

TEMA 17

LAS OBRAS PÚBLICAS: CARRETERAS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL

TRANSPORTES: SU RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL

ÍNDICE

1. Las obras públicas: Carreteras y su régimen jurídico general
2. Transportes: su régimen jurídico general

El contenido está protegido por derechos de autor. No está permitida la reproducción total o parcial de su contenido, así como su difusión a través de ningún medio, sin la autorización previa y por escrito del autor

1. LAS OBRAS PÚBLICAS: CARRETERAS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL

La ley de 13 de abril de 1877, General de Obras Públicas, parcialmente vigente en la actualidad, ofrece, en su artículo primero, un concepto legal de Obras Públicas al establecer que, *"para los efectos de esta ley se entiende por Obras Públicas las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios que ser hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos"*.

En cualquier caso, señalar que lo cierto es que el primer concepto legal de obra pública que aparece en el derecho español se recoge en la ley de expropiación forzosa de 17 de julio de 1836. Si bien por otra parte y, desde una perspectiva jurídica, es necesario recordar la distinción ya clásica en esta materia, en virtud de la que se procede a sistematizar las Obras Públicas para su estudio, de acuerdo con la siguiente distinción:

- Obras Públicas en el ámbito de los servicios públicos (tesis característica o propia de nuestro ordenamiento jurídico) y
- Obras Públicas en relación con el régimen de los servicios públicos (teoría propia del derecho francés y considerada por numerosos autores como una doctrina en crisis).

Con todo hoy en día, si se quiere dar un concepto legal de Obras Públicas, resulta obligada la referencia a la normativa vigente en materia de contratación, y por tanto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE Y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que en su artículo 14 define el contrato de concesión de obra pública, afirmando al respecto que dicho contrato es aquel que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 13, es decir:

1. Son contratos de obras aquellos que tienen por objeto la ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo / o la realización por cualquier medio de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de obra.
2. Por "obra" se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble. También se considerará "obra" la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.

El diseño competencial de la materia se encuentra recogido en los artículos 149.1.24 de la Constitución Española (en adelante CE) y 27.7 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante EAG). El primero dispone que el Estado tendrá competencia exclusiva en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (advertir que ya la propia calificación normativa de una obra pública como de interés general, con independencia de su eventual y posterior impugnación, supone, per se, la competencia estatal para su ejecución); y el segundo establece que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la materia de obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o Provincia.

Cabe señalar que los criterios generales sobre la competencia estatal relativa a las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma, vienen recogidos en la sentencia del Tribunal Constitucional 202/2013, de 5 de diciembre.

Las competencias autonómicas en materia de obras públicas se concentran en la Agencia Gallega de Infraestructuras, creada, en virtud de la autorización prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, por el Decreto 173/2011, de 4 de agosto, por el que se aprueba su estatuto

La Agencia Gallega de Infraestructuras es una entidad adscrita a la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, departamento de la Xunta de Galicia al que le corresponden las competencias y funciones en materia de vivienda, urbanismo y planificación de infraestructuras, tal y como aparece dispuesto en el Decreto 142/2024, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras y el Decreto 173/2011, de 4 de agosto, por el que se aprueba el estatuto de la Agencia Gallega de Infraestructuras.

Le corresponde a la agencia el desarrollo de las siguientes funciones:

- a) La elaboración de directrices de coordinación y planificación que garanticen la coherencia y funcionalidad de las infraestructuras viarias de titularidad de la comunidad autónoma.
- b) La emisión de informe en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística que afecten directamente a alguna carretera de titularidad autonómica.
- c) La redacción de propuestas de normativa e instrucciones técnicas y administrativas para las carreteras de titularidad autonómica, provincial y municipal.
- d) La elaboración, seguimiento, supervisión, control y aprobación técnica de la planificación operativa de los instrumentos previstos en la normativa de ordenación del territorio, así como de los estudios informativos, de impacto ambiental, anteproyectos y proyectos en materia de carreteras.
- e) La elaboración de los planes, programas de actuación y presupuestos, y control y ajuste de estos, en relación con las infraestructuras incluidas en el ámbito de competencias propio de la agencia.
- f) La gestión de los expedientes expropiatorios necesarios para la construcción o el establecimiento de las infraestructuras relativas a materias de su competencia.
- g) La gestión y tramitación de expedientes de contratación administrativa en materias incluidas en el ámbito de sus competencias.
- h) La redacción de estudios, anteproyectos o proyectos y la coordinación, gestión y control de la construcción de las infraestructuras que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, y sus incidencias, por cuenta propia o por encomienda a la Sociedad Pública de Inversiones de Galicia, S.A.

- i) El estudio y el desarrollo de nuevas técnicas de realización de carreteras.
- j) El inventario, la explotación, conservación y señalización de las carreteras y servicios complementarios en la zona de dominio público de las carreteras.
- k) La resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial en el ámbito de sus competencias.
- l) La gestión de autorizaciones administrativas en materia de instalaciones de servicio y concesiones de áreas de servicio en el área de influencia de las carreteras de titularidad autonómica.
- m) La gestión de vías de alta capacidad realizadas bajo la modalidad de concesión de obra pública o gestión directa, así como el seguimiento y coordinación general de los procesos asociados para la construcción, conservación y explotación de esta a lo largo del período concesional.
- n) La gestión y tramitación de expedientes de subvenciones en materias incluidas en el ámbito de sus competencias.
- ñ) La elaboración y tramitación de convenios de cooperación con entes públicos y de colaboración con particulares en el marco de las competencias atribuidas a la agencia.
- o) La gestión de expedientes sancionadores por comisión de infracciones tipificadas en la normativa de carreteras.
- p) El impulso, promoción y coordinación de las estrategias de seguridad vial con las distintas administraciones públicas implicadas en la materia.
- q) La conservación, el mantenimiento y la explotación del tramo Alto de Santo Domingo-A52 (AG-53 y AG-54) de la autopista entre Santiago de Compostela y Ourense.
- r) Aquellas otras que, no estando incluidas en los apartados anteriores, le sean atribuidas por la normativa vigente, así como las que, dentro de su ámbito competencial, le sean asignadas o delegadas.

Las funciones mencionadas en la letra q) del anterior apartado 1 podrá ejercerlas directamente la agencia, a través de una sociedad pública autonómica o cualquier medio propio.

Las carreteras se han configurado como bienes de dominio y uso público, proyectadas y construidas para la circulación y tráfico de vehículos.

La materia referente a carreteras se encuentra regulada por disposiciones tanto de carácter estatal como autonómicas de acuerdo con la delimitación competencial establecida para las mismas por el poder constituyente. En primer lugar, hay que hacer referencia a los artículos 149.1.21 y 149.1.24 de la CE, los cuales atribuyen al Estado una competencia exclusiva sobre el régimen general de las comunicaciones y de las Obras Públicas cuando su realización afecte más de una comunidad autónoma. En segundo lugar debe tenerse en cuenta el contenido del artículo 148.1.5 de la Constitución Española que establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de carreteras cuando su itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la

comunidad autónoma y, finalmente, el EAG dispone en su artículo 27.8 que la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta una competencia exclusiva en materia de carreteras siempre que éstas no se encuentren incorporadas a la red de carreteras del Estado y cuyo territorio (itinerario), según lo anteriormente expuesto, se desarrolle por completo dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Xunta de Galicia en materia de carreteras se verificó por el Real Decreto 3317/1982, de 24 de julio. Por Decreto 156/1982, de 15 de diciembre, se procedió a la asunción y a la asignación de las transferencias.

A nivel estatal las carreteras se encuentran reguladas en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, vigente desde el 1 de octubre de 2015 que en su artículo 4 determina que son carreteras del Estado, a los efectos de esta ley, aquellas cuya titularidad, independientemente de su sistema de gestión, corresponde a la Administración General del Estado, que ejerce sus competencias sobre las mismas a través del Ministerio de Fomento. Las carreteras del Estado están constituidas por la Red de Carreteras del Estado y su Viario Anexo.

El mismo artículo 4.4 determina que constituyen la Red de Carreteras del Estado las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una comunidad autónoma concretando en el apartado 5 que se consideran itinerarios de interés general aquellos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional incluidos en los correspondientes convenios.
- b) Constituir acceso principal a un puerto o aeropuerto de interés general, a los centros logísticos de la defensa, o a los del transporte y logística que sean declarados de interés general por el Ministerio de Fomento.
- c) Servir de acceso a los principales pasos fronterizos.
- d) 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.

El artículo 2.3 de dicha ley 37/2015, clasifica las carreteras, en atención a sus características, en:

- a) Autopistas: Son las carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles, con las siguientes características:
 - No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.
 - No cruzar, ni ser cruzadas a nivel, por ninguna otra vía de comunicación o servidumbre de paso.
 - Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.
- b) Autovías: Son las carreteras que no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de accesos a y desde las propiedades colindantes, y carecen de cruces a nivel.

- c) Carreteras multicarril: Son las que, sin ser autopistas o autovías, tienen al menos dos carriles destinados a la circulación para cada sentido, con separación o delimitación de los mismos, pudiendo tener accesos o cruces a nivel. En el cómputo de carriles de estas carreteras no se tendrán en cuenta los carriles adicionales, los de espera, los de trenzado, ni los de cambio de velocidad.
- d) Carreteras convencionales: Son las que no reúnen las características propias de las autopistas, ni las de las autovías, ni las de las carreteras multicarril las que no reúnen las características propias de las autopistas, ni de las autovías, ni de las carreteras multicarril.

La Ley consta de 49 artículos distribuidos en cuatro capítulos

En el capítulo primero se establece el objeto de la Ley, que es la regulación de la Red de Carreteras del Estado su correspondiente dominio público y zonas de protección. En cuanto al concepto de dominio público, se mejora el de la norma anterior, que únicamente se refería a las carreteras, que son tan sólo una parte del objeto regulado. A tal fin se define dicho dominio público viario, que integra no sólo las carreteras propiamente dichas, sino el viario anexo, sus elementos funcionales y las zonas contiguas a las carreteras. Se modifica parcialmente la definición de las carreteras, para hacerla más acorde con la terminología legal nacional e internacional, así como su clasificación, desapareciendo categorías como la de las llamadas vías rápidas, hoy en desuso, e introduciendo una nueva bajo la denominación de carreteras multicarril para conseguir una mejor adaptación a la realidad del sistema viario. Se completa la definición de los elementos funcionales de las carreteras estableciendo su pertenencia al dominio público viario.

El capítulo II consta de cinco secciones. La primera de ellas se dedica a la planificación de carreteras, definiéndose su contenido y tramitación. La segunda sección se refiere a programas, estudios y proyectos de carreteras, introduciéndose medidas de carácter pionero en nuestro ordenamiento jurídico de las obras públicas, como son la obligatoriedad de llevar a cabo análisis coste/beneficio en las actuaciones más relevantes, en línea con las tendencias normativas de otros países y organizaciones internacionales y en orden a lograr una mayor eficiencia en las inversiones públicas. La sección 3ª está dedicada a la construcción de carreteras, siendo especialmente destacables las disposiciones orientadas a facilitar la reposición de servicios afectados, de forma que se eviten retrasos y encarecimientos en la ejecución de actuaciones viarias. En cuanto a la financiación de las carreteras y sin perjuicio de mantener los actuales sistemas, en la sección 4.ª se regula con mayor detalle el relativo al establecimiento de contribuciones especiales, cuya consideración resultará obligatoria para la Administración en determinados casos. La sección 5ª se refiere a la explotación de carreteras, su contenido y forma de gestión.

El Capítulo III de la Ley versa sobre los aspectos esenciales para la adecuada gestión de la Red de Carreteras, como son las referidas al uso y defensa de las carreteras. En este capítulo en su Sección 2ª se regulan las «Infracciones y sanciones» siguiendo el tradicional esquema del ordenamiento jurídico español, distinguiendo faltas leves, graves y muy graves.

El Capítulo IV es el relativo a las travesías y tramos urbanos.

El texto se complementa con siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, la disposición derogatoria, seguida de seis disposiciones finales y, por último, los Anexos, donde se contienen las definiciones de los conceptos más importantes de la terminología sectorial empleados en esta ley y el Catálogo de carreteras del Estado.

A nivel autonómico es la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia (que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.5 de la CE, que establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de carreteras cuando su itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de éstas, y del artículo 27.8 del EAG, que le reserva a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de carreteras no incorporadas a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma), la que regula el dominio público viario de las redes de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia o de las entidades locales de su ámbito territorial, y establece los procesos de planificación, proyección, construcción, financiación, explotación, uso y protección de aquél y los mecanismos que permitan coordinar la actuación de sus distintas administraciones titulares.

Dicha ley tiene por objeto regular el dominio público viario de las redes de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia o de las entidades locales de su ámbito territorial, y establecer los procesos de planificación, proyección, construcción, financiación, explotación, uso y protección de aquél y los mecanismos que permitan coordinar la actuación de sus distintas administraciones titulares.

El dominio público viario regulado en la presente ley está constituido por (art. 2):

- a) Las carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales de Galicia.
- b) Los terrenos ocupados por los elementos funcionales de dichas carreteras, así como las construcciones e instalaciones existentes en ellos.
- c) Las zonas de dominio público adyacentes a las carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales de Galicia y a sus elementos funcionales.

Asimismo, determina que las carreteras se clasifican, en atención a sus características técnicas, en autopistas, autovías, vías para automóviles y carreteras convencionales.

Destacan como objetivos de esta norma autonómica:

- a) Homogeneizar el tratamiento de las carreteras no incorporadas a la red del Estado con itinerario comprendido íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y dotar de mayor autonomía a las entidades locales, pero manteniendo en la administración autonómica la competencia de coordinación en materia de planificación de carreteras, por su relación con la ordenación del territorio.
- b) Armonizar el procedimiento de aprobación de planes, estudios y proyectos en materia de carreteras, integrándolo con las legislaciones, sectoriales o básicas, concurrentes en materia de medio ambiente, ordenación del territorio, contratación y expropiaciones, al tiempo que se mejore y simplifique la coordinación con el planeamiento urbanístico y se garantice la participación de la ciudadanía y del resto de administraciones en los procesos de planificación y diseño, a través de los trámites de información pública en materia de carreteras e informe de las administraciones afectadas.
- c) Renovar la clasificación de las carreteras, con la adopción del concepto de «vía para automóviles» para el caso de las carreteras de calzada única y doble sentido de circulación (con o sin previsión de futura duplicación de calzada), sin accesos directos y que están especialmente proyectadas para la exclusiva circulación de ese tipo de vehículos, para superar

y refundir de esa manera los conceptos de «vía rápida» y «corredor», de forma coherente con lo previsto en la legislación estatal en materia de tráfico.

- d) Regular de manera más detallada los catálogos de carreteras y los inventarios de travesías, como instrumentos públicos que sirven para identificar las carreteras y travesías de las redes de titularidad de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales de Galicia.
- e) Agilizar la tramitación de los expedientes para la construcción de las carreteras, estableciendo que la aprobación de los estudios y proyectos implique su declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los terrenos y bienes necesarios.
- f) Ampliar los métodos para la construcción de carreteras, dentro del marco que establece la legislación de contratos públicos, y para su financiación, y regular de manera más clara los distintos instrumentos posibles, especialmente los derivados de los recursos generados por la explotación de las carreteras.
- g) Optimizar el empleo de los recursos públicos permitiendo, por ejemplo, expropiar sólo los terrenos como suelo en situación rural, dejándoles a las personas propietarias expropiadas la titularidad de sus aprovechamientos urbanísticos, u optar por reponer los bienes y servicios afectados, en lugar de indemnizar a las personas propietarias por su pérdida.
- h) Redefinir el sistema de protección del dominio público viario, con la armonización de la definición y de las dimensiones de sus zonas de protección (dotando a la zona de servidumbre de unas dimensiones más acordes a su función y armonizando la definición de la línea límite de edificación con otras leyes autonómicas, por referencia a una línea física) con los usos autorizables y prohibidos en ellas y con la regulación de manera más detallada y clara, siguiendo el esquema del procedimiento administrativo común, de la tramitación de las autorizaciones y de sus condiciones generales.
- i) Actualizar las medidas de protección de la legalidad viaria con que cuenta la administración titular de la carretera, al tiempo que se armonice el régimen de imposición de sanciones, aclarando el procedimiento que se debe seguir, racionalizando la tipificación de las infracciones y detallando sus circunstancias agravantes y atenuantes.
- j) Racionalizar el reparto de los elementos determinantes para el ejercicio de las competencias, y deslindar de forma clara los que corresponden ineludiblemente a la administración titular de la carretera de los que pueden ser atribuidos al organismo gestor al que, en su caso, aquélla le encomiende la gestión de la red de su titularidad y, en todo caso, de los que atribuye la legislación reguladora de las bases del régimen local al ayuntamiento por el que discurra la carretera.

Esta ley se estructura en cinco títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y tres finales.

El título I está dedicado a determinar el objeto y finalidad de la ley, que trasciende el clásico ámbito de la carretera para referirse al más amplio de dominio público viario.

El título II regula la planificación y proyección de las carreteras, con la intención de ofrecer mecanismos de trabajo ágiles y flexibles en cada caso, al tiempo que garanticen los debidos niveles de

seguridad jurídica, coordinación entre administraciones, participación ciudadana y calidad en la puesta en servicio de las carreteras, dedicándose íntegro su capítulo I al Plan director de carreteras de Galicia y a los planes sectoriales de carreteras.

El título III se refiere a la construcción y financiación de las actuaciones y a la explotación del dominio público viario.

En el título IV se dispone el régimen de protección del dominio público viario, para lo cual se establece el tradicional sistema de limitaciones a las propiedades contiguas y de control de usos mediante autorizaciones administrativas.

El título V recoge el régimen sancionador y último, el texto finaliza con las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

3. TRANSPORTES: SU RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL

Hasta la promulgación de la vigente Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, la normativa aplicable a dicha materia databa, en lo relativo a su carácter básico, de 1947 y la de transporte ferroviario de 1877.

El artículo 149.1.21 de la CE establece que tendrá competencia exclusiva el Estado en materia de Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

Por su parte el artículo 27.8 del EAG dispone que en el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: Ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte llevado a cabo por estos medios o por cable.

La Ley 16/1987 realiza una ordenación del transporte terrestre en su conjunto, tarea, la de ordenación, que queda patente ya en la propia estructura de la ley, que dedica 2 títulos (preliminar y primero) a establecer aquellos preceptos que serán objeto de aplicación al global de la materia o que serán susceptibles de aplicación general, y posteriormente, regula en títulos específicos y separados el transporte por carretera y el transporte por ferrocarril; la ley se aplica tanto al transporte urbano como al interurbano, si bien respetándose en el primero la competencia municipal (con lo que se pone fin a la situación anterior de vacío normativo existente en la materia). Señalar que, por lo que se refiere a los transportes por trolebús y por cable, el legislador ha optado por remitirlos a su normativa específica, y ello sin perjuicio de su encuadre en el contexto propio de la ordenación del transporte.

Para promover y facilitar el ejercicio coordinado de las potestades públicas por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, y asegurar el mantenimiento de un sistema común de transportes en toda la Nación, se crea, con carácter de órgano consultivo y deliberante, la Conferencia Nacional de Transportes, que estará constituida por el Ministerio competente, y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas, competentes en el ramo de transportes. Se crea, también, el Consejo

Nacional de Transportes Terrestres, como Órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la Administración en asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes.

- **Transporte terrestre no ferroviario.**

Su regulación general se contiene en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres. Los transportes por carretera se califican, atendiendo a su naturaleza, en públicos y privados. Siendo los Transportes públicos los realizados por cuenta ajena mediante retribución económica y Transportes privados los realizados por cuenta propia, bien para satisfacer las necesidades particulares, bien para como complemento de otras actividades que realizan empresas o establecimientos del mismo sujeto cuando estén directamente vinculados al desarrollo de dichas actividades.

Pero la ley también clasifica los transportes por carretera en atención a su objeto, lo que le permite distinguir entre transportes de viajeros y transportes de mercancías. A su vez los transportes públicos de viajeros por carretera pueden ser regulares o discrecionales, mientras que los transportes públicos de mercancías por carretera se consideran siempre discrecionales.

Los transportes públicos regulares de viajeros pueden ser, por su utilización, de uso general o de uso especial.

La prestación de los servicios regulares permanentes de transporte de viajeros de uso general, deberá ser precedida de la correspondiente y fundada resolución administrativa sobre el establecimiento o creación de dichos servicios, la cual deber ser acompañada de la aprobación del correspondiente proyecto de prestación de los mismos.

Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, pudiendo ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones establecidas en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo.

Como regla general, la prestación de los mencionados servicios se llevará a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión. No obstante, la Administración podrá optar por la gestión directa de un servicio cuando estime que resulta más adecuado al interés general en función de su naturaleza y características.

Los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán mediante un procedimiento abierto en el que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 74.2, todo empresario podrá presentar una proposición. Los órganos de contratación darán a los licitadores un tratamiento equitativo y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia.

No obstante, la Administración podrá optar por la adjudicación directa del contrato cuando su valor anual medio, calculado conforme a lo que reglamentariamente se determine, se haya estimado en menos de 100.000 euros anuales, previa justificación motivada de su pertinencia.

Por el ámbito en que se realicen, los transportes se clasifican en:

- Interiores los que tienen su origen y destino dentro del territorio del Estado español, discurriendo como regla general íntegramente dentro de éste, si bien, por razón de sus rutas y en régimen de transporte multimodal podrán atravesar aguas o espacios aéreos no pertenecientes a la soberanía española.
- Internacionales aquéllos cuyo itinerario discurre parcialmente por el territorio de Estados extranjero. La realización de servicios de transporte internacional que discurran parcialmente por territorio español utilizando vehículos que no se hayan matriculado en España se regirá por lo dispuesto en los convenios internacionales y las disposiciones aprobadas por las organizaciones internacionales de las que España forma parte que en cada caso resulten de aplicación

Por su parte los transportes privados se clasifican en particulares y complementarios. El legislador define también los denominados transportes turísticos como los que se realicen en el marco de la ejecución de un viaje combinado ofertado y contratado de conformidad con lo que se encuentre establecido en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios en relación con esta clase de viajes.

Asimismo, tendrán la consideración de transporte turístico aquellos otros que, sin tener una duración superior a las 24 horas y sin incluir una pernoctación, se oferten a través de agencias de viajes, u otros intermediarios reconocidos por la legislación específica de turismo, y se presten conjuntamente con otros servicios complementarios de naturaleza turística, tales como los de manutención, guía turístico o similar.

La Ley 16/1987 regula, además, las estaciones de transporte de viajeros tienen por objeto concentrar las salidas, llegadas y tránsitos a las poblaciones de los vehículos de transporte público, prestando o facilitando el desarrollo de servicios preparatorios y complementarios del transporte a usuarios y transportistas y los centros de transporte y logística de mercancías acogen en su recinto un conjunto de servicios e instalaciones destinadas a facilitar el desarrollo de actividades de transporte, logística y distribución de mercancías, integrándolo con el de otras preparatorias o complementarias de aquéllas.

El establecimiento de estaciones y centros de transporte estará sujeto al cumplimiento de las condiciones que, por razones de índole urbanística, fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, vengan impuestas, al efecto, por la legislación reguladora de tales materias.

A nivel autonómico se debe citar la Ley 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carreteras de Galicia. Por un lado, el artículo 27.8 del EAG atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre el transporte de viajeros por carretera cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pero, por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, asegura a los municipios, como contenido garantizado de la autonomía local, un mínimo de competencias sobre los servicios de transporte público de viajeros. Resulta así que sobre el territorio de cada municipio concurren competencias de la Xunta de Galicia y de cada Ayuntamiento, siendo las primeras ejercidas de acuerdo con el principio de interés público, siempre prevalente (artículos 38 y 128.1 de la CE) que motiva, por un lado, la utilización racional y adecuada de los recursos disponibles, para obtener el máximo rendimiento de los mismos (principio general expresado en el artículo 4.2 de la Ley 16/1987), y, por otro, que se tengan en cuenta las soluciones necesarias y convenientes para una mejor

prestación del servicio, por lo que las modificaciones de concesiones preexistentes han de ser previstas como alternativa prevalente al establecimiento de un nuevo servicio, en este caso urbano, ya que el interés público general así lo demanda, por constituir la solución más adecuada para lograr una mayor satisfacción del interés público, que pasa siempre por adoptar la solución más conveniente a las necesidades reales, objetivas y generales de la comunidad.

La presente Ley asume implícitamente el principio general contenido en la Ley 16/1987: principio de competencia local en cuanto a la gestión y ordenación de los servicios urbanos, entendiéndose por tales los que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, o los que estén dedicados de forma exclusiva a comunicar entre sí núcleos urbanos distintos dentro de un mismo término municipal.

- **Transporte por ferrocarril**

A efectos de delimitación competencial debe tenerse en cuenta el tenor del artículo 148.1.5 de la CE que establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de la comunidad autónoma y el tenor del artículo 149.1.21 del mismo texto legal que dispone que el estado tiene competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma.

Esto es, en España coexisten diversas redes ferroviarias de titularidad pública, tanto en el ámbito de la competencia estatal como en el de la autonómica. La CE expresa, en su artículo 149.1.21 y 24, que el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y el régimen general de comunicaciones, así como en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Igualmente, el Estado tiene facultad para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y para regular la Hacienda General y la deuda del Estado (art. 149.1.14 CE). Por su parte, el ya citado artículo 148.1.5 de la CE, expresa que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos respecto del transporte desarrollado por este medio. Sobre esta base, el legislador construye el concepto de Red Ferroviaria de Interés General sobre la que el Estado tiene competencias plenas, de igual manera que tienen competencia plena las Comunidades Autónomas sobre las redes de su titularidad.

El transporte por ferrocarril se encuentra regulado en la actualidad por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

El objeto de esta ley es la regulación, en el ámbito de la competencia del Estado, de las infraestructuras ferroviarias, de la seguridad en la circulación ferroviaria y de la prestación de los servicios de transporte ferroviario de viajeros y de mercancías y de aquellos que se prestan a las empresas ferroviarias en las instalaciones de servicio, incluidos los complementarios y auxiliares.

El título II de la citada ley incluye las normas aplicables a la infraestructura ferroviaria y establece el régimen de su planificación, proyección y construcción. Se define el concepto de Red Ferroviaria de Interés General, sobre la que el Estado ejerce competencias plenas, como la que "está integrada por

las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional", Igualmente, en este título se regulan los procedimientos de inclusión y exclusión de infraestructuras en dicha red y la formación del catálogo de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General.

Corresponde al Ministro de Fomento acordar, en cada momento, la inclusión, en la Red Ferroviaria de Interés General, de nuevas infraestructuras ferroviarias cuando razones de interés general así lo justifiquen, previo informe de las comunidades autónomas afectadas.

El citado título regula también el régimen de administración de las infraestructuras ferroviarias, contemplando la coexistencia de una pluralidad de administradores de infraestructuras e imponiendo expresamente la sumisión a los mandatos de la ley de los administradores privados, que en virtud de un contrato asuman la construcción y administración de una infraestructura ferroviaria.

Por lo que se refiere a las infraestructuras ferroviarias ubicadas en puertos de interés general, conectadas con la Red Ferroviaria de Interés General, dichas infraestructuras tienen, básicamente, la consideración de instalaciones de servicio, por lo que las Autoridades Portuarias únicamente ejercerán respecto de las mismas algunas de las funciones propias del administrador de infraestructuras ferroviarias, con las especialidades que se prevén en esta ley.

El título II incorpora otras novedades igualmente dignas de mención. Se impone al Ministerio de Fomento la obligación de aprobar, con una amplia participación de las instituciones y agentes implicados, y de publicar una estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria de competencia estatal, que ha de desarrollarse con un horizonte temporal no inferior a cinco años, y se determina el régimen de construcción de obras ferroviarias, con la previsión de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado de una vigencia máxima de cuarenta años.

El título III está dedicado a las instalaciones de servicio y la prestación en ellas de servicios a las empresas ferroviarias. Se clasifican con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2012/34/UE los distintos tipos de servicios y se extiende el régimen de autoprestación de servicios por las empresas ferroviarias

El título IV de la ley, reconociendo la importancia estratégica del transporte, así como las ventajas medioambientales del transporte ferroviario, parte de la consideración de dicho modo como un servicio de interés general y esencial para la comunidad que se presta en régimen de libre competencia, sin otras excepciones que las expresamente previstas en la ley por razones de servicio público.

Se entiende por transporte ferroviario, a los efectos de esta ley, el realizado por empresas ferroviarias empleando vehículos adecuados que circulen por la Red Ferroviaria de Interés General. El transporte ferroviario puede ser de viajeros y de mercancías, entendiéndose por transporte de viajeros, el de personas y por transporte de mercancías, el de cualquier clase de bienes.

El transporte ferroviario es un servicio de interés general y esencial para la comunidad y puede ser de viajeros y de mercancías. Dicho servicio se prestará en régimen de libre competencia, con arreglo a lo previsto en esta ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1370/2007, las empresas ferroviarias, en condiciones equitativas, no discriminatorias y transparentes, tendrán derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias para la explotación de servicios de transporte de viajeros por ferrocarril. Las empresas ferroviarias podrán recoger viajeros en cualquier estación y dejarlos en cualquier otra. Dicho derecho incluirá el acceso a infraestructuras que conecten las instalaciones de servicio.

La prestación del servicio de transporte ferroviario de viajeros y de mercancías no podrá realizarse sin obtener, previamente, la correspondiente licencia de empresa ferroviaria. La entidad que solicite la licencia deberá, en todo caso, formular la declaración de actividad, que habrá de comprender los tipos de servicios que pretenda prestar. Toda solicitud de licencia habrá de ir acompañada de la documentación que se especifique en una orden del Ministro de Fomento. Corresponde a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria la competencia para otorgar las licencias de empresa ferroviaria.

El Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, podrá declarar, de oficio o a instancia de las comunidades autónomas o de las corporaciones locales interesadas, que la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario de competencia estatal sobre las líneas o los tramos que integran la Red Ferroviaria de Interés General queda sujeta a obligaciones de servicio público. La declaración se producirá cuando la oferta de servicios de transporte de viajeros que realizarían los operadores, si considerasen exclusivamente su propio interés comercial y no recibieran ninguna compensación, resultara insuficiente o no se adecuara a las condiciones de frecuencia, calidad o precio necesarias para garantizar la comunicación entre distintas localidades del territorio español. Los servicios sujetos a obligaciones de servicio público se prestarán en régimen de exclusividad, salvo que el acuerdo de Consejo de Ministros determine otro régimen de prestación.

La ley adapta la regulación de los derechos de los usuarios a la normativa establecida, con carácter uniforme para toda la Unión Europea.

La ley dedica el título V a la seguridad ferroviaria, e incluye también un capítulo relativo a la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios en el que se establece la obligación de investigar técnicamente todos los accidentes ferroviarios graves que se produzcan en la Red Ferroviaria de Interés General, así como los demás accidentes e incidentes que el órgano responsable de la investigación, la Comisión de investigación de accidentes ferroviarios estime pertinente investigar.

El título VI de la ley regula el régimen económico y tributario del sector ferroviario tratando de alcanzar el equilibrio entre la viabilidad económica del sistema y el fomento del transporte ferroviario. Se persigue incentivar la mejora del funcionamiento de la red, la reducción de perturbaciones, la optimización del uso de la infraestructura y la disminución de los costes de su puesta a disposición.

La regulación régimen sancionador y de inspección persigue reforzar el principio de legalidad con una tipificación más precisa y sistemática de las infracciones y una mayor graduación de las sanciones.