

La explotación de las infraestructuras viarias del Estado



Road Network Operations of the Spanish State

Justo Borrajo Sebastián

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Resumen

El artículo defiende la importancia de una correcta explotación de la red de carreteras del Estado, muy a menudo descuidada por el esfuerzo continuado que requiere sin la recompensa que proporciona la inauguración de obras nuevas, tanto social como políticamente.

Se pasa revista a la experiencia en la gestión de la explotación en la S. G. de Explotación y Gestión de Red de la D. G. de Carreteras del Ministerio de Fomento, centrándose en la defensa de sus márgenes, la línea de edificación, los tramos urbanos y sus travesías, la publicidad, y la limitación y reordenación de accesos.

Se concluye que una explotación correcta, programada y presupuestada permite mantener la funcionalidad y seguridad de la red con bajo coste, evitando cuantiosas inversiones en nuevas carreteras.

PALABRAS CLAVES: explotación, tramos urbanos y travesías, publicidad, accesos.

Abstract

The article stresses the importance of a correct network management, focusing in the main road network. This management and its relationship with stakeholders have sometimes been neglected due to the continuous effort required, without the reward provided by new works, both socially and politically.

A review of the experience in managing the operation of the Spanish State road network, including the control of activities adjacent to the platform, minimum building distance, urban and cross-town links, advertising limitation and access control.

A conclusion is that proper management, well scheduled and budgeted, maintains the functionality and safety of the road with a low-cost profile, avoiding major investments in new roads, carrying out preventive actions before problems get worse.

KEY WORDS: road management, urban roads, cross-town links, advertising, access control.

1. Introducción

A menudo me he preguntado por qué, a la mayoría de las personas les gustan tanto las cosas nuevas, (en el caso de las carreteras la construcción, y menos su conservación y explotación), mientras en el arte suele ocurrir lo contrario, el rechazo de lo nuevo. Una posible respuesta puede ser que la conservación y explotación de lo existente o la aceptación de lo nuevo en el arte exigen un esfuerzo continuado, sin una gratificación a corto plazo del mismo al no percibirse de forma evidente el trabajo realizado: como dicen los economistas, a todo beneficio futuro hay que aplicarle una tasa de descuento para actualizarlo.

Por eso, en periodos electorales los políticos buscan los réditos políticos de la inauguración de nuevas obras que casi todo el mundo percibe como una mejora evidente, frente al esfuerzo que supone informarse de los problemas de gestión de la explotación, por los frecuentes choques de intereses con los colindantes y ayuntamientos afectados, así como con anunciantes, urbanizadores, etc.

Sin embargo, es cada vez mayor la atención de los expertos y los medios al servicio que prestan las carreteras una vez construidas: lo que exige, además de su adecuada conservación, el mantenimiento de su funcionalidad y seguridad impidiendo que las mismas se degraden por usos ajenos a su función o por actuaciones perjudiciales en sus márgenes para las mismas.

Mientras la conservación tiene como objetivo mantener la carretera como el día de su inauguración, la explotación trata de mantener su funcionalidad y seguridad defendiéndola de factores externos: principalmente ciertas actuaciones en sus márgenes y sus accesos, su uso no adecuado de la misma o unas condiciones meteorológicas adversas.

Por ello, la explotación de las carreteras comprende operaciones tan diversas como el mantenimiento de la vialidad, las encaminadas a la defensa de la vía y su mejor uso, la señalización, la seguridad viaria, la ordenación de

los accesos, la vigilancia del uso de las zonas de protección y la integración ambiental.

Esta defensa de la carretera, sus accesos y sus márgenes, permitirá hacer frente a las necesidades de mayor movilidad y seguridad sin tener que construir nuevas carreteras, que serían necesarias en el caso de no explotar correctamente las existentes, al no permitir su ampliación o degradar su funcionalidad y seguridad con la mezcla de diferentes tipos de tráfico que inducen unos nuevos accesos demasiado numerosos y, a veces, incontrolados.

En el caso de la Red de Carreteras del Estado, cuya función es canalizar los tráficos de largo recorrido de una forma rápida y segura, es necesario conciliar su funcionalidad con el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio, impidiendo que se deteriore su nivel de servicio por excesivos accesos de tráficos locales o por la presión en sus márgenes, que impidan su ampliación o disminuyan su seguridad, y haciendo que los recursos destinados a su construcción por la administración del Estado sean ineficaces a corto plazo. Así ha ocurrido, al menos, en los últimos veinte años por la presión de los desarrollos urbanísticos, comerciales e industriales para conseguir nuevos accesos, sobre todo en la periferia de las grandes ciudades.

En resumen, es necesario dar la mayor importancia a la gestión de la red viaria de forma que se contemple el ciclo de vida completo de las infraestructuras, compatibilizando y coordinando su construcción y posterior conservación, explotación y defensa del medio, considerando que un buen servicio a los ciudadanos exige algo más que la mera ejecución de las infraestructuras.

En el presente artículo, vamos a exponer la experiencia en la gestión de la explotación de carreteras en la Subdirección General de Explotación y Gestión de Red de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento con la legislación de la Ley de Carreteras de 1988, que ha dado lugar a algunos de los cambios realizados en los capítulos correspondientes de la nueva Ley de Carreteras 37/2015, de 29 de septiembre (BOE de 30 de septiembre), para tratar de solucionar algunos de los problemas que se han presentado.



2. Uso y defensa de las carreteras: limitaciones de la propiedad.

Tradicionalmente, se han definido en los márgenes de las carreteras las zonas de dominio público, servidumbre y afección, y la línea límite de edificación, con el fin de regular en ellas los usos permitidos para no perjudicar o impedir su correcta explotación.

En dichas zonas no pueden realizarse obras ni instalaciones, ni usos o servicios que no sean compatibles con la seguridad viaria y las previsiones de explotación o ampliación. Cualquier actividad en ellas mismas deberá ser autorizada por el Ministerio de Fomento.

En la nueva Ley de Carreteras se precisa que, para establecer las zonas de protección, en los nudos, intersecciones, ramales de enlace, cambios de sentido, vías de giro y colectoras distribuidoras y calzadas laterales tendrán la consideración de carreteras convencionales. También se establece que en las vías de servicio solo existirá la zona de dominio público, y en los restantes elementos funcionales, que también se establecen, no existirán limitaciones a la propiedad.

En la zona de dominio público (8 m en autopistas y autovías y 3 m en carreteras convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio) no podrán realizarse obras ni instalaciones, excepto si la prestación de un servicio público de interés general lo permite o la exige. No obstante, en los últimos años, se han aprobado otras Leyes Sectoriales (Sectores Eléctrico y de Telecomunicaciones y Leyes de Aguas) que han establecido dicho interés general para sus conducciones, por lo que no puede denegarse la utilización del dominio público para su instalación, aunque están sujetas al pago de un canon por su ocupación (5 por 100 del valor de adquisición de los terrenos), y tienen que cumplir todos los requisitos que se impongan en su autorización para asegurar la seguridad viaria como, por ejemplo, que no sobresalga ningún obstáculo como registros, postes, etc.

Otra novedad de la nueva Ley de Carreteras es la obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes y derechos obtenidos mediante expropiación, y su inscripción gratuita en el mismo. Dicha necesidad ha surgido por la experiencia de transmisiones de bienes expropiados a su titular y adquiridos de buena fe por un tercero, una vez comprobada en el Registro su titularidad: por lo que no puede actuarse legalmente contra él y hay que acudir a los tribunales para recuperar la titularidad pública.

También existen problemas de expropiación del dominio público en travesías de poblaciones, por lo que la Ley de Carreteras 37/2015 establece que dicha expropiación podrá posponerse siempre que no perjudique a la adecuada explotación ni a la seguridad viaria de la travesía.

Otra novedad es la introducción del concepto de zona de limitación a la edificabilidad, que incluye la definición



de la línea límite de edificación y de las zonas de servidumbre acústica de acuerdo con la Ley del Ruido.

La línea límite de edificación (50 m en autopistas y autovías y 25 m en carreteras convencionales y multicarril) se reduce en las variantes de población a 50 m para evitar la contradicción que existe en autovías, donde, dependiendo de si el tramo ha salido a información pública como variante o no, dicha línea se establece a 100 m o 50 m. Ello ha producido numerosos problemas con propietarios y ayuntamientos, sobre todo en los casos donde el planeamiento urbanístico previo a la Ley de Carreteras de 1988 o a la duplicación de la carretera definía como suelo urbano los tramos duplicados de carreteras convencionales convertidos en autovías, cuya protección era de 25 m y pasaba a ser de 100 m o 50 m, dejando fuera de ordenación a numerosas edificaciones, que solo podrían mantenerse a partir de ese momento. Además, técnicamente las variantes se defienden eficazmente controlando sus accesos, sin necesidad de aumentar la distancia de la línea límite de edificación a 100 m.

Un caso especial lo constituye el establecimiento del dominio público en puentes, viaductos y túneles. En los primeros serán de dominio público las cimentaciones y apoyos y 1 m alrededor, además de la proyección vertical sobre el terreno del borde de la estructura. En túneles es de dominio público la proyección sobre el terreno de los hastiales, y zona de afección dos franjas de 50 m a cada lado de la proyección del eje. Esta última limitación puede resultar excesiva en túneles profundos, aunque se mantiene en la nueva Ley.

Los nudos viarios y cambios de sentido, las intersecciones, las vías de giro y los ramales tendrán la línea de edificación a 50 m, medidos horizontal y perpendicularmente desde la arista exterior de la calzada. Donde esta línea se superponga con la de la propia carretera prevalecerá, en todo caso, la más alejada de ésta. Esta prescripción se introduce para evitar la imposibilidad de ampliar enlaces, intersecciones y sus ramales para mejorar su funcionalidad y seguridad, sobre todo en zonas periurbanas.

Todo lo expuesto sobre las limitaciones a la edificabilidad ha hecho que, en los últimos años, haya sido frecuente la necesidad de realizar Estudios de Delimitación de Tramos Urbanos y establecimiento de la Línea Límite de Edificación, para hacer compatibles las determinaciones del planeamiento urbanístico y las de la Ley de Carreteras de 1988, permitiendo la reducción de dicha línea cuando el suelo era urbano, en un Plan General legalmente aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley de Carreteras o la duplicación de la carretera. Un caso paradigmático es el de la construcción de las circunvalaciones M-30 y M-40 en Madrid: éstas fueron posibles por un Convenio entre el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Fomento, donde el Ayuntamiento aportaba los terrenos y la construcción se repartía entre la Comunidad y, mayoritariamente, el Ministerio, y donde, actualmente está en tramitación un Estudio de Delimitación de Tramo Urbano y fijación de la línea Límite de Edificación para establecer de forma clara la misma y que los propietarios y la administración sepan claramente los derechos de los colindantes.

Los problemas citados ha llevado a que en la nueva Ley de Carreteras se dé mayor importancia a los Estudios de Delimitación de Tramos Urbanos, estableciendo los tramos que se consideran urbanos y los que se consideran travesías, definiendo en todos ellos la línea límite de edificación y la zona de dominio público y, en los urbanos, la de servidumbre. La línea límite de edificación podrá no ser uniforme y fijarse a una distancia inferior a la genérica, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente a la entrada en vigor de la Ley de Carreteras 37/2015. Los tramos urbanos de los Estudios de Delimitación aprobados definitivamente, tras su preceptiva información pública, serán entregados a los Ayuntamientos y dichos Estudios deberán actualizarse como mínimo cada cinco años.

Como hemos mencionado la edificación también estará sometida, de acuerdo con la vigente Ley del Ruido, a las restricciones establecidas en las zonas de servidumbre acústica que se definan como consecuencia de los mapas o estudios específicos de ruido que, realizados por la Dirección General de Carreteras, una vez aprobados los mismos y sometidos a la preceptiva información pública. Se pretende evitar con ello las reclamaciones, por parte de los colindantes establecidos en dichas zonas, de costosas medidas de reducción de los niveles de ruido no admisibles existentes en ellas con cargo a la Administración de carreteras.

2.1. Accesos.

Son accesos a las carreteras del Estado las conexiones de éstas con carreteras o cualquier tipo de vía de otra titularidad, con las vías de servicio de la propia carretera, las conexiones directas con núcleos urbanos o con las pro-



piudades colindantes y, en general, cualquier disposición física del terreno que permita la entrada de vehículos a la calzada o su salida de ella.

Los accesos son puntos singulares de la carretera, al mezclarse en ellos tráficos con diferentes características de velocidad y recorrido, por lo que pueden dar lugar a un incremento de la siniestralidad. Por ello, deben limitarse y ubicarse en tramos que, por sus características de trazado, no supongan limitaciones de las distancias de visibilidad. Incluso puede llegar a ser necesaria su reordenación para mejorar la explotación y seguridad de determinados tramos, construyendo vías de servicio que impidan los directos o al menos los reduzcan, concentrándolos y llevándolos a enlaces o a uno directo con buena visibilidad y un diseño adecuado.

La evolución histórica de la red de carreteras del Estado (autopistas de peaje, autovías de tipología muy diferente y carreteras convencionales de características geométricas reducidas) y la estructura territorial de España (concentración de la población dispersa en la costa y ciudades en mancha de aceite, con grandes vacíos de población) ha dado lugar a un número excesivo de accesos en las carreteras del Estado, lo que contribuye a incrementar la peligrosidad de dicha red.

En un estudio estadístico realizado sobre la influencia de las características geométricas de proyecto y de la demanda en la siniestralidad, utilizando el inventario de características geométricas y los datos de accidentes durante tres años sobre un total de 8790 km. (1322 tramos) de los que 3480 km (508 tramos) eran autovías, con una longitud media de 6,6 km, se obtuvo que la influencia del





número de intersecciones y enlaces por kilómetro en el índice de siniestralidad se incrementaba en carreteras convencionales, de 15 accidentes por cada 100 millones de vehículos-kilómetro cuando existían menos de 2 intersecciones por kilómetro, a 25 accidentes por cada 100 millones de vehículos-kilómetro cuando existían más de 10 intersecciones. En el caso de enlaces por kilómetro en autovías la influencia es mucho menor, debido probablemente a que los tramos con más enlaces eran urbanos y, en ellos, se reducía de manera notable la velocidad disminuyendo la gravedad de los accidentes.

Por ello, aunque la Ley de Carreteras de 1988 permitía los accesos directos de las vías de servicio a las calzadas de las autovías, debido a su planificación y construcción como duplicaciones de carreteras existentes, la nueva Ley los prohíbe en ellas y en las variantes y circunvalaciones e, incluso, los de las propiedades colindantes en las carreteras convencionales, que deberán realizarse siempre mediante vías de servicio.

La preocupación por la excesiva proliferación de accesos en las autovías existentes ha llevado a que, en el Programa de Acondicionamientos de Autovías de Primera Generación, una de las actuaciones incluidas en las mejoras de trazado sea la supresión de accesos directos a las calzadas de dichas autovías, mediante la construcción de vías de servicio que los supriman y los lleven a las glorietas del enlace más próximo. Esto ha dado lugar a un nuevo problema, que también se manifiesta en las autovías de nueva construcción: la proliferación de instalaciones de servicio y urbanizaciones en las proximidades de los enlaces, con acceso a las vías de servicio siempre que cumplan con la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1997, lo



cual es relativamente sencillo al bastar con alejar el acceso la distancia de visibilidad o, al menos, 60 m. Los nuevos tráficos generados por dichos desarrollos pueden dar lugar a niveles de servicio inadecuados en el enlace o, incluso, en el tronco de la autovía, llegando a congestionarla en determinadas horas punta, sobre todo en zonas periurbanas de grandes ciudades cuando se instalan allí grandes centros comerciales o instalaciones deportivas; por lo que se hace imprescindible la realización de estudios de tráfico serios antes de autorizar accesos a vías de servicio en las proximidades de enlaces.

Otro de los problemas de la ubicación de instalaciones de servicio en las proximidades de enlaces de autovías es la competencia de las mismas con las áreas de servicio existentes o planificadas, haciendo que éstas se conviertan en no rentables, al tener que pagar elevados cánones que no soportan las estaciones de servicio próximas a los enlaces y con elevada visibilidad, o imposibilitando la concesión de nuevas áreas. Esto ha dado lugar a una nueva manera de tratar dichas concesiones en la nueva Ley, para permitir que los particulares propietarios de tierras colindantes con autovías propongan la construcción de áreas de servicio, como luego comentaremos, para tratar de conseguir su viabilidad económico-financiera.

También hay que tener en cuenta que la afección a las carreteras estatales puede producirse por desarrollos urbanísticos que no sean estrictamente colindantes con la carretera, pero que pueden ser origen o destino de tráficos que terminen afectando al nivel de servicio de las vías estatales; por lo que la nueva Ley amplía la necesidad de información y coordinación de los planeamientos que tengan influencia en la red estatal, aunque no sean colindantes, con estudios de tráfico que permitan cuantificar dicha influencia.

2.2. Uso de las carreteras y publicidad.

Sobre el uso de las carreteras del Estado la Ley de Carreteras 37/2015 establece que el Ministerio de Fomento podrá imponer limitaciones temporales o permanentes a la circulación en determinados tramos o partes de las carreteras, cuando las exigencias de explotación o seguridad así lo requieran. Asimismo, podrá fijar las condiciones de las autorizaciones de transportes especiales que otorgue la Dirección General de Tráfico y acordar el desvío del tráfico por autopistas de peaje explotadas en régimen de concesión, estableciendo la compensación que corresponda al concesionario.

El Ministerio de Fomento también podrá establecer instalaciones de aforo, estaciones de pesaje y equipamientos integrados en sistemas inteligentes de transporte. Asimismo, facilitará la instalación de áreas de servicio, áreas de descanso y aparcamientos seguros para el buen funcionamiento de la circulación.