a las carreteras, véanse —con referencia a la Ley 51/1974— V. LABARGA TEJADA, *Incidencia de las carreteras y autopistas en los usos del suelo: aspec-*

La cuestión de la indemnizabilidad de estas limitaciones a la propiedad es objeto tan sólo de dos precisiones concretas ya incluidas en la Ley 51/1974: un criterio favorable a la indemnización en los supuestos de ocupación de la zona de servidumbre y por los daños y perjuicios que se causen por su utilización (62) y una expresa exclusión de la indemnización por las consecuencias derivadas de la prohibición de publicidad (art. 24.1).

Pero la Ley guarda silencio en cambio sobre otros aspectos de la cuestión y en concreto sobre la indemnizabilidad de las restricciones de uso que como consecuencia de las obras de construcción o modificación de carreteras puedan causarse en las fincas que queden englobadas en las zonas de servidumbre (63) y afección (64) y en las incluidas dentro de la línea límite de edificación (65).

Ante esta falta de previsiones sobre el tema en la Ley resulta procedente acudir al Reglamento de 1977, el cual sí suministra criterios al respecto. El Reglamento dedica a la cuestión concretamente su artículo 78, artículo cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. En las autopistas y autovías de nueva construcción, será indemnizable la prohibición de construir, cuando el suelo esté calificado como urbano o urbanizable programado, excepto si los propietarios

tos jurídicos, «Revista de Derecho Urbanístico», 59 (1978), págs. 69 y ss.; J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, *El concepto de limitación a la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad colindante a carreteras y autopistas*, «Revista de Derecho Urbanístico», 63 (1979), págs. 35 y ss., y A. GARCÍA ALVAREZ, *Espacios libres y de protección en las legislaciones sectoriales: carreteras, embalses y cursos de agua, costas y vías pecuarias*, «Revista de Derecho Urbanístico», 99 (1986), págs. 43 y ss., 46-54. Con posterioridad a la Ley 25/1988, véase C. MARTÍNEZ-CARRASCO, *Carreteras*, págs. 286 y ss.

(62) Vid. art. 22.4 de la Ley 25/1988. Téngas en cuenta en relación con ello que la zona de servidumbre puede ser utilizada por el Ministerio de Obras Públicas (o por terceros con autorización del Ministerio) «por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera» (art. 22.3). Se ha eliminado la relación ejemplificativa de actividades que pueden llevarse a cabo en la zona de servidumbre que contenía el artículo 34.2 de la Ley 51/1974.

(63) Debe notarse que en la zona de servidumbre, al margen de las utilizaciones por razón de interés general aludidas en la nota anterior, queda restringido el aprovechamiento que pueden hacer sus propietarios, puesto que en ella «no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial», obras y usos que deberán ser autorizados por la Administración en todo caso (art. 22.2).

(64) En la zona de afección se requiere autorización administrativa para «cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales, cambiar el uso o destino de las mismas y plantar o talar árboles» (art. 23.2). Pero se establece que sólo procederá la denegación de las autorizaciones en base a las previsiones de los planes o proyectos de ampliación o variación de la carretera en un futuro no superior a diez años (art. 23.4).

(65) Por lo que se refiere a la zona de dominio público, su expropiación resulta preceptiva en las carreteras de nueva construcción (art. 67.1 del Reglamento de Carreteras). Se priva por tanto a los propietarios de esa porción de terreno mediante la correspondiente indemnización.

afectados por la línea de edificación pudieran concentrar en terreno de su propiedad y colindantes con éstos y al otro lado de dicha línea el volumen de edificación autorizado.

Cuando constituya suelo no urbano o urbanizable no programado, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (art. 37.3 LC).

2. *Las demás prohibiciones, limitaciones, servidumbres y afecciones a que se refiere el Capítulo I del Título III de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, salvo lo dispuesto en el artículo 34.3 de la misma, tienen la naturaleza de limitaciones generales de la propiedad, en favor del servicio público viario, y no serán objeto de indemnización por el posible demérito que puedan ocasionar a los terrenos afectados.»*

Con este precepto el Reglamento de Carreteras vino de una parte —en su apartado 1— a incorporar una regla sancionada en el artículo 37.3 de la Ley 51/1974 (ya antes en el art. 20, párrafos 3 y 4, de la Ley 8/1972), reformulándola para adaptarla al texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (66) y, de otra parte, añadió un segundo apartado en el que expresamente se excluye la indemnizabilidad de cualquier otra limitación distinta de la contemplada en su apartado 1 y en el artículo 34.3 de la Ley 51/1974 (referido éste a las concretas ocupaciones que se puedan producir en las fincas incluidas en la zona de servidumbre).

En base a ello, por tanto, no serían indemnizables las restricciones a la edificación vinculadas a la construcción de lo que la Ley 25/1988 denomina «carreteras convencionales», esto es, carreteras que

(66) Del segundo párrafo incluido en el artículo 78.1 del Reglamento hay que deducir la no indemnizabilidad de la prohibición de edificar cuando incida sobre suelo no urbanizable o urbanizable no programado. Se introduce aquí una diferencia con el artículo 37.3 de la Ley 51/1974, que es coherente con el hecho de que en la Ley del Suelo de 1976 no se reconociera, a diferencia del texto de 1956, el derecho a un determinado volumen mínimo de edificabilidad en el suelo no urbanizable. La reducción de ese volumen mínimo de edificabilidad fijado en la Ley del Suelo de 1956 —1 metro cúbico por cada 5 metros cuadrados de superficie— confería a los titulares de los terrenos derecho a ser indemnizados (vid. arts. 69.1.2.ª y 70.2 de la Ley del Suelo de 1956). De ahí que la Ley de Carreteras de 1974 contemplara con carácter general, sin distinguir entre las diferentes clases de suelo, la indemnizabilidad de la prohibición de edificar siempre que los propietarios no pudieran trasladar su *ius edificandi* a otros terrenos colindantes de su propiedad. En cambio, el Reglamento de Carreteras de 1977 contempla tan sólo la indemnizabilidad de la prohibición de edificar cuando incida sobre suelo urbano o urbanizable programado.

no sean autopistas, autovías o vías rápidas (67) —lo cual resulta ciertamente de difícil justificación (68)— así como tampoco, con carácter general, las restricciones de uso producidas por las nuevas carreteras sobre los espacios englobados en las zonas de servidumbre y afección (69).

Quiero señalar en todo caso que me parece cuestionable la legalidad del artículo 78.2 del Reglamento de Carreteras dado que supone la formulación *ex novo* de un criterio que en modo alguno puede encontrarse en la Ley (desde luego no aparece en la Ley 25/1988, ni tampoco en su momento estaba en la Ley 51/1974) (70). Parece claro que faltando esta cobertura legal un precepto reglamentario no puede venir a desvirtuar garantías jurídicas generales tan asentadas en nuestro ordenamiento administrativo como son el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados a los particulares (arts. 121 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa y arts. 40 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) o la propia garantía expropiatoria, que incluye «cualquier forma de *privación singular* de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos... acordada imperativamente» (71).

(67) Téngase en cuenta a este respecto que el actual concepto de vía rápida (art. 2.5 de la Ley 25/1988) es encajable en la noción de autovía que formulaba la Ley 51/1974 (art. 1.4), noción de autovía que es obviamente la que maneja el Reglamento de 1977. Razón por la cual entiendo que el artículo 78.1 del Reglamento de Carreteras es aplicable a las vías rápidas (la distancia de la línea límite de edificación se sitúa en ellas con carácter general a 50 metros de la arista exterior de la calzada, al igual que en autopistas y autovías).

(68) La extensión de la zona delimitada por la línea límite de edificación es ciertamente distinta con carácter general (50 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y 25 metros en carreteras convencionales), pero las restricciones a la edificación son idénticas: en ella queda prohibida —art. 25.1— «cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes». Incluso hay supuestos en los que la distancia puede ser la misma (caso de las variantes, en las que el artículo 25.4 establece una distancia de 100 metros con independencia de las características de la vía).

(69) La zona de afección llega normalmente más lejos respecto a la carretera que la determinada por la línea límite de edificación (vid. art. 23.1), de modo que ésta se proyecta tan sólo sobre una parte de aquélla.

Obsérvese que en relación con la indemnizabilidad de las limitaciones que puedan producirse sobre las zonas de servidumbre y afección la Ley 8/1972, sobre autopistas en régimen de concesión, establece un criterio distinto, más favorable para los propietarios, al consagrar en su artículo 20.4.b el derecho a la indemnización por «los perjuicios reales y cifrales que puedan producirse en las zonas de servidumbre y afección». De nuevo surge aquí una divergencia carente de justificación, puesto que unas limitaciones similares son objeto de indemnización cuando la carretera sea construida en régimen de concesión y no en cambio en los demás casos.

(70) En cambio, el punto 1 del artículo 78 del Reglamento de Carreteras tenía cobertura en el artículo 37.3 de la Ley 51/1974 y ha de considerarse vigente de acuerdo con la DT 1.ª de la Ley 25/1988.

(71) Debe notarse que no me estoy refiriendo aquí a las limitaciones que operan

Son por tanto estos criterios generales, a mi modo de ver, los que deben utilizarse para resolver la cuestión de la indemnizabilidad de las restricciones de uso consecuencia de las obras de construcción o modificación de carreteras en los supuestos no contemplados expresamente por las normas legales sobre carreteras (72), procediendo en consecuencia la indemnización en tales supuestos —bien a través del expediente expropiatorio o bien a través del ejercicio de la acción de responsabilidad— siempre que concurren los presupuestos necesarios que se contemplan en la regulación general de estas garantías.

5. Por último, no quiero dejar de advertir en este repaso de las principales novedades de la Ley 25/1988 que la misma:

a) Hace todavía más restrictivo el acceso a las carreteras desde las propiedades colindantes al disponer (art. 28.4) que las mismas «no tendrán acceso directo a las nuevas carreteras, a las variantes de población y de trazado ni a los nuevos tramos de calzada de interés general del Estado, salvo que sean calzadas de servicio» (73).

b) Establece un régimen de infracciones y sanciones adminis-

genéricamente sobre todos los colindantes con el dominio público como consecuencia de un precepto legal —por ejemplo, la prohibición de colocar publicidad en cualquier lugar visible desde la carretera, prohibición introducida por la Ley 25/1988 y que vino a incidir sobre todas las propiedades contiguas a las carreteras estatales—, sino a las restricciones de uso que, en el marco de la Ley, se producen como consecuencia de una obra pública concreta sobre las propiedades colindantes, las cuales encajan plenamente, a mi modo de ver, en la idea de «privación singular» de derechos o intereses patrimoniales legítimos que el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa utiliza como definitoria del concepto de expropiación (se da en estas restricciones una «privación singular» de derechos o intereses patrimoniales legítimos del mismo modo que hay «privación singular» de la propiedad privada en relación con los terrenos que viene a ocupar la carretera).

Sobre la cuestión de la diferenciación entre las limitaciones legales de derechos y la noción de expropiación forzosa, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 3.ª ed., Cívitas, Madrid, 1991, págs. 232 y ss.

(72) En relación con las autopistas —y en general carreteras— en régimen de concesión, son aplicables los artículos 20.3 y 20.4 de la Ley 8/1972. En relación con la prohibición de construir en las autopistas, autovías y vías rápidas no concedidas de nueva construcción, deberá tenerse en cuenta el artículo 78.1 del Reglamento de Carreteras, que, como hemos advertido, no es sino la reformulación de una regla establecida en su día en la Ley 51/1974. Por lo que se refiere a la prohibición de publicidad, ya hemos notado que el artículo 24.1 de la Ley 25/1988 excluye su indemnizabilidad con carácter general.

(73) Este precepto parece incidir tan sólo sobre las denominadas «carreteras convencionales» dado que en las autopistas, autovías y vías rápidas está excluido por su propia definición el acceso directo de los colindantes.

Véanse también en relación con el tema los tres primeros párrafos del artículo 28, que corresponden —con algunos ligeros retoques— al artículo 40 de la Ley 51/1974 (objeto éste de un detallado desarrollo por los artículos 94 y ss. del Reglamento de 1977).

trativas sobre la materia que viene a sustituir a las muy pocas previsiones contenidas al respecto en la Ley 51/1974 (74).

c) Introduce algunas novedades en la regulación de las travesías y redes arteriales entre las que, junto a la redefinición de algunos conceptos (75), destaca la supresión de la figura del *plan viario*, plan cuya elaboración se encomendaba fundamentalmente al Ministerio de Obras Públicas y que entre otros efectos determinaba la adaptación al mismo de los planes de urbanismo afectados (76). En su lugar se sienta ahora el principio de que «toda actuación en una red arterial se establecerá previo acuerdo entre las Administraciones públicas interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente» (art. 38.1) (77).

V. EL RÉGIMEN DE LAS CARRETERAS AUTONÓMICAS

De cuanto más atrás se ha expuesto sobre distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se desprende que éstas tienen plena capacidad para legislar sobre el régimen de las «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente» en su territorio (art. 148.1.5.^ª CE), y concretamente para configurar el régimen de las carreteras de su titularidad (78).

De ahí que sea la legislación específica dictada por cada una de las Comunidades Autónomas la que establezca dicha regulación de las carreteras autonómicas, resultando la legislación del Estado sobre carreteras tan sólo de aplicación supletoria en relación con las

(74) Se establece ahora una tipificación de las infracciones administrativas (art. 31), tipificación que la Ley 51/1974 remitía sin más al Reglamento (vid. art. 42 de dicha Ley). Esta remisión en blanco no sería admisible tras la Constitución puesto que a ello se opone, como es sabido, según jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Constitucional, el principio de reserva de Ley en materia de sanciones administrativas.

Además de ello, y entre otros aspectos, se introducen algunas previsiones procedimentales (art. 32) —que incorporan las exigencias del principio *non bis in idem*— y se establece un plazo de prescripción de las infracciones (art. 35).

(75) Compárense los conceptos de *red arterial* y de *travesía* que define el artículo 37 de la Ley 25/1988 con los que figuraban en la Ley 51/1974 (art. 48).

(76) Véanse los artículos 49 y 50 de la Ley 51/1974, sobre el contenido de los planes viarios y el procedimiento para su aprobación, y artículo 51 del mismo texto legal en relación con los efectos de tales planes.

(77) El párrafo 3.^º del artículo 38 dispone que, a falta de acuerdo, «el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, podrá aprobar la ejecución de las actuaciones que formen o puedan formar parte de la red estatal de carreteras», criterio éste que es coherente con lo establecido genéricamente por el artículo 10.1 (2.^º párrafo) de la Ley en relación con las carreteras estatales.

(78) Se trata de carreteras que con anterioridad eran de titularidad del Estado, pero que fueron objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas tras la aprobación de sus Estatutos. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales que han sucedido a las correspondientes Diputaciones Provinciales han recibido también las carreteras que con anterioridad eran de la titularidad de éstas.

mismas. La propia Ley 25/1988 es coherente por lo demás como hemos visto con este planteamiento, al regular tan sólo las carreteras estatales.

Esta aplicación supletoria de la legislación del Estado estuvo obviamente generalizada durante la primera andadura del sistema autonómico dado que no existía apenas normativa territorial sobre la materia. Posteriormente ha ido cediendo terreno de forma paulatina a medida que las Comunidades Autónomas han procedido a dictar legislación propia sobre carreteras, pero en todo caso la supletoriedad de la legislación de carreteras del Estado no se cierra por el hecho de que las Comunidades Autónomas hayan legislado al respecto, sino que la misma sigue ejerciendo una función integradora al resultar de aplicación en relación con aquellas materias que no hayan sido objeto de tratamiento en las leyes autonómicas (79).

Una vez subrayado esto, debe señalarse a renglón seguido que, como más atrás hemos apuntado, determinados contenidos de la legislación del Estado sobre carreteras quedan cubiertos por títulos competenciales del Estado establecidos en el artículo 149.1 CE, razón por la cual hay que entender que tales contenidos no tienen alcance meramente supletorio sino que, por el contrario, son plenamente aplicables a todas las carreteras cualquiera que sea la Administración titular y resulta constitucionalmente inadmisibles que la legislación autonómica se aparte de los mismos.

Resulta necesario en consecuencia deslindar dentro de la legislación estatal sobre carreteras los preceptos que son vinculantes para las Comunidades Autónomas de aquellos otros que, conforme al criterio general antes expuesto, tienen eficacia meramente supletoria. Operación que, a falta de precisiones al respecto suministradas por el propio legislador —ninguna indicación sobre ello se contiene en efecto en la Ley 25/1988—, debe realizar el intérprete.

Personalmente creo que, si hubiera que enumerar los aspectos concretos de la legislación de carreteras del Estado que están cubiertos por competencias legislativas estatales según el artículo 149.1 CE, habría que mencionar al menos los siguientes:

a) Lo que más atrás hemos considerado *conceptos fundamentales del sistema viario*, conceptos cuya homogeneidad parece una

(79) Las propias leyes autonómicas sobre carreteras suelen prever de forma expresa esta función de suplencia de la legislación estatal de carreteras (Ley 25/1988 y Reglamento de 1977) al remitir a ella en relación con los aspectos no regulados en la respectiva ley autonómica (vid., por ejemplo, DF 2.º de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Castilla-La Mancha, de Carreteras; DA 1.º y DT 1.º de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Castilla-La Mancha, de Carreteras y Caminos, o DF 1.º de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de la Comunidad Valenciana, de Carreteras).

exigencia obvia de ese «régimen general de comunicaciones» cuya formulación se encomienda al Estado (art. 149.1.21.^a CE) y que las leyes autonómicas sobre carreteras vienen en efecto a reproducir tal como se perfilan en la legislación del Estado (80).

b) Los preceptos referidos a la expropiación forzosa de terrenos para las obras públicas en carreteras (arts. 8, 11 y 26 de la Ley 25/1988 y arts. 16 y 17 de la Ley 8/1972) (81), preceptos vinculados a la competencia exclusiva del Estado para legislar en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18.^a CE).

c) La exigencia de previa evaluación de impacto ambiental en los proyectos de obras en carreteras (RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación de impacto ambiental y art. 9 de la Ley 25/1988), exigencia que conecta claramente con la competencia estatal para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23.^a CE).

d) Las normas sobre limitaciones a la propiedad incluidas en la legislación estatal de carreteras que establezcan «condiciones básicas» de ejercicio del derecho de propiedad privada (art. 149.1.1.^a CE en relación con el art. 33 también del texto constitucional) (82), así

(80) Debe decirse, con todo, que en algún caso pueden encontrarse matices peculiares sobre tales conceptos en la legislación autonómica sobre carreteras.

El propio concepto de carretera es objeto, por ejemplo, de tales matizaciones en las Leyes de Carreteras de Navarra y de la Comunidad Valenciana. Según la primera de ellas (art. 1.3 de la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra), «se consideran carreteras las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas para la circulación de vehículos de motor y de tracción animal». Por su parte, el artículo 3.1.a de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, concibe a las carreteras como «vías de dominio y uso público proyectadas y construidas, fundamentalmente, para la circulación de vehículos automóviles, sin menoscabo de la debida consideración que en cada caso requerirán otros modos de transporte, como el peatonal».

(81) Entiendo que también quedan incluidos aquí los preceptos relativos a la definición de la denominada «zona de dominio público» (art. 21 de la Ley 25/1988, arts. 66 y ss. del Reglamento de Carreteras y art. 20.1.^o de la Ley 8/1972), zona cuya expropiación forzosa es preceptiva, según nos consta, en las carreteras de nueva construcción.

(82) En relación con determinadas limitaciones a la propiedad establecidas en la legislación de carreteras del Estado es preciso considerar otras perspectivas distintas, además de la propia de la igualdad de los ciudadanos en las «condiciones básicas» de ejercicio del derecho a la propiedad privada (art. 149.1.1.^o CE).

Resulta claro así que la preservación de la *seguridad vial* es uno de los objetivos a los que atiende la definición de la denominada zona de servidumbre (en ella —art. 22.2 de la Ley 25/1988— sólo podrán realizarse obras y usos «que sean compatibles con la seguridad vial» previa autorización administrativa), lo que implica que deba tenerse en cuenta la competencia estatal sobre «tráfico y circulación de vehículos a motor» (art. 149.1.21.^o CE).

Menos clara resulta, en cambio, la averiguación de cuál sea la finalidad perseguida por la prohibición de publicidad (que la Ley vigente extiende, como sabemos, a cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera). Si entendemos que atiende a la garantía de la seguridad del tráfico —mediante la eliminación de una fuente de posibles distracciones para los conductores— deberá sostenerse que la misma queda englobada en la competencia exclusiva del Estado para regular el tráfico de vehículos y,

como el régimen indemnizatorio de tales limitaciones (cuya homogeneidad dentro de todo el territorio español asegura la regla 18.^a del art. 149.1 CE al incluir dentro de las competencias exclusivas del Estado la legislación sobre expropiación forzosa y el «sistema de responsabilidad» de todas las Administraciones Públicas).

e) Las normas sobre infracciones y sanciones en materia de carreteras de la Ley 25/1988 (arts. 31 y ss.), a las cuales deberán atemperarse las Comunidades Autónomas en base al artículo 149.1.1.^o CE en los términos que derivan de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en relación con los poderes normativos autonómicos en materia de sanciones administrativas. Doctrina según la cual queda vedado a las Comunidades Autónomas dictar normas administrativas sancionadoras que impliquen «divergencias cualitativas» respecto a las establecidas por el Estado, o bien que rompan «la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» (83).

por tanto, constituye una regla indisponible para las Comunidades Autónomas y aplicable a todas las carreteras, cualquiera que sea la Administración titular. Si se entiende en cambio que responde a la preocupación por la defensa del paisaje desde un punto de vista estético, habrá que considerar, junto a la regla 1.^a del artículo 149.1, lo dispuesto en la regla 23.^a de este mismo artículo (legislación básica sobre protección del medio ambiente), encuadramiento éste que vendría a posibilitar, a mi modo de ver, la existencia de determinados aspectos diferenciales de la legislación autonómica respecto a la regla estatal.

Sobre la oscuridad de la finalidad a la que se orienta la prohibición de publicidad de la Ley 25/1988 —en relación con la cual falta cualquier indicación en la Exposición de Motivos de la Ley y en los antecedentes parlamentarios de la misma—, véase J. M.^o CASADO PÉREZ, *La prohibición de realizar publicidad*, cit., págs. 782-784.

(83) Resulta ineludible aquí la referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio, en cuyo FJ 8 se desarrolló una importante doctrina, luego confirmada por el propio Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (Sentencias 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25, y 136/1991, de 20 de junio, FJ 1 y 2). A través de esta doctrina el Tribunal Constitucional ha venido a afirmar, con apoyo en la regla 1.^a del artículo 149.1 CE, la existencia de una unidad u homogeneidad básica del Derecho Administrativo sancionador, homogeneidad básica que se proyecta también sobre materias que entran en la órbita competencial autonómica.

Según se afirma en el citado FJ 8 de la Sentencia 87/1985,

«las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)»;

a lo que se añade a continuación que el artículo 149.1.1.^o CE implica que las Comunidades Autónomas no puedan

«introducir tipos ni imponer sanciones que difieran sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida por todo el territorio».

Sobre esta base, el Tribunal Constitucional enjuicia en estas sentencias de manera diversa las normas sancionadoras autonómicas según que introduzcan o no «divergencias

f) Las reglas sobre concesiones para la construcción y explotación de carreteras establecidas en la Ley 8/1972 sobre autopistas en régimen de concesión (aplicables como sabemos de forma genérica a las concesiones de carreteras) que deban ser consideradas como básicas a los efectos del artículo 149.1.18.^a CE («legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas») (84).

Salvados tales aspectos el legislador autonómico dispone de libertad para establecer sus propias opciones reguladoras de la materia. Ahora bien, la lectura de las leyes autonómicas dictadas hasta el momento evidencia que éstas suelen seguir el camino marcado por el legislador estatal en mayor medida de lo que deriva del necesario respeto a los contenidos a los que acabamos de aludir, manifestándose con ello la tendencia hacia un cierto mimetismo, más o menos intenso según los casos, con respecto a la legislación estatal. Lo cual no resulta sorprendente por lo demás, dado que estamos en una materia dotada de un indudable componente técnico y en relación

cualitativas» respecto a la normativa estatal, o bien según que rompan o no «la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio».

(84) Este deslinde, dentro de la legislación de carreteras del Estado, entre las normas que son vinculantes para las Comunidades Autónomas y las que, por el contrario, tienen eficacia meramente supletoria resulta necesario obviamente para determinar el margen de libertad efectiva de que dispone el legislador autonómico y para juzgar sobre la admisibilidad constitucional de las opciones peculiares que incorporen las leyes autonómicas. Pero también en los supuestos en que las leyes autonómicas de carreteras incorporan y reproducen preceptos de la legislación del Estado la distinción a la que nos referimos conserva su relevancia, puesto que será esta distinción la que determine qué preceptos de la legislación autonómica se ven afectados por una eventual modificación que pueda producirse de la legislación del Estado. En efecto, si la ley autonómica incorpora preceptos estatales de alcance meramente supletorio, lo hace en virtud de una opción libremente asumida que no se verá afectada por el posible cambio futuro de la norma estatal incorporada. En cambio, si la Ley autonómica reproduce preceptos estatales que tienen alcance vinculante, la vigencia de los mismos está unida a la vigencia de los correspondientes preceptos estatales (en este segundo caso se trata de una mera inclusión de un precepto estatal en el texto de una ley autonómica sin que se altere su carácter de norma del Estado).

Así, por referirnos a un ejemplo que acabamos de considerar, si entendemos que la prohibición de publicidad establecida por el artículo 24 de la Ley 25/1988, referida a cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, tiene carácter vinculante, habrá que concluir la inconstitucionalidad de las normas autonómicas que establezcan un criterio distinto (caso de la Ley madrileña 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras, cuyo artículo 34 prohíbe la publicidad tan sólo a menos de 100 metros del borde exterior de la plataforma) y habrá que entender que las normas autonómicas que recogen la regla estatal citada (lo que sucede en la mayoría de las leyes autonómicas sobre carreteras dictadas con posterioridad a la Ley 25/1988) quedarían automáticamente modificadas por un eventual cambio de la norma estatal. Si se estima, por el contrario, que el artículo 24 de la Ley 25/1988 tiene alcance meramente supletorio en relación con las Comunidades Autónomas, las conclusiones en relación con las cuestiones indicadas serán obviamente las contrarias (la norma madrileña deberá considerarse admisible y las leyes autonómicas que incorporan el criterio fijado en la Ley estatal lo harán ejerciendo su propia opción legislativa que no se verá afectada por el eventual cambio futuro de la norma estatal).

con la cual el Estado dispone de una dilatada experiencia legislativa y administrativa.

Me parece con todo que, desde esta perspectiva, pueden distinguirse dos grupos entre las leyes autonómicas sobre carreteras dictadas con posterioridad a la Ley 25/1988 (85).

a) Hay un primer grupo de leyes que siguen de manera bastante estricta, y salvo matices concretos, el propio tenor literal de la Ley 25/1988. Sobre la base de ese patrón, y salvando los matices indicados, se limitan a introducir, como temas específicos, aspectos tales como las correspondientes previsiones competenciales a favor de los concretos órganos de la Administración autonómica, reglas sobre clasificación de las carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en su territorio y sobre la planificación viaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma, o preceptos referidos específicamente a las carreteras de titularidad local existentes en la misma, aspectos todos estos que obviamente no están contemplados en la legislación de carreteras del Estado (86).

b) Otras leyes autonómicas en cambio operan con un mayor distanciamiento respecto al patrón ofrecido por la legislación estatal, viniendo a incorporar opciones y criterios propios, claramente diferenciados respecto a los establecidos en la Ley 25/1988. Es el

(85) Las primeras leyes autonómicas que se dictaron —las de Galicia (Ley 6/1983, de 22 de junio, de limitaciones en la propiedad de carreteras no estatales) y Cataluña (Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña)— contemplan aspectos puntuales sin contener propiamente una regulación completa de la materia. La Ley de Galicia 6/1983 tuvo por objeto operar una reducción significativa de la extensión de las franjas de terreno incluidas dentro de las zonas de dominio público y de servidumbre, así como de la distancia propia de la línea de edificación en relación con las que habían sido fijadas por la Ley 51/1974 (en la Exposición de Motivos de la Ley gallega 6/1983 se observaba cómo la Ley 51/1974 no contemplaba los rasgos diferenciales de las distintas Comunidades Autónomas y afirmaba que no se podía dar el mismo tratamiento al territorio gallego, dotado de 31.000 núcleos de población —el 50 por 100 de los núcleos españoles— situados a lo largo de sus vías de comunicación, que a otros cuyas características son distintas).

La Ley navarra 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra, reguló de forma bastante exhaustiva «el control de los actos de edificación y uso del suelo que se realicen en las zonas de protección de las vías de comunicación cuya titularidad corresponda a la Comunidad Foral de Navarra» (art. 1.1 de dicha Ley), pero fue Asturias a través de su Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado, la primera Comunidad Autónoma que desarrolló una regulación completa de sus carreteras, estando vigente todavía la Ley 51/1974.

Por su parte, la Ley canaria 2/1989, de 15 de febrero, de Normas Provisionales para Carreteras de Canarias, es una norma de mera remisión en la que se especifican los preceptos de la legislación de carreteras del Estado aplicables tanto a las carreteras regionales (las de titularidad de la Comunidad Autónoma) como a las carreteras insulares y locales (las de titularidad de los Cabildos y de los Ayuntamientos canarios).

(86) Encajarían dentro de este grupo, a mi modo de ver, las leyes de carreteras de Castilla-León (Ley 2/1990, de 16 de marzo), Murcia (Ley 9/1990, de 27 de agosto), Castilla-La Mancha (Ley 9/1990, de 28 de diciembre) y La Rioja (Ley 2/1991, de 7 de marzo).

caso de las Leyes de carreteras dictadas por las Comunidades de Baleares, Madrid y Valencia, en las cuales se incluyen regulaciones dotadas de su peculiar personalidad (87). Dentro de este segundo grupo de leyes me parece resaltable en particular el perceptible esfuerzo que hace el legislador autonómico por establecer una correcta articulación entre la planificación sectorial de carreteras y los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico dentro del ámbito territorial de la respectiva Comunidad (88).

VI. LAS CARRETERAS DE TITULARIDAD LOCAL: CARRETERAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y DE LOS MUNICIPIOS

La tradición legislativa española sobre carreteras ha considerado y regulado, junto a las carreteras del Estado, las de las Diputaciones Provinciales y de los Municipios (89). Tradición reflejada en el texto

(87) En la Ley de Carreteras de Baleares (Ley 5/1990, de 24 de mayo) véase, por ejemplo, la peculiar regulación de las limitaciones a la propiedad establecidas en su Capítulo V (arts. 28 a 38). En el caso de la de Madrid (Ley 3/1991, de 7 de marzo) pueden destacarse, además de las reglas sobre limitaciones a la propiedad (arts. 29 y ss.), las previsiones sobre recuperación de las plusvalías generadas por las obras públicas en carreteras (Capítulo V de la Ley, especialmente arts. 41 y 42).

(88) Véanse en particular a este respecto los artículos 10 a 17 de la Ley madrileña 3/1991 y los artículos 23 a 27 de la Ley valenciana 6/1991.

Tanto la Ley de Baleares como la de la Comunidad Valenciana conciben a los Planes de Carreteras como uno de los *planes sectoriales* contemplados en la respectiva ley de ordenación del territorio que están subordinados a los correspondientes instrumentos de ordenación integral del territorio previstos a nivel de Comunidad Autónoma (camino éste ya iniciado para Cataluña por su Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras, cuya DA 1.^ª estableció que el Plan de Carreteras de Cataluña tendría el carácter de plan territorial sectorial a efectos de lo dispuesto en la Ley 23/1983, también de Cataluña, de Política Territorial). Vid., para el caso de Baleares, artículo 7 de la Ley 5/1990, de Carreteras, y artículos 6 y 20 y ss. de la Ley 8/1987, de Ordenación Territorial; para el caso de la Comunidad Valenciana, artículo 16.2 de la Ley 6/1991, de Carreteras.

(89) Sobre las distintas clasificaciones de las carreteras y caminos en el Derecho histórico español, véase L. MARTÍN-RETORTILLO, *Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español*, cit., págs. 96 y ss. Debe notarse en particular cómo la Ley de Carreteras de 1877 partía de la distinción entre las carreteras costeadas por el Estado, por las Provincias y por los Municipios (junto a las costeadas por los particulares y con fondos mixtos), y hacía de esta clasificación la base de su estructura sistemática.

Abundantes datos sobre el régimen jurídico de las carreteras provinciales y municipales, con referencia a un momento anterior a la Ley 51/1974, pueden encontrarse en el vol. col. I *Jornadas de Estudios sobre Vías Provinciales*, IEAL, Madrid, 1969 (en particular, véanse los trabajos de S. BARBERO MARTÍNEZ, «Vías provinciales, historia y funciones», en págs. 17 y ss.; L. PEINADO PÉREZ, «Vías provinciales y otros caminos. Coordinación entre los diversos organismos oficiales», en págs. 211 y ss.; F. LÓPEZ FUENTES, «Legislación», en págs. 285 y ss., y J. L. DE LA VALLINA VELARDE, «Marco jurídico-administrativo de las vías provinciales», en págs. 301 y ss.).

Parece conveniente advertir, desde un punto de vista terminológico, que la expresión utilizada tradicionalmente en nuestra legislación histórica para aludir a las carreteras locales es la de *caminos vecinales*, caminos vecinales que fueron objeto en otro tiempo de una abundante normativa (vid. una completa referencia a esta normativa, dictada a

de la Ley 51/1974, en el que las carreteras se calificaban en función de su titularidad en carreteras estatales, provinciales y municipales (90) y en el que se regulaban en consecuencia no sólo las carreteras del Estado sino también las locales —de las Diputaciones Provinciales y de los Municipios—. En relación con dichas carreteras locales se contemplan específicamente aspectos tales como la planificación de carreteras —se establece la existencia de Planes Provinciales de carreteras y, en su caso, Planes Municipales (arts. 9 y 10)—, la construcción (arts. 19 a 23) y financiación (arts. 25 y 26) de las mismas, su explotación (art. 31), etc. Preceptos éstos que, al igual que los demás de la Ley 51/1974, fueron reproducidos y desarrollados por el Reglamento de Carreteras de 1977.

En la actualidad siguen existiendo, como fruto de esta tradición, carreteras de titularidad local (de las Diputaciones Provinciales, de los Cabildos y Consejos insulares y de los Ayuntamientos) pero no existe ya un marco jurídico unitario de las mismas habida cuenta de que se encuentran dentro de la órbita legislativa autonómica. Las Comunidades Autónomas tienen en efecto plena disponibilidad legislativa sobre las carreteras locales, dado que se trata de carreteras cuyo itinerario se desarrolla «íntegramente en el territorio de la

partir de 1848 hasta 1974, en la obra de P. GARCÍA ORTEGA, *Historia*, cit., págs. 234 y ss.) y en particular de una específica legislación de fomento a través de la cual el Estado se comprometía a prestar su apoyo en relación con los mismos (Leyes de caminos vecinales de 30 de julio de 1904 y 29 de junio de 1911). No obstante, debe notarse que el propio concepto de camino vecinal sufrió también oscilaciones, pues si bien en la Ley de Carreteras de 1877 el concepto de camino vecinal era equivalente a carretera municipal (al margen por tanto de las carreteras del Estado y de las Provincias), esta equivalencia se rompería a partir de la Ley de caminos vecinales de 29 de junio de 1911. El Estatuto Provincial de 1925 vino a atribuir un claro protagonismo a las Diputaciones Provinciales en relación con los mismos (sin perjuicio del mantenimiento de la colaboración financiera estatal) al disponer en su artículo 133 que las Diputaciones Provinciales estaban obligadas a dotar a su territorio de una red de caminos vecinales que permitiera la comunicación de todos los núcleos poblados de más de 75 habitantes (precepto que luego se incorporaría al texto articulado de la Ley de régimen local de 24 de junio de 1955). La Ley 51/1974 optó por prescindir de esta expresión utilizando estrictamente la de *carreteras*, tanto en relación con las del Estado como con referencia a las *provinciales* y *municipales*.

(90) Artículo 2 de la Ley 51/1974, de Carreteras, cuyo tenor literal era el siguiente:

«1. La titularidad de las carreteras, según los casos, corresponde al Estado, o a las Provincias o a los Municipios y demás Entidades Locales.

2. Son carreteras estatales las comprendidas en el Plan Nacional de Carreteras.

3. Son carreteras provinciales las que, sin estar comprendidas en las redes estatales, tienen interés provincial y se incluyan en los correspondientes Planes Provinciales de Carreteras.

4. Son carreteras municipales las que, sin estar comprendidas en los dos apartados anteriores, hayan sido construidas por los Ayuntamientos o demás Entidades municipales, o entregadas a éstos para satisfacción de los intereses de las respectivas localidades.

(...)

Comunidad Autónoma» (art. 148.1.5.^ª CE), razón por la cual resulta preciso acudir hoy a las respectivas leyes autonómicas sobre carreteras para determinar su régimen jurídico (91). Leyes autonómicas que por lo demás suelen incluir previsiones específicas relativas a las carreteras de titularidad local (92). Y ello obviamente sin perjuicio de la aplicación a las mismas de la legislación de régimen local —concretamente la normativa sobre obras públicas y bienes de las entidades locales—.

En el caso de las Comunidades Autónomas que carecen de legislación propia sobre carreteras —o en aquellas que, teniendo legislación, la misma tiene un carácter puntual o fragmentario— será preciso acudir una vez más obviamente a la legislación estatal de carreteras en virtud del principio de supletoriedad. En tales casos por tanto serán de aplicación las reglas establecidas en la Ley 25/1988 para las carreteras del Estado —lo cual por cierto puede resultar problemático en algún caso— y, en cuanto no se opongan a ella, los preceptos del Reglamento de Carreteras de 1977 (DT 1.^ª de la Ley 25/1988) (93). A través de este Reglamento hay que considerar

(91) La Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) compromete a la legislación de las Comunidades Autónomas tan sólo a contemplar las competencias de los Municipios sobre «conservación de caminos y vías rurales» (art. 25.2.c). No hay en cambio, a diferencia de lo que sucedía en el ordenamiento local anterior, previsión competencial alguna a favor de las Diputaciones Provinciales (la Ley de Régimen Local de 1955 contemplaba, además de la genérica competencia de las Diputaciones Provinciales para la «construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales» —art. 243.a—, el establecimiento por las Diputaciones de «una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes» —art. 251, incluido dentro de la Sección relativa a las *obligaciones mínimas* de la Provincia—; vid. también art. 258).

(92) Así sucede en las Leyes de Carreteras de Asturias (Ley 13/1986), Castilla-León (Ley 2/1990), Baleares (Ley 5/1990), Castilla-La Mancha (Ley 9/1990) y Comunidad Valenciana (Ley 6/1991).

(93) La aplicación de la Ley 25/1988 a las carreteras locales resulta, en efecto, problemática en determinados aspectos.

Así, el precepto de la Ley 25/1988 (art. 28.4) en el que se establece el principio de que las propiedades colindantes no tendrán acceso directo a las nuevas carreteras, salvo que sean calzadas de servicio, no parece estar pensado para las carreteras locales, en relación con las cuales puede resultar demasiado rígido.

También resulta problemática la aplicación a las carreteras locales de las distancias propias de la zona de afección y de la línea de edificación fijadas por la Ley 25/1988 en 50 y 25 metros, respectivamente, para carreteras que no sean autopistas, autovías o vías rápidas. Al contemplar tan sólo las carreteras estatales, la Ley 25/1988 vino a prescindir de las distinciones contenidas a estos efectos en la Ley 51/1974 (arts. 35.1 y 37.1), en base a las cuales resultaban aplicables unas menores distancias a las carreteras locales en la fijación de la zona de afección y de la línea de edificación (30 y 18 metros, respectivamente). Una aplicación estricta de la Ley 25/1988 a las carreteras locales conduciría, por tanto, a aplicar a éstas las mismas distancias que a las carreteras estatales. Me inclino, no obstante, a sostener la vigencia de las aludidas distancias de la Ley 51/1974 —incorporadas al Reglamento de 1977— dado que el mantenimiento de un peculiar régimen de distancias para las carreteras locales no parece oponerse a la Ley 25/1988. En cambio, en relación con la prohibición de publicidad —art. 24.1 de la Ley 25/1988—, entiendo que resulta aplicable a las carreteras locales en los mismos términos

vigentes las reglas específicas sobre carreteras locales contenidas en la Ley 51/1974, reglas que fueron incorporadas y desarrolladas por el Reglamento de 1977 y que, como digo, hay que considerar vigentes —dado que regulan aspectos no tratados en la Ley 25/1988— aunque con eficacia meramente supletoria respecto de la legislación autonómica sobre carreteras (94).

VII. REFERENCIA A OTRAS MODALIDADES DE DOMINIO PÚBLICO VIARIO

1. Al margen del concepto de carretera queda en el Derecho positivo vigente el de *camino* público, noción ésta que alude hoy a una modalidad de demanio viario (95) de carácter residual respecto a las carreteras y definida en consecuencia como vía pública no construida fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles.

Esta es en efecto la noción de camino que se ha plasmado en alguna de las Leyes sobre carreteras dictadas por las Comunidades Autónomas en las que, tras recogerse el concepto de carretera que formula la legislación estatal —como vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles—, se incluye una noción de camino. Es el caso de la Ley 9/1990 de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1.3 considera caminos «las vías de dominio y uso público destinadas al servicio de explotaciones o instalaciones y *no destinadas fundamentalmente al tráfico general de vehículos automóviles*» (96).

que a las estatales, dado que la Ley 51/1974 contenía una regla que no distinguía a estos efectos entre los distintos tipos de carreteras (art. 36), regla que ha sido sustituida por la de la Ley 25/1988.

(94) Esta vigencia y aplicabilidad de las reglas sobre carreteras locales de la Ley 51/1974 fue expresamente afirmada por la Ley canaria 2/1989, de 15 de febrero, de Normas Provisionales para Carreteras de Canarias (de fecha posterior, por tanto, a la Ley 25/1988). En relación con las carreteras *insulares y locales* —de los Cabildos y Ayuntamientos, respectivamente— estableció concretamente (art. 3.1) que las mismas se regirían «por los preceptos que contenían los artículos 19 a 22, 25, 26, 27, 31, 32, 40 y 44.5 de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, y por los correspondientes artículos de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1073/1977, de 8 de febrero, entendiéndose que las facultades que en aquéllos se atribuían a órganos de la Administración del Estado las ejercerán los respectivos órganos de la Comunidad Autónoma de Canarias».

(95) Existen también obviamente caminos privados (a ellos alude el artículo 3.b de la Ley 25/1988, que excluye del concepto de carretera «los caminos construidos por las personas privadas con una finalidad análoga a los caminos de servicio»), que quedan aquí fuera del objeto de nuestra atención.

(96) La Ley 6/1991, de 27 de marzo, de la Comunidad Valenciana, de Carreteras, formula un concepto de camino algo diferente en la medida en que se exige que se trate de vías públicas que no siendo carreteras sean al menos *susceptibles de tránsito rodado* (el art. 4.d de esta Ley habla de una *Red de caminos de dominio público* de la Comunidad en la que se incluyen aquellas vías de titularidad pública que no tengan la consideración de carretera pero que sean susceptibles de tránsito rodado), señalándose a continuación

Estamos aquí ante lo que tradicionalmente se han venido denominando *caminos* o *vías rurales* —con expresión diferenciada de la de *caminos vecinales*, la cual fue largamente utilizada para aludir a carreteras de ámbito local (97)—. En relación con tales caminos rurales la legislación local ha venido reconociendo competencias a favor de los Ayuntamientos (98), y así lo hace también hoy la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo artículo 25.2.c atribuye a los Ayuntamientos competencias para la «conservación de caminos y vías rurales».

Creo importante notar en todo caso que esta distinción entre carreteras y caminos a la que nos acabamos de referir —hoy incorporada al Derecho positivo— es relativamente reciente e implica un concepto de camino mucho más restringido que el utilizado en otros tiempos. Durante mucho tiempo, en efecto, la expresión camino se utilizó para aludir genéricamente a las vías públicas de comunicación, cualquiera que fuese la modalidad en que se presentaran (como una modalidad de camino se concibieron en un primer momento los *caminos carreteros* o *carreteras*, así como también los *caminos de hierro* o *ferrocarriles*) (99). De ahí que la legislación sobre vías públicas no haya diferenciado nítidamente hasta tiempos recientes los conceptos de carretera y de camino y los haya utilizado en no pocos casos de manera intercambiable (100). De ahí también

(art. 5) que no se considerarán aptas para el tráfico rodado aquellas vías que no se ajusten a las características de diseño y construcción exigidas por la normativa correspondiente. Estas exigencias pueden dejar fuera de la mencionada «Red de caminos de dominio público» vías que de acuerdo con la definición de la Ley de Castilla-La Mancha sí tendrían la consideración de camino.

(97) Vid. *supra*, lo indicado en nota 89.

(98) Así lo hacía el texto de la Ley de Régimen Local de 1955. Su artículo 101.2.b incluía a las «vías públicas, urbanas y rurales» entre las materias de competencia municipal (en el caso de existencia de Entidades locales menores, a ellas les correspondía la «policía de los caminos rurales» en virtud de los arts. 107.b y 124.d). Junto a ello hay que recordar la previsión de que se utilizase —de acuerdo con una consolidada tradición en materia de caminos y carreteras locales— la imposición a los vecinos de prestaciones personales forzosas en relación con los caminos rurales, concretamente (art. 564.1.a) para la «apertura, reconstrucción, conservación, reparación y limpieza de sus vías públicas, urbanas y rurales».

(99) Las definiciones que figuran en el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española (20.ª ed., Madrid, 1984) siguen vinculadas a ese planteamiento pues si, de un lado, formulan un concepto muy amplio de camino («tierra hollada por donde se transita habitualmente», o bien «vía que se construye para transitar»), de otra parte, conciben a las carreteras como una modalidad de camino (carretera es, según el Diccionario, un «camino público, ancho y espacioso, dispuesto para carros y coches»).

También es ilustrativo de esta noción amplia de camino el desarrollo que de dicha voz se hace en la Enciclopedia «Espasa» (*Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, tomo X, Espasa-Calpe, Madrid, 1911, págs. 1160 y ss.), desarrollo que responde a la terminología y al Derecho positivo vigentes en su momento. Dentro de los caminos —expresión que engloba a las diversas «vías terrestres de comunicación»— se distinguen los caminos *ordinarios* y los *de hierro* o ferrocarriles. Los primeros se clasifican en *carreteras* y *caminos en sentido estricto* y, dentro de estos últimos, se distinguen los *caminos vecinales* y los *rurales* y *de servicio particular*.

(100) La ya apuntada utilización de la expresión «caminos vecinales» para aludir a

que todavía en los años sesenta cuando el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO aborda la evolución de las distintas clasificaciones de las vías públicas realizadas por la legislación en nuestro país, lo haga bajo el rótulo de *clasificación de los caminos* en el Derecho español (101).

Sólo a partir de 1974 (Ley 51/1974) la legislación sectorial sobre vías públicas opta claramente por la utilización del concepto de carretera —concebida como vía destinada a la circulación de automóviles— y prescinde en cambio del concepto de camino, que queda con ello reconducido a un terreno marginal y residual (fuera de la legislación sectorial del Estado sobre vías públicas, será objeto tan sólo de algunas previsiones de carácter puntual en la legislación de régimen local). Evolución ésta que por lo demás resulta plenamente ilustrativa del señorío que el automóvil ha ido adquiriendo en nuestros días dentro de los medios de transporte terrestre.

La regulación positiva de esta modalidad de vía pública constituida por los caminos en su actual sentido restringido debe buscarse en principio en la normativa sectorial autonómica, dada la competencia legislativa atribuida a las Comunidades Autónomas en relación con los caminos (102). Sucede sin embargo que son muy pocas las leyes autonómicas sobre carreteras que se refieren expresamente a los caminos, junto a las carreteras, y las que lo hacen no realizan propiamente una regulación global de los mismos, sino que contienen tan sólo previsiones de carácter puntual en relación con determinados aspectos (103).

carreteras de ámbito local (Ley de Carreteras de 1877, Leyes de caminos vecinales de 1904 y Ley de Régimen Local de 1955) es plenamente ilustrativa de este carácter intercambiable. Vid. también, como exponentes de esa utilización indistinta, la Ley de 17 de julio de 1945, de carreteras y caminos entre aeropuertos y las ciudades, y la Ley de 18 de diciembre de 1946, por la que se aprueba el plan adicional de caminos locales del Estado.

(101) Se trata de su estudio ya citado *Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español*, trabajo fechado en 1966 que fue concebido como uno de los capítulos introductorios de un libro sobre el *Derecho de los caminos* que entonces preparaba el autor (*ob. cit.*, pág. 93). Utilizaba entonces el Profesor MARTÍN-RETORTILLO un concepto muy amplio de camino en el que, además de las carreteras, incluía a los caminos rurales, a los caminos de servicio, a las calles, e incluso a las vías pecuarias [véase también al respecto su trabajo *El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias*, núm. 51 de esta REVISTA (1966), págs. 97 y ss., 97].

(102) La mayoría de los Estatutos de Autonomía incluyen entre las competencias relativas al demanio viario no sólo las carreteras, sino también —de forma expresa— a los caminos. Por ejemplo, artículo 9.14 del Estatuto de Cataluña: «Carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Cataluña». Análogamente, artículos 10.34 del Estatuto del País Vasco, 13.10 del Estatuto de Andalucía, 10.1.d del Estatuto de Asturias, 35.1.6 del Estatuto de Aragón, etc.

(103) Así, en el caso de la Ley 9/1990 de Castilla-La Mancha (que se denomina *Ley de Carreteras y Caminos*) se alude específicamente a los caminos en su artículo 23.1, donde se señala que en los caminos son de dominio público los terrenos ocupados por el camino y sus elementos funcionales, sin que se incluya a estos efectos —a diferencia de

Es, por ello, la legislación de régimen local —y en particular la legislación sobre bienes de las entidades locales (104)— la que suministra las pautas normativas que perfilan el régimen de estos bienes públicos. Normativa sobre bienes de las entidades locales que, por lo demás, expresamente incluye a los caminos públicos entre los bienes de dominio público de titularidad local (105).

2. También queda fuera de la noción de carretera la de calle o *vía urbana*, modalidad de vía pública de titularidad municipal caracterizada por estar situada en el interior de un núcleo de población y concretamente en suelo clasificado como urbano. Su regulación se encuentra como es bien sabido en la legislación urbanística, al margen por tanto de la legislación sobre carreteras (106).

las carreteras— una franja de terreno a cada lado de la vía. Por otro lado, la regulación conjunta en la Ley de las carreteras y de los caminos permite aplicar a éstos algunas disposiciones que no se formulan con referencia estricta a las carreteras, sino que inciden de forma genérica sobre las vías públicas de la Comunidad (así, las previsiones sobre Programas Viarios —arts. 10 y 11— o las relativas a infracciones y sanciones administrativas y a potestades administrativas de policía demanial —arts. 31 y ss.—). También en el caso de la Ley 6/1991, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, hay disposiciones aplicables a los caminos (así, las relativas a la clasificación y Catálogo del Sistema Viario de la Comunidad —arts. 4, 6 y 7—, a la nomenclatura y titularidad —arts. 8 y 9—, a la disciplina —arts. 41 y ss.—, etc.).

(104) En el ámbito estatal la normativa sobre bienes de las entidades locales está contenida hoy en los artículos 79 a 83 de la Ley de Bases de Régimen Local, artículos 74 y ss. del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio).

(105) Ninguna duda hay, en efecto, sobre la aplicabilidad a los caminos de titularidad local del *corpus* normativo sobre bienes de las entidades locales. El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales los incluye entre los *bienes de uso público* local (recuérdese que el Reglamento de Bienes distingue, dentro de los bienes de dominio público, entre bienes de uso público y bienes de servicio público). Ténganse en cuenta también las previsiones relativas a las prestaciones personales forzosas, de tanta tradición en materia de vías públicas locales, hoy reguladas en los artículos 118 y ss. de la Ley de Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre); estas prestaciones forzosas pueden ser impuestas a los vecinos por los Ayuntamientos con población no superior a 5.000 habitantes para la realización de «obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas» (art. 118.1 de la Ley 39/1988).

El Tribunal Supremo ha debido pronunciarse en no pocas ocasiones sobre cuestiones relacionadas con los caminos rurales y, en particular, a propósito de la utilización por las entidades locales de sus potestades para la protección de la integridad del dominio público (potestades de recuperación de oficio y de deslinde). Véase un resumen de la jurisprudencia dictada hasta 1970 en A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, IV, Zaragoza, 1970, págs. 271-273.

(106) Según el artículo 3.1.a de la Ley 51/1974 (incorporado al art. 7 del Reglamento), no tienen la condición de carretera «las vías que componen la red interior de comunicaciones municipales». En las leyes autonómicas sobre carreteras pueden encontrarse previsiones idénticas (por ejemplo, art. 5.2.a de la Ley 2/1990, de Castilla-L León) o de alcance similar. Entre estas últimas se encuentra la Ley 5/1990, de Baleares, cuyo artículo 3 señala que no tienen la consideración de carretera «las calles, es decir las vías que discurren íntegramente por suelo urbano y no forman parte de carreteras interurbanas».

Sobre el régimen de las vías urbanas, véase la monografía de P. ESCRIBANO COLLADO,

Conviene, no obstante, subrayar la distinción entre las vías urbanas a las que acabamos de aludir y los tramos de carretera que transcurren por suelo urbano, supuesto éste que no altera la calificación de carretera de los correspondientes tramos, si bien comporta la aplicación de las reglas establecidas por la legislación de carreteras de manera específica en relación con los mismos (107). Cabe la posibilidad, expresamente prevista en la legislación de carreteras, de que los tramos urbanos de las carreteras adquieran la condición de vías urbanas —lo que sucederá por ejemplo en los supuestos de construcción de variantes para eliminar travesías de poblaciones—, en cuyo caso procederá su entrega al correspondiente Ayuntamiento (108).

3. Por lo que se refiere a los denominados *caminos de servicio*, quedan asimismo fuera del concepto legal de carretera.

Esta exclusión se recoge en la Ley 25/1988, cuyo artículo 3.1.a formuló el mismo criterio que ya había establecido la Ley 51/1974 al afirmar que no tienen la condición de carretera

«los caminos de servicio, entendiéndose por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares» (109).

Las vías urbanas. Concepto y régimen de uso, Montecorvo, Madrid, 1973. Para una exposición sintética, vid. J. A. LÓPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo*, II, PPU, Murcia, 1989, págs. 489 y ss.

(107) Para las carreteras del Estado, el artículo 37.2 de la Ley 25/1988 formula un concepto de *tramo urbano* de carretera (aquel «que discorra por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico») dentro del cual se incluye el —más restringido— de *travesía* («la parte del tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes»). En relación con los tramos urbanos de las carreteras se contemplan de manera específica aspectos tales como la posibilidad de que se establezca una distancia inferior para la línea límite de edificación (art. 25.2), la competencia para otorgar las autorizaciones de actividades en las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección (art. 39), la competencia para su conservación y explotación (art. 40), o la normativa a aplicar en relación con su utilización (art. 41).

La regulación de los tramos urbanos de las carreteras no estatales corresponde obviamente a la legislación autonómica, y sólo en su defecto se aplicará la legislación estatal sobre carreteras.

(108) Así lo establece el artículo 40.2 de la Ley 25/1988, en el que se fijan además algunas pautas procedimentales al respecto. Previsiones análogas pueden encontrarse en la legislación autonómica sobre carreteras.

(109) Distinto de este concepto de camino de servicio es el de *calzada de servicio* (o bien *carretera de servicio* o *vía de servicio*) que utiliza la Ley 25/1988 (art. 28.4), y cuya definición puede encontrarse en el artículo 2 del Reglamento de Carreteras o en alguna de las leyes autonómicas sobre carreteras (por ejemplo, art. 3.j de la Ley 9/1990 de Castilla-La Mancha: «carretera auxiliar de otra conectada a ésta solamente en algunos puntos y construida para servir a instalaciones y propiedades contiguas»).

Estamos aquí ante unos bienes de titularidad pública —aunque ello no se dice expresamente en la Ley 25/1988, puede deducirse con facilidad (110)— que tienen un carácter instrumental respecto de las actividades que desarrolla la Administración titular de los mismos (111). Falta por tanto en relación con ellos el dato del *uso público* de la vía, que es como ya nos consta un requisito necesario para que exista una carretera de acuerdo con su definición legal. Hay que notar, no obstante, que la Ley contempla la apertura al uso público de los caminos de servicio («cuando las circunstancias de los caminos de servicio lo permitan y lo exija el interés general» —dispone el art. 3.2 de la Ley 25/1988— deberán éstos abrirse al uso público según su naturaleza y legislación específica»). En tal supuesto se establece la necesidad de observar las normas de utilización y seguridad propias de las carreteras.

Pero dejando al margen los supuestos en que esta previsión se aplique efectivamente, es claro que no nos encontramos ante vías públicas —vías de dominio y uso públicos— sino más bien ante unos bienes públicos que resultan encajables en la categoría de *bienes demaniales de servicio público*, en la medida en que se trata de bienes que constituyen un soporte material para la prestación de un servicio público por la Administración titular de los mismos.

4. Más alejadas todavía del concepto de carretera se encuentran por último las denominadas *vías pecuarias*, definidas como bienes de dominio público «destinados principalmente al tránsito de ganados» (112).

Se trata también por tanto de bienes integrantes del demanio viario —de vías públicas— pero constituyen una categoría que presenta una problemática del todo diversa a la propia de las carreteras y que dispone de un marco normativo específico, marco normativo integrado hoy por la Ley 22/1974, de 27 de junio, de vías pecuarias y su Reglamento, aprobado por RD 2876/1978, de 3 de noviembre.

(110) Así se deduce, en efecto, de la lectura conjunta del artículo 3 de la Ley 25/1988, cuyo párrafo 1 alude, en su letra *b*, al margen de los caminos de servicio, a los caminos de titularidad privada. La titularidad pública de los caminos de servicio se afirmaba por lo demás en el artículo 3 de la Ley 51/1974, del que proviene el también artículo 3 de la vigente Ley.

(111) Según los datos que ofrece L. MARTÍN-RETORTILLO en su trabajo *Tipología y clasificación de los caminos*, pág. 132, existían entonces —1966— 21.486,6 Km. de caminos de servicio adscritos a los siguientes órganos y entidades de la Administración del Estado: 7.817 Km. a la Dirección General de Montes (explotaciones forestales); 6.432 Km. al Instituto Nacional de Colonización (explotaciones agrícolas); 3.913 Km. al Servicio Nacional de Concentración Parcelaria (explotaciones agrícolas); 3.060 Km. a la Dirección General de Obras Hidráulicas (servicios hidráulicos), y 275 Km. a la Dirección General de Puertos (acceso a faros).

(112) Vid. artículo 1 de la Ley 22/1974, de 27 de junio, de vías pecuarias.

No procede obviamente que nos adentremos aquí en la exposición de la problemática y régimen jurídico de las vías pecuarias (113). Subrayaremos simplemente que la mencionada Ley vino a establecer las reglas sustantivas aplicables a esta modalidad de bienes demaniales —en relación con los cuales se predica en principio su carácter inalienable pero se regula su enajenación previa declaración de su innecesariedad cuando no tengan utilidad para el tránsito de ganados ni sirvan a las comunicaciones agrarias— y reguló el ejercicio de las correspondientes funciones administrativas en relación con los mismos, funciones que se atribuyeron al Ministerio de Agricultura y al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Organismo Autónomo adscrito a dicho Ministerio).

Hoy son las Comunidades Autónomas las que ejercen las funciones administrativas previstas en la Ley 22/1974, y las mismas disponen también de poderes normativos para incidir sobre las vías pecuarias (114). Pero hay que tener en cuenta no obstante que el Estado mantiene una competencia exclusiva para dictar la *legislación básica sobre vías pecuarias* (art. 149.1.23.^a *in fine*), previsión ésta que constituye en la actualidad —tras la Constitución y los Estatutos— el soporte competencial de la legislación estatal sobre la materia.

(113) La extensión de las vías pecuarias existentes en nuestro país no es en absoluto desdeñable, pues según datos referidos a 1978 su longitud ascendía a unos 125.000 Km., ocupando aproximadamente el 1 por 100 del territorio nacional (vid. preámbulo del RD 2876/1978, de 3 de noviembre, que aprueba el Reglamento de vías pecuarias).

Para una aproximación histórica al tema —sin duda fundamental en relación con el mismo— sigue conservando todo su interés el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO, *El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias*, núm. 51 de esta REVISTA (1966), págs. 97 y ss., en el que se estudia el proceso histórico en virtud del cual se atribuyó al Estado la titularidad de estos bienes. Se advertía no obstante en dicho trabajo (*ob. cit.*, págs. 141-149) sobre la posibilidad de que en determinados casos las vías pecuarias constituyeran meras servidumbres de paso sobre la propiedad privada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 570 del Código Civil, y no propiamente bienes demaniales de titularidad estatal. A esta posibilidad se refiere hoy el párrafo 2.º del artículo 1 de la Ley 22/1974, de vías pecuarias, en virtud del cual quedan excluidas de la aplicación de la Ley las «servidumbres constituidas o que se constituyan sobre predios privados».

Una exposición sintética del régimen jurídico de las vías pecuarias puede encontrarse en J. A. LÓPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo*, II, PPU, Murcia, 1989, págs. 494-497. Desde una perspectiva urbanística, véase el reciente trabajo de E. PORTO REY, *Integración de las vías pecuarias en el planeamiento urbanístico*, «Revista de Derecho Urbanístico», 126 (1992), págs. 95 y ss.

(114) Los diversos Estatutos de Autonomía —sin distinción aquí entre las Comunidades Autónomas del art. 151 CE y las del art. 143 CE— han incluido, en efecto, a las vías pecuarias dentro de las competencias autonómicas. En algunos casos se califica como exclusiva y en otros se incluye dentro de las competencias de «desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado».

