



Roj: **STS 2206/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:2206**

Id Cendoj: **28079130042019100216**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **04/07/2019**

Nº de Recurso: **41/2018**

Nº de Resolución: **992/2019**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 992/2019**

Fecha de sentencia: 04/07/2019

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 41/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/06/2019

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 41/2018

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 992/2019**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D.<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesús Fonseca Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez



En Madrid, a 4 de julio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso ordinario núm. 1/41/2018 interpuesto por el procurador don Juan Manuel Caloto Carpintero en nombre y representación de la mercantil Grupo Logístico Arnedo, S.L., contra el Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Convenio entre la Administración General del Estado, el Gobierno de la Rioja y la Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, S.A.U., para la aplicación de medidas de bonificación de peajes a determinados vehículos pesados en la autopista AP-68 en el tramo "Zambrana-Tudela".

Han sido partes recurridas la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, representadas por el Abogado del Estado y por el Procurador don Jorge Deleito García, respectivamente.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la mercantil Grupo Logístico Arnedo S.L. se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala y reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó a la recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala:

"[...] dicte en su día sentencia por la que, con estimación del presente recurso, declare no conforme a derecho y la consiguiente nulidad del Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre, publicado en el BOE de 2/12/2017, por el que se aprueba el Convenio entre la Administración General del Estado, el Gobierno de la Rioja y la Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, Sociedad Anónima Unipersonal, para la aplicación de medidas de bonificación de peajes a determinados vehículos pesados en la autopista AP-68 en el tramo "Zambrana-Tudela"."

**SEGUNDO.-** El Abogado del Estado contesta a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando a la Sala que dicte sentencia desestimando el recurso.

**TERCERO.-** El Procurador don Jorge Deleito García en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contesta a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que dicte sentencia desestimando la demanda con imposición de costas.

**CUARTO.-** Por auto de 28 de septiembre de 2018 la Sala acuerda recibir el recurso a prueba, con el resultado que obra en autos.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones, por providencia de 30 de abril de 2019 se señaló para votación y fallo el 25 de junio de 2019, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Planteamiento del recurso contra el RD 1023/2017. Hechos relevantes.

La representación procesal del Grupo Logístico Arnedo SL pide la nulidad del Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre, publicado en el BOE de 2/12/2017, por el que se aprueba el Convenio entre la Administración General del Estado, el Gobierno de la Rioja y la Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, Sociedad Anónima Unipersonal, para la aplicación de medidas de bonificación de peajes a determinados vehículos pesados en la autopista AP-68 en el tramo "Zambrana-Tudela".

Defiende la existencia de legitimación por tener interés legítimo al ser la recurrente una empresa de transporte radicada en La Rioja, en los emplazamientos de Agoncillo y Pradejón (ambos junto a la N-232, y éste último recién construido). Alega que sufre diariamente el perjuicio económico de tener prohibido el acceso a la N-232 y N-124 y tener que transitar obligatoriamente por la AP-68, abonando el consiguiente peaje.

Recalca que La Rioja se vertebra de este a oeste por dos vías terrestres estatales: la carretera convencional N-232 y la autopista de peaje AP-68, ambos itinerarios sensiblemente paralelos a su paso por esta Comunidad.

En el año 2017, la Administración General del Estado, el Gobierno de La Rioja y AVASA acordaron implementar una serie de medidas que dicen tendentes a la mejora de la funcionalidad y seguridad del corredor viario que atraviesa La Rioja de Este a Oeste, esto es, entre los municipios de Haro y Alfaro, dando lugar al Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre.



La justificación que consta en la Memoria Técnica de esa medida y en la Exposición de Motivos del RD 1023/2017 es la congestión de la N-232 y de la N-124, que soportaban un elevado tráfico de vehículos pesados, y la contaminación acústica sobre todo en los tramos urbanos de las mismas. Para ello, se acuerda el desplazamiento obligatorio de los vehículos pesados a la AP-68.

La Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Tráfico (DGT), decide restringir el tráfico de vehículos pesados en el tramo del p.k. 33,875 al p.k. 446,710 de la N-232 y del p.k. 39,000 al p.k. 45,990 de la N-124 en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y derivar ese tráfico a la AP-68, " *en tanto no se produzca el desdoblamiento de las citadas carreteras convencionales*". Se adopta por Resolución de 24 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Tráfico por la que se modifica parcialmente la Resolución de 2 de enero de 2017, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2017, incluyendo la restricción temporal a la circulación de determinados tipos de vehículos en las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja, y se publica en el BOE de fecha 29 de noviembre de 2017, que es objeto de recurso ante el Juzgado Central de lo Contencioso Admvo N° 8, PO 5/2008.

Subraya que la medida restrictiva lo es todos los días del año a todas horas, por lo que es una auténtica medida prohibitiva, cuya duración se hace depender de que se realicen futuras actuaciones específicas para garantizar la seguridad vial, que consisten en el desdoblamiento de la N-232 y N-124 en los tramos restringidos.

Como compensación a la obligación de transitar por la AP-68 que se dicta en la Resolución de la DGT de 24 de noviembre de 2017, en el RD 1023/2017 se prevén las siguientes medidas de reducción del peaje:

1. Reducción del 75% del importe del peaje a aquellos vehículos que realicen recorridos internos en el tramo de la autopista AP-68 comprendido entre la salida 8 (Zambrana) y la salida 18 (Tudela), ambas inclusive.
2. Reducción del 71,27% del importe del peaje al resto de los vehículos que circulen por el tramo Zambrana-Tudela de la autopista AP-68.

Además, se indica que " *excepcionalmente, con la finalidad de ajustar la aplicación del sistema de reducciones en el peaje anteriormente establecido a los movimientos internos, cuando éstos se realicen conjuntamente con movimientos fuera del tramo bonificado, se aplicará desde el primer tránsito interno el descuento del 75% a los vehículos de categoría "Pesados 2" que realicen dos o más tránsitos internos consecutivos, aunque los mismos vayan acompañados de algún tránsito no interno que tendrá una reducción del 71,27%*".

Esto es, se está bonificando en mayor medida al tráfico regional, aquel cuyo origen y/o destino está dentro del tramo restringido.

En el Real Decreto 1023/2017 impugnado, a la Subvención se le prevé una duración inicial de 4 años, en tanto no se produzca el desdoblamiento de las citadas carreteras convencionales.

"*La finalización de las obras y puesta en servicio de tramos parciales dará lugar a que quede sin efecto la aplicación del descuento en los peajes de tramos de autopista que sean funcionalmente alternativos a los mismos previa modificación del ámbito de aplicación de la Resolución de la*

*DGT por la que se apruebe la prohibición de circulación de vehículos pesados"*

Subraya que tal desdoblamiento ni siquiera está previsto, tal y como habrá ocasión de probar en el momento procesal oportuno.

Por tanto, el plazo de 4 años que establece este Convenio lo reputa insuficiente, y los recursos económicos que serán necesarios para subvencionar la restricción serán muy superiores a los indicados en este Convenio.

La financiación de dicha medida de reducción de peaje será sufragado por las administraciones firmantes del Convenio, que abonarán a la concesionaria de la AP-68, AVASA, las indemnizaciones anuales que se detallan en el Anexo I de la Memoria del Convenio " *Cálculo del coste de indemnización al exigir el paso obligatorio de los vehículos pesados 2 por la autopista* "

En esa Memoria se estima que la bonificación a la sociedad concesionaria ascendería a un monto de 1.355.287 euros anuales a pagar por ambas administraciones, teniendo carácter vinculante para las partes, y se actualizará anualmente con el IPC y el crecimiento de tráfico vegetativo.

La financiación de la indemnización a abonar a AVASA será compartida por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma de La Rioja, en las cuantías que identifica.

Objeta que, el Gobierno de La Rioja ha comprometido con la firma de ese Convenio la cantidad de 3.680 millones de euros de su presupuesto de los próximos 4 años, destinados a sufragar la supuesta mejora de la funcionalidad y seguridad de dos vías estatales, de titularidad y gestión estatal, como son la N- 232 y la N-124, ámbitos en los que carece de competencias.

**SEGUNDO.-** *Los argumentos de la impugnación.*

## 1. Falta de justificación de la disposición impugnada.

Aduce que la justificación de la disposición impugnada, el RD 1023/2017, no coincide con la justificación de la Resolución de 8 de febrero de 2018, la Dirección General de Tráfico, cuya implantación viene a indemnizar o compensar. Tal y como consta en el BOE de 21/02/2018, en que se publica la citada Resolución, dicha restricción la justifica en que, la circulación por estas vías ofrece, comparativamente, una siniestralidad notablemente más elevada que la circulación por la autopista AP-68, que es una alternativa de mayor capacidad y mejor trazado:

*"Las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja registran un elevado tráfico de vehículos pesados y comparativamente una siniestralidad notablemente más elevada que la autopista AP-68 que se configura como una alternativa viaria de mayor capacidad y mejor trazado. Frente a este tipo de escenarios ya se han adoptado, en otros tramos de la red de carreteras, de manera temporal, restricciones a determinados vehículos pesados redirigiendo su circulación a otras vías más óptimas para albergar este tipo de tráfico. (...)*

Recalca que las razones que se aducen en este Convenio no son la seguridad vial, como en la resolución, sino con la contaminación acústica para fundamentar la expulsión del transporte pesado de las carreteras nacionales. Incluso, se valora una mayor fluidez de las vías, sin mención alguna a razones de seguridad o siniestralidad en las mismas.

El argumento de la contaminación acústica no es admisible, ya que las carreteras nacionales N-232 y N-124 en todo el recorrido ahora restringido no atraviesan en ningún momento el caso urbano de los municipios por los que transitan, sino que en los 150 kms de trazado ahora restringidos discurren en su totalidad alejados del centro urbano de los municipios, porque en todos los casos hay vías de circunvalación de los mismos.

## 2. Vulneración del principio comunitario de no discriminación.

La Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de septiembre de 2011, en su artículo 7, establece que: *"Los peajes y las tasas de usuarios no supondrán discriminación alguna, directa o indirecta, por razón de la nacionalidad del transportista, del Estado miembro o del tercer país de establecimiento del transportista o de matriculación del vehículo, o del origen o destino de la operación de transporte"*.

Artículo que se transpuso en el art. 6 del Real Decreto 286/2014, de 25 de abril, por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a aplicar a determinados vehículos de transporte de mercancías en autopistas en régimen de concesión de la Red de Carreteras del Estado.

Establecido este principio de no discriminación por razón del lugar de matriculación del vehículo, o por razón del origen o destino del transporte, entiende que la disposición impugnada es discriminatoria para los transportistas de vehículos de 4 o más ejes no matriculados en el tramo subvencionado y/o que no tengan su origen o destino del transporte en dicho tramo.

En el Convenio se practican dos tipos distintos de bonificaciones a los vehículos obligados a utilizar el tramo de la AP-68 "Zambrana-Tudela", según el origen o destino de la carga:

- Reducción del 75% del importe del peaje a los vehículos que realicen recorridos internos en el tramo de la autopista AP-68 entre la salida 8 (Zambrana) y la salida 18 (Tudela).

- Reducción del 71,27% del importe del peaje a los vehículos en tránsito, esto es, que realicen completo el tramo "Zambrana-Tudela". Así se indica en la Cláusula Segunda del Convenio para la aplicación de la medida de bonificación.

En definitiva, se bonifican en mayor medida los tramos de entrada y salida de la vía en el tramo Zambrana-Tudela, privilegiando el uso de la vía a aquellos vehículos con origen y destino en dicha parte del territorio.

La resolución impugnada es discriminatoria para los transportistas de vehículos de 4 o más ejes cuyo origen y destino está fuera del tramo Zambrana- Tudela.

Señala que el Tribunal Europeo de Justicia ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre supuestos similares al que nos ocupa, así en la STJUE Pleno, de 26 de septiembre de 2.000, nº C-205/1998 que recoge las conclusiones de la Comisión, que fundamentan la decisión del mismo Tribunal.

La precitada Sentencia se dicta en aplicación de la Directiva 89/1993 de 25 de octubre de 1993, dejada sin efecto y sustituida por Directiva 1999/62/CE de 17 de junio de 1999, el razonamiento jurídico que contiene es aplicable a la nueva legislación.



Añade que los tribunales españoles también han tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, en la reciente Sentencia del TSJ del País Vasco 119/2018, de fecha 9 de abril, en la que impugnaba la Norma Foral 7/2016, de 15 de diciembre, por la que se regula el canon de utilización de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1 de Guipúzcoa pendiente recurso de casación (*añadimos nosotros que es el nº 4191/2018*).

Esta misma causa anulatoria se puede aplicar respecto de la resolución aquí impugnada, toda vez que las bonificaciones al peaje de la autopista AP-68 establecidas son discriminatorias para los transportistas de vehículo de 4 o más ejes cuyo origen y destino está fuera del tramo Zambrana-Tudela, esto es los vehículos que no prestan servicios en el tramo subvencionado.

### 3. Vulneración del principio comunitario de recuperación de costes.

Refleja el contenido de la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de septiembre de 2011 en su art. 7 ter, quater y octies.

Sostiene que en líneas generales, la Directiva Euroviñeta señala que el cobro a los vehículos pesados debe realizarse, al menos, en función de la distancia recorrida y las categorías de emisiones de vehículos (categoría EURO). Además, para tener en cuenta el diferente daño estructural que causan al firme unos vehículos con respecto a otros, se señala que es aconsejable diferenciar la tarifa según el tipo de vehículo.

La diferencia de tarifa que se señala en el Decreto impugnado no obedece a ninguna de estas dos cuestiones sino al origen y/o destino del vehículo.

Uno de los objetivos del sistema de implantación de pago por uso es que la tarificación refleje fielmente y de manera equitativa los costes que ocasiona cada tipo de usuario. Para ello, la Directiva plantea una desagregación del parque de vehículos pesados en función de 4 categorías, según diversos parámetros técnicos.

A partir de esa clasificación propone unos coeficientes de ponderación para modular el valor del peaje y, de esta manera, tener en cuenta el diferente daño estructural que causa al firme cada tipo de vehículo.

Invoca el contenido del artículo 9.2 de la Directiva 2011/76/UE de 27 de septiembre que se asegura de que las inversiones se encaminan tanto a la mejora de las condiciones de los conductores, como a la mejora de las infraestructuras y a la eliminación de trabas en la actividad del transporte. Igualmente, el uso de los ingresos también debe dar lugar a inversiones que generen una mayor productividad en el sector.

Además, una parte importante de la tasa de infraestructura debe ser destinada al mantenimiento y conservación de la red de carreteras, ya que este fin ayudará asimismo a la seguridad vial y a la calidad del transporte por carretera.

En el RD 1023/2017 esta cuestión ni se trata ni se justifica en modo alguno en el expediente tramitado al efecto. Antes bien, el importe de las cantidades recaudadas viene a compensar a la concesionaria de la AP-68, única y exclusivamente, por el mayor servicio que va a prestar, debido al tránsito de los vehículos cuyo paso se impide por las N-124 u N-232, y que obligatoriamente han de utilizar la vía de pago AP-68.

La concesionaria AVASA percibe el importe de las compensaciones, a la sazón, más de 1.300 millones de euros anuales, por un periodo mínimo de 4 años, para prestar un servicio por una infraestructura objeto de concesión. A ello hay que añadir el importe de la tasa que pagan directamente los vehículos también a la concesionaria cuando pasan por los peajes.

Y, si como consecuencia del presente Convenio y del incremento de tráfico por ello debido, fuera necesaria la ampliación de peajes, el coste de la instalación sería también a cargo de las administraciones firmantes, debiendo abonar el Gobierno de La Rioja, en consecuencia, el 60% del coste.

Los beneficios derivados de la imposición de la obligación de transitar por la vía de peaje son todos para la concesionaria AVASA, que ha visto incrementado su volumen de negocio por una resolución de la DGT de obligado cumplimiento para los transportistas, que se ven obligados a circular por la vía de peaje. Y los perjuicios de esta medida, para las administraciones públicas que van a sufragar la medida, y para los transportistas, que se ven obligados a transitar por una vía de peaje.

Tal y como se indica en la Directiva 2011/76/UE de 27 de septiembre, está permitida la imposición de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras. Pero esa imposición, para que sea ajustada a derecho, ha de observar los criterios y normas establecidos en la misma Directiva, premiando a los vehículos que establezcan mejores sistemas de protección del medio ambiente. Y, además, el importe recaudado ha de destinarse a hacer el transporte





más sostenible, en alguna de las formas, y no para pagar la modificación de las condiciones de la concesión administrativa de AVASA, como sucede en este caso.

#### 4. Falta de competencia del Gobierno de La Rioja para la firma del Convenio.

##### A) Regulación de los Convenios Administrativos.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) ha llevado a cabo la regulación de esta institución, que viene a sustituir a la que se recogía en la Ley 30/1992.

La nueva normativa, contenida en los arts. 47 a 53 de la LRJSP, es más extensa y completa. Se aplica a todas las Administraciones Públicas, dado que se trata de preceptos básicos, dictados principalmente al amparo del título competencias que el artículo 149.1.18 de la CE atribuye al Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como expresamente se dice en la Disposición final 14 de la LRJSP, donde también se citan los artículos 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y art. 149.1.14 (Hacienda Pública general) del Texto Constitucional.

##### B) Concepto de Convenio Administrativo.

Se encuentra en el art. 47.1 LRJSP.

El fundamento de la potestad de la Administración para celebrar convenios sobre materias de su competencia, se encuentran en la atribución de personalidad jurídica a la administración ( art. 3.4 LRJPAC, art. 3.4 LRJSP ).

Se distinguen los convenios administrativos de los contratos del sector público, dando respuesta aquí, con una delimitación que en realidad ya se hacía en las letras c ) y d) del art. 4.1. TRLCSP, a una importante inquietud del Tribunal de Cuentas volcada en su Dictamen 878 de 30/11/2010 (apartados II.2 y IV.1). En el tercer párrafo del art. 47.1 LRJSP se dice que si el convenio tiene por objeto prestaciones propias de los contratos, entonces es un contrato, y debe ser tratado como tal en lo que hace a su régimen jurídico. Por tanto, en consonancia con las cláusulas de exclusión del art. 4.1 TRLCSP, es el objeto lo que distingue al convenio del contrato.

##### C) Atribución de la potestad para la firma de Convenios Administrativos.

La atribución de esta potestad a la Administración por el art. 48 LRJSP se acompaña de dos límites. El primero, es que la Administración deberá suscribir el convenio en el ámbito de sus respectivas competencias, exigencia ésta que no es más que una manifestación del principio de legalidad ( art. 103.1 CE ), y que se importa del derogado art. 6.1 LRJPAC. El segundo, es que la suscripción del convenio no podrá suponer cesión de la titularidad de la competencia, lo que supone reflejar aquí el conocido principio de indisponibilidad de la competencia, que se encuentra recogido por la propia LRJSP en su artículo 8.1, y que antes estaba en la LRJPAC (art. 12.1).

##### D) Naturaleza Jurídica del Convenio.

Recalca que en el Informe de la Abogacía del Estado que consta a los folios 180 y ss del E.A. se indica que el Convenio de Colaboración que se aprueba en el Anexo del Real Decreto 1023/2017 de 1 de diciembre, viene a modificar el régimen de la concesión administrativa para la construcción, conservación y exploración de la autopista AP-68. Y, como tal, no es propiamente un Convenio colaboración sino el documento que plasma la conformidad del concesionario a la propuesta de modificación, realizada al amparo de los arts. 24 y 25 de la Ley 8/1972, de 19 de mayo ; tesis reflejada en el Informe de 23 de octubre de 2017, y que comparte el Consejo de Estado en el Informe Nº Expte 108/2017 (Fomento), transcrito en el referido informe.

Apoya esta teoría el hecho de que tenga carácter oneroso, siendo la causa o el fin del mismo el intercambio patrimonial entre las partes, en este caso, la prestación de un servicio (o más bien la modificación de sus condiciones vigentes hasta la fecha de la firma del mismo).

#### 5. Competencia del Gobierno de La Rioja para la firma del mismo.

Comienza señalando que si bien se indica en el expediente administrativo la competencia que asiste a la Administración General del Estado para la firma de este Convenio, nada se señala respecto a la que asiste al Gobierno de La Rioja.

A su entender, en el Informe de la Consejería de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, debiera indicarse, pero nada se dice.

Tampoco en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, consta la competencia en la que se apoya para la suscripción de este Convenio y para comprometer el gasto durante cuatro años de 3.680 miles de euros, pues el art. 8.1 del Estatuto se señalan como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma las siguientes materias:



"14. Las obras públicas de interés para La Rioja en su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.

15. Los ferrocarriles, carreteras y caminos, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de La Rioja, y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, por vía fluvial, por cable y por tubería. Centros de contratación y terminales de carga de transporte en el ámbito de la Comunidad."

La AP-68 cuya tasa se compensa, no transcurre íntegramente por la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino que siendo de titularidad estatal, discurre por país Vasco, Álava, Navarra y Aragón. Además, pertenece a la red de interés general del Estado.

Tampoco se puede alegar lo estatuido en el art. 11.1 del EA para la firma por esta Comunidad Autónoma del presente Convenio, toda vez que:

- La AP-68 no tiene su origen y destino dentro del Territorio de la Comunidad Autónoma, sino que es una infraestructura que discurre por cuatro Comunidades Autónomas, siendo solo ésta la firmante del Convenio.

- Ni siquiera el tramo de la AP-68 que los conductores están obligados a utilizar transcurre sólo en La Rioja, sino que afecta a una parte de Navarra (Tudela) y de Álava (Zambrana), siendo sólo el Gobierno de La Rioja el que paga la compensación de esta medida.

- Ello quiere decir que este Convenio, y por tanto, la Comunidad Autónoma de La Rioja, viene a compensar a AVASA por la reducción que practica a vehículos de cualquier origen y destino, y de cualquier nacionalidad, que transiten por la AP-68.

Antes, bien, conforme determina el art. 149.1. CE, los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y el tráfico y circulación de vehículos a motor son competencias exclusivas del Estado, como muestra el hecho de que el contrato de concesión al que este Convenio modifica fuera suscrito única y exclusivamente por el Estado.

Por todo ello, defiende que es al Estado en exclusiva a quien debe de corresponder la modificación del contrato de concesión suscrito en su día, en el caso de que se considere imprescindible para la seguridad del tráfico la obligatoriedad de transcurrir por la vía de peaje AP-68, (cosa que consideramos no justificada, tal y como se pone de manifiesto en el correspondiente procedimiento que se está tramitando al efecto).

Por el contrario, con la firma de este Convenio, el Gobierno de La Rioja contribuye económicamente a sufragar una modificación contractual del contrato de concesión de la explotación de la AP-68 a AVASA, del que es parte sólo el Estado.

Con ello, se están dedicando recursos económicos propios de la Comunidad Autónoma de la Rioja a sufragar el uso de unas infraestructuras propiedad del Estado, que pertenecen a la red de interés del Estado. Y no siquiera se destina tal gasto al pago por los vehículos riojanos, domiciliados en esta Comunidad, o que tengan el origen o destino en la misma, sino que el pago se hace por todos los vehículos que por estos 150 kms transiten.

De hecho, se establece una tasa de bonificación del 71,27% a los vehículos en tránsito, del que el Gobierno de La Rioja, con sus recursos propios, paga el 60% de dicha bonificación. Destaca que, se están subvencionando a vehículos españoles y extranjeros en tránsito, que no están domiciliados en La Rioja, que no pagan sus impuestos en esta Comunidad, ni prestan servicios en La Rioja, y que en ocasiones pasan los 150 kms subvencionados sin ni siquiera parar en esta Comunidad.

**TERCERO.-** La posición del Abogado del Estado.

1. Reputa inexacto decir que el Convenio se dirige a evitar la contaminación acústica. Se dirige a evitar la congestión de tráfico y todos los inconvenientes que habitualmente conlleva, especialmente en carreteras convencionales que están próximas o atraviesan poblaciones y, entre otros, la siniestralidad, que es notoriamente más elevada que en autopistas.

Considera la justificación de la Resolución, completa y suficiente, en modo alguno restringida a la siniestralidad, tal y como resulta de su texto, que excusa todo comentario adicional:

"Las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja registran un elevado tráfico de vehículos pesados y comparativamente una siniestralidad notablemente más elevada que la autopista AP-68 que se configura como una alternativa viaria de mayor capacidad y mejor trazado. Frente a este tipo de escenarios ya se han adoptado, en otros tramos de la red de carreteras, de manera temporal, restricciones a determinados vehículos pesados redirigiendo su circulación a otras vías más óptimas para albergar este tipo de tráfico. (...)"

2. Tal y como resulta de los supuestos contemplados en la propia demanda, es preciso analizar las circunstancias del caso concreto para determinar si, en el examinado, se producen efectos discriminatorios

injustificados. Destaca que en este caso la bonificación se otorga exclusivamente para los recorridos internos de un determinado tramo o de manera provisional y mientras estén en ejecución las obras correspondientes, lo que con toda evidencia se dirige a la compensación de los usuarios más afectados por los inconvenientes derivados de la situación viaria y de las obras en ejecución en las vías alternativas de cuya utilización se ven privados y que, en otras condiciones, no gozan en absoluto de la bonificación.

No existe por ello en el caso una discriminación por razón del país de origen del transporte, o una discriminación indirecta independiente de la afectación, incrementada para quien hace transporte regularmente en la zona, afectada además por obras en las vías alternativas, que se sufre en las concretas condiciones establecidas para la bonificación, por lo demás, transitoria durante la ejecución de obras en la bonificación aplicada con carácter general a los vehículos Pesados 2 que circulen por el tramo Zambrana-Tudela.

No existe discriminación alguna, ni en la bonificación del 75% para trayectos internos, ni en la general, aplicada a todos los vehículos pesados que transiten el tramo y, en todo caso, no se ha acreditado ni razonado en modo alguno de contrario que exista una distorsión competitiva o una discriminación injustificada.

3. La demanda, prescindiendo de la fecha de otorgamiento de la concesión de la Autopista AP 68 afirma, sin base fáctica alguna, que se incumplen normas comunitarias sobre recuperación de costes, lo que reputa ajeno a la disposición impugnada.

Lo cierto es que los peajes retribuyen la construcción y gestión de la autopista, también de acuerdo con las normas comunitarias sobre mercados públicos y contratación y que obligan a la compensación con los peajes de tales actividades. Las necesidades de ordenación de tráfico en las particulares circunstancias del sistema viario en la zona obligan a la adopción de medidas para evitar la congestión de tráfico y el Convenio introduce las necesarias correcciones sobre los resultados de su adopción. Nada tiene ello que ver con la forma en que se calcularon los peajes de la autopista.

4. Por lo que se refiere a la invocada falta de competencia de la Comunidad de la Rioja por afectar las medidas a la AP 68, vía de interés general de la red Estatal, debería bastar con razonar que la congestión de tráfico que se intenta remediar a través de dicha vía es la que afecta a otras, a la zona en general y en particular, a las vías de las poblaciones.

Lo pone de manifiesto la parte introductoria del propio convenio al referirse a las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja, entre las poblaciones de Haro y Alfaro, que son carreteras convencionales que actualmente soportan un elevado tráfico de vehículos pesados que contribuye a elevar la congestión y la contaminación acústica, sobre todo en los tramos urbanos de las mismas. ¿Tampoco tiene la Comunidad Autónoma competencias medioambientales, ni en materia de transporte, ni la siniestralidad afecta a sus competencias?, etc. ¿No existe competencia o interés legítimo de la Comunidad Autónoma relacionado con aquella que resulte afectado por los problemas que el Convenio se dirige a corregir?.

Y puesto que la demanda sugiere que es situación la contemplada que sólo la Comunidad de La Rioja enfrenta, ha de hacerse cita del Acuerdo entre el Gobierno de Aragón y Autopista, Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, S.A.U. publicado por Orden Pre/1419/2016, de 3 de octubre, o del convenio de 30 de marzo de 2006, o del protocolo suscrito por la Comunidad Foral de Navarra de 30 de marzo de 2006 o el convenio firmado por el Gobierno de Navarra etc. Actuaciones que, por cierto, fueron propiciadas en muchos casos por las autoridades locales de municipios afectados por las congestiones de tráfico que el Convenio impugnado pretende paliar.

**CUARTO.-** *La posición de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

1. En primer lugar se remite a los acertados argumentos expuestos por el Abogado del Estado en su escrito de contestación y que da por reproducidos.

Sin perjuicio de lo anterior quiere señalar que; el objeto del recurso viene constituido por el Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre, y en su tramitación obran las memorias de los sucesivos borradores del proyecto del Real Decreto que fueron elaborados, indicando todas ellas, en el apartado "antecedentes" de la memoria técnica que las medidas adoptadas en el convenio aprobado por el citado Real Decreto, responden a motivos de interés público; cuya concurrencia exige el, citado artículo 24 de la Ley 8/1972 a fin permitir al Gobierno la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios de la autopista.

2. Respecto de la vulneración del principio comunitario de no discriminación.

Poco se puede añadir a los acertados argumentos expuestos por el Abogado del Estado en su escrito de contestación, a los que se remite.

En cualquier caso, el motivo de impugnación alegado por la actora decae con un sencillo argumento: la bonificación en el peaje a pagar por los vehículos de categoría "pesados 2" que circulen por la autopista





AP-68 en el tramo ZambranaTudela, responde a una sola razón: que tienen prohibido circular en ese tramo por la N-232 y la N-124. La norma impugnada no bonifica el peaje a vehículos (de ninguna categoría) que no estando obligados a circular por la AP-68 en dicho tramo, por no tener prohibido hacerlo por las carreteras convencionales alternativas, lo hagan.

De este modo, todos los vehículos de la categoría "pesados 2" obligados a circular por la autopista AP-68 en el tramo comprendido entre la salida 8 (Zambrana) y la salida 18 (Tudela), -como consecuencia de la prohibición expuesta- disfrutarán de la misma bonificación: reducción del 75% del importe del peaje. No tiene más que hacer su salida y entrada por en el interior de ese tramo, por alguna de las salidas incluidas entre la salida 8 y la salida 18, ya que ese es el tramo afectado por la medida de prohibición de circular establecida en la norma, impugnada.

### 3. Sobre la vulneración del principio comunitario de recuperación de costes.

La falta de aplicabilidad de la normativa comunitaria que se dice vulnerada por la parte recurrente, a la disposición impugnada, hace innecesario añadir nada más a los argumentos expuestos por el Abogado del Estado en su escrito de contestación.

### 4. En cuanto a la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la firma del convenio.

Objeta que la pretensión de nulidad de la disposición impugnada formulada de contrario tampoco puede prosperar al amparo de este motivo, para lo cual reproduce los artículos 47 y 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público .

Añade el artículo 11 de la Ley 4/2005, de 1 de junio , de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja que establece:

"Artículo 11. Convenios.

1. La Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes podrán celebrar convenios con otros sujetos de derecho público para fines de interés común en el ejercicio de competencias propias o delegadas, o con entidades privadas para la consecución de fines de interés público."

En el expositivo del Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre se indica, en línea con lo expresado en las sucesivas memorias justificativas de la norma, que "las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja, entre las poblaciones de Haro y Alfaro, son carreteras convencionales que actualmente soportan un elevado tráfico de vehículos pesados que contribuye a elevar las congestión y la contaminación acústica, sobre todo en los tramos urbanos de las mismas.(...) se considera que el desplazamiento hacia la autopista del tráfico de vehículos pesados supondría una mejora del funcionamiento de la red en ese tramo, así como una disminución de la congestión y del nivel de emisiones en la N-232 y N-124. En consecuencia, la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Tráfico (DGT), restringirá el tráfico de vehículos pesados en el tramo... de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de derivar este tráfico hacia la autopista AP-68...Para ello se ha redactado el convenio que aprueba este Real Decreto.

Ninguna duda puede haber acerca de que el elevado tráfico de vehículos que soportan las carreteras N-232 y N-124 repercute de forma negativa en los municipios riojanos atravesados o colindantes a esas vías: congestión de tráfico en los núcleos urbanos, siniestralidad en los mismos, contaminación medioambiental y acústica... En definitiva, resta calidad de vida a los ciudadanos de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio , por el que se aprueba el Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece que "*Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma impulsarán aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida...*"

A través de la firma de este Convenio, la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejerce la principal competencia que le corresponde en cuanto Administración Pública: mejorar las condiciones de vida de los riojanos. Para ello, no asume facultades fuera de su ámbito competencia, pues los únicos compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud del Convenio son exclusivamente, de contenido económico: en concreto, participar en la financiación de las reducciones de peaje, en los términos establecidos en la cláusula cuarta.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de la Rioja, adquiere compromisos de tipo económico, cofinanciando una medida impuesta por la Administración General del Estado, en tanto que dicha medida incide de forma positiva en los municipios y núcleos urbanos de su territorio, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y en aras del interés público.

**QUINTO** .- *Lo reflejado en los preámbulos del Convenio y del Real Decreto como justificación de la prohibición del tráfico de determinados vehículos en el tramo Zambrana-Tudela. La congestión y contaminación acústica.*

El preámbulo a las cláusulas del Convenio entre el titular de la concesión de la autopista, la concesionaria y el Gobierno de La Rioja, expresa:

*I. Que el Ministerio de Fomento es titular de la concesión de la autopista AP-68 Bilbao-Zaragoza y que Avasa ostenta la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la misma, uno de cuyos tramos lo constituye "Zambrana-Tudela".*

*II. Que ambas partes coinciden en la necesidad de resolver el problema de congestión y contaminación acústica que se está produciendo en la actualidad en las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja, agravado por la excesiva circulación de vehículos pesados por las referidas carreteras, especialmente los de mayor tonelaje. Hasta tanto no se produzca el desdoblamiento de dichas carreteras, las administraciones públicas que suscriben este convenio están conformes en implementar, en aras del interés público, una serie de medidas tendentes a inducir al tráfico de vehículos pesados de las carreteras N-232 y N-124 a la autopista AP-68. Estas medidas consisten esencialmente en prohibir el tráfico de vehículos pesados destinados al transporte de mercancías, con un total de cuatro o más ejes correspondientes a la categoría tarifaria de los vehículos "Pesados 2", por el tramo correspondiente de la carretera N-232 y N-124 y complementariamente aplicar medidas de reducción del peaje en la autopista que faciliten el desplazamiento a la misma de los referidos vehículos. Esta medida implica el desvío de dicho tráfico desde la N-124 a su paso por Zambrana y desde la A-68 a su paso por Tudela.*

*III. La actual intersección entre las carreteras N-124 y A-2120, a las que se incorporan los vehículos que toman la salida 8 (Zambrana) de la autopista AP- 68, presenta en la actualidad graves problemas de capacidad y seguridad vial. La Diputación de Álava ha previsto la construcción del enlace a desnivel a Lacorzanilla entre las carreteras N-124, A-2120 y acceso a la AP-68, actualmente en ejecución, que forma parte de las obras del "Proyecto de construcción de desdoblamiento y conversión en autovía de la carretera N-124 entre los p.k. 28,00 y p.k. 31,00, desglosado del proyecto de construcción de desdoblamiento y conversión en autovía de la carretera N-124 entre los p.k. 25.5 y p.k. 31.90" que se están desarrollando conjuntamente con las del "Proyecto de construcción de la variante de Berantevilla en la carretera A-3122". Por motivos de seguridad y funcionalidad, temporalmente en tanto que no se finalicen las obras del enlace de Lacorzanilla y se ponga en servicio el mismo, se hace necesario que los vehículos pesados que hayan sido desviados a la AP-68, en lugar de tomar la salida 8 (Zambrana), utilicen el intercambiador entre la AP-68 y la AP-1 existente en el término municipal de Ribera Baja (salida 7), donde los vehículos pesados que se dirijan hacia Burgos puedan continuar por la AP-1 y salir en el enlace de Miranda, y los vehículos pesados que se dirijan hacia Vitoria-Gastéiz puedan también tomar la AP-1 hasta el enlace de Armiñón con la A-1. Una vez finalizadas las obras, se utilizará la salida 8 (Zambrana)."*

Por su parte el Preámbulo del Real Decreto dice:

*"Corresponde al Ministerio de Fomento la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en el ámbito de las infraestructuras de transporte terrestre de competencia estatal, y en particular la coordinación de las actuaciones que acuerde la Administración en relación con las concesiones de carreteras de la Red de Carreteras del Estado.*

*La autopista AP-68 pertenece a la Red de Carreteras del Estado cuya titularidad corresponde al Ministerio de Fomento.*

*Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, Sociedad Anónima Unipersonal, en adelante Avasa, es titular de la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista Bilbao-Zaragoza, según Decreto 2802/1973, de 2 de noviembre.*

*El Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Tráfico, ostenta las competencias de regulación, gestión y control del tráfico en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

*La Administración General del Estado, el Gobierno de La Rioja y Avasa han acordado, en aras del interés público, implementar una serie de medidas tendentes a la mejora de la funcionalidad y seguridad del corredor viario que discurre entre Haro y Alfaró en La Rioja. El corredor entre estas dos poblaciones se vertebra por las carreteras convencionales N-232 y N-124 y por la autopista AP-68, ambos itinerarios sensiblemente paralelos en este tramo.*

*La Administración General del Estado, el Gobierno de La Rioja y Avasa han acordado, en aras del interés público, implementar una serie de medidas tendentes a la mejora de la funcionalidad y seguridad del corredor viario que discurre entre Haro y Alfaró en La Rioja. El corredor entre estas dos poblaciones se vertebra por las carreteras convencionales N-232 y N-124 y por la autopista AP-68, ambos itinerarios sensiblemente paralelos en este tramo.*

*Las carreteras N-232 y N-124 a su paso por La Rioja, entre las poblaciones de Haro y Alfaró, son carreteras convencionales que actualmente soportan un elevado tráfico de vehículos pesados que contribuye a elevar la*



congestión y la contaminación acústica, sobre todo en los tramos urbanos de las mismas. El tramo alternativo de la autopista presenta un mejor trazado y un mayor nivel de servicio, por lo que se considera que el desplazamiento hacia la autopista del tráfico de vehículos pesados supondría una mejora del funcionamiento de la red en ese tramo, así como una disminución de la congestión y del nivel de emisiones en la N-232 y N-124.

En consecuencia, la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Tráfico (DGT), restringirá el tráfico de vehículos pesados en el tramo del p.k. 330,875 al p.k. 446,710 de la N-232 y del p.k. 39,000 al p.k. 45.990 de la N-124 en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de derivar este tráfico a la autopista AP-68, en tanto no se produzca el desdoblamiento de las citadas carreteras convencionales. Para ello se ha redactado el convenio que aprueba este real decreto.

La medida consiste esencialmente en prohibir el tráfico de vehículos pesados destinados al transporte de mercancías, con un total de cuatro o más ejes correspondientes a la categoría tarifaria de los vehículos "Pesados 2" en el tramo del p.k. 330,875 al p.k. 446,710 de la N-232 y del p.k. 39,000 al p.k. 45.990 de la N-124 en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y complementariamente aplicar las medidas de reducción del peaje en la autopista correspondiente AP-68, que faciliten la utilización de la misma a los referidos vehículos pesados.

Los vehículos que, circulando por las carreteras N-232 y N-124, quieran incorporarse a la autopista AP-68 en las inmediaciones de Haro (salida 9) y Alfaro (salida 16), deben atravesar el núcleo urbano de ambas poblaciones. Dadas las características de los vehículos a los que va dirigida la medida y para una correcta aplicación de ésta, se considera necesario que dichos vehículos desviados utilicen las salidas 8 (Zambrana) y 18 (Tudela) de la AP-68, desde las cuales se aplicará el descuento previsto en el convenio. De manera provisional y mientras estén en ejecución las obras correspondientes al "Proyecto de construcción de desdoblamiento y conversión en autovía de la carretera N-124 entre los p.k. 28,00 y p.k. 31,00, desglosado del proyecto de construcción de desdoblamiento y conversión en autovía de la carretera N-124 entre los p.k. 25.5 y p.k. 31.90" los vehículos procedentes de La Rioja, deberán utilizar la salida 7 Burgos-Vitoria."

**SEXTO.-** El desdoblamiento de la N-232 y de la N-124.

En periodo de prueba la recurrente interesó del Ministerio de Fomento el estado de las actuaciones de desdoblamiento indicando aquel lo siguiente:

"En relación con la solicitud de informe referido al recurso contencioso administrativo del Tribunal Supremo P.O. 41/18 interpuesto por GRUPO LOGÍSTICO ARNEDEO, S.L. referente a los proyectos de desdoblamiento de la N-232 y de la N124 que están aprobados y presupuestados en el tramo del p.k. 330,875 al p.k. 446,710 de la N-232 y del p.k. 39,000 al p.k. 45,990 de la N-124 y a la fecha de previsión de finalización del desdoblamiento total de la N-232 y de la N-124 en el tramo del p.k. 330,875 al p.k. 446,710 de la N-232 y del p.k.39,000 al p.k. 45.990 de la N-124, se informa lo que sigue:

En la actualidad las actuaciones de desdoblamiento de la N-232 y de la N-124 que se están llevando a cabo desde la Demarcación de Carreteras de La Rioja son las siguientes:

· Redacción de los proyectos de trazado y construcción "Autovía A-68. Tramo: Enlace Autovía A-68/Autopista A-15 - Calahorra". Clave: T2/12 - LO-5580. Carretera N-232 de Vinaroz a Santander del p.k. 331,000 al p.k. 356,000.

El pasado 16 de octubre de 2018 se entregó la fase 2 a la Subdirección de Proyectos para proceder a la Supervisión de la misma. Una vez estudiadas las observaciones de la Supervisión se comenzarán los trabajos de fase 3 que se corresponden con la redacción de proyecto de trazado. Este proyecto hay que someterlo al procedimiento de evaluación ambiental y se prevé para abril-mayo del 2019 poder someter a información pública tanto el proyecto de trazado como el Estudio de Impacto Ambiental. Una fecha aproximada de finalización de redacción del proyecto de construcción, siempre y cuando los trámites medioambientales no retrasen el desarrollo de los trabajos, es primer trimestre de 2020.

· Redacción de los proyectos de trazado y construcción: Carretera N-232 de Vinaroz a Santander del p.k. 368,500 al 373,100. Tramo: Variante del Villar de Arnedo, Clave: 13-L0-5520.

Con fecha 12 de septiembre de 2018 se ha formalizado el contrato de servicios de la redacción de este proyecto. El plazo de ejecución es de 24 meses. Este proyecto hay que someterlo al procedimiento de evaluación ambiental simplificada ya que la DIA caduca en diciembre de 2019. Los trabajos de redacción del proyecto ya han comenzado, a día de hoy se está redactando fase 1. De acuerdo a los plazos existentes por el momento y si el trámite ambiental no retrasa los trabajos el proyecto de construcción estará redactado a finales del 2020.

Redacción de los proyectos de trazado y construcción: Autovía A-68. Tramo: Arrúbal-Navarrete, Carretera N-232 de Vinaroz a Santander del p.k. 385,800 al 417,500.



Se aprobó el proyecto de construcción en noviembre de 2017. Se prevé el inicio de las obras a mediados del próximo año 2019 con un plazo de construcción de 3 años por lo que las obras podrían estar concluidas en el segundo semestre del año 2022.

· Redacción de los proyectos de trazado y construcción: Carretera N-232 de Vinaroz a Santander del p.k. 418,000 al 427,000. Tramo: Variante de Fuenmayor. Clave: 13-LO-5310.

El proyecto de construcción de la Variante de Fuenmayor se encuentra redactado en su totalidad pero no está aprobado. La DIA de este proyecto está caducada o sea que cuando se decida reanudar los trabajos, habría que retornar el trámite ambiental para conseguir la vigencia de la DIA y adaptar el proyecto de construcción a las exigencias de esa DIA.

· Redacción de los proyectos de trazado y construcción: Carretera N-232 de Vinaroz a Santander del p.k. 440,000 al 446,000. Tramo: Variante de Briones. Clave: 13-LO-5530.

A día de hoy ya está redactado y supervisado el proyecto de trazado. Se está a la espera de su aprobación provisional para someterlo a información pública. Inmediatamente después se procederá a la redacción del informe de alegaciones y a continuación a concluir con la redacción del proyecto de construcción. Si se sometiera a información pública a principios del año que viene y sin ningún imprevisto el proyecto de construcción podría estar redactado en el segundo semestre de 2019.

En base a lo anterior y una vez expuesto el estado en el que se encuentran en la actualidad todos los proyectos de desdoblamiento que se están llevando a cabo en la N-232 y en la N-124 desde la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja, es aventurado fijar una fecha de finalización de la duplicación N-232 y de la N-124."

#### **SÉPTIMO.-** *La modificación de la Ley de Carreteras.*

El art. único.2 del Real Decreto-ley 18/2018, de 8 de noviembre, sobre medidas urgentes en materia de carreteras introduce varias reformas en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre de carreteras para permitir que por razones de seguridad vial o medioambientales se imponga en determinadas carreteras el desvío obligatorio de los vehículos pesados hacia las autopistas de peaje, añadiendo un apartado 6 al art. 38 , en vigor desde el 9 de noviembre de 2018, fecha de publicación en el BOE.

"6. Cuando los órganos competentes en materia de regulación, ordenación, gestión y vigilancia del tráfico dispongan, respecto de los vehículos pesados, el cierre o la restricción del acceso a la circulación de carreteras o tramos por razones de seguridad, fluidez del tráfico o por motivos medioambientales; podrá exigirse a dichos vehículos que, para seguir el mismo itinerario, se desvíen por la totalidad o parte de una autopista cuya utilización conlleve el pago de peajes. El peaje aplicable a estos vehículos podrá bonificarse, en su caso, en la cuantía que se determine en el expediente por el que se modifiquen las condiciones de explotación de la autopista. Mediante convenio entre las Administraciones interesadas podrá pactarse la contribución de cada una de ellas a dicha bonificación."

Tal modificación legal, convalidado por Resolución del Congreso de los diputados de 22 de noviembre, no estaba en vigor en la fecha de la aprobación del Real Decreto aquí objeto de impugnación.

#### **OCTAVO.-** *La contaminación acústica y la congestión del tráfico. La reducción de la siniestralidad.*

Constituye hecho notorio que la contaminación acústica, entre la que puede incluirse la derivada del tráfico, se suele vincular a una serie de problemas de salud, como merma de audición, baja calidad del sueño, de estrés, etc.

Dada la problemática en todos los Estados de nuestro entorno, los Estados miembros de la Unión Europea hubieron de trasponer la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Los ejes esenciales de la cuestión en España se encuentran en la Ley 37/2003, 17 de noviembre, del Ruido, que así cumple el mandato constitucional de protección de la salud y el medio ambiente.

La Ley establece como instrumento para conocer la exposición al ruido ambiental los denominados Mapas Estratégicos de Ruido, art. 14, en aras a fijar los Planes de Acción contra el Ruido, tras señalar la fijación de los valores de emisión/inmisión acústica y su evaluación art, 12, 13. El alcance y elaboración de los citados mapas se definen en el RD 1513/2005, de 16 de diciembre , de desarrollo de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, si bien posteriormente el RD 1367/2007 hizo un desarrollo reglamentario más completo.

También podríamos calificar de notorio, a la vista de las múltiples campañas de la DG de Trafico que las carreteras convencionales acumulan una parte importante de las víctimas en accidentes de tráfico, si bien no





existe esa notoriedad acerca de si el porcentaje de camiones o de vehículos ligeros es mayor o menor en la siniestralidad.

Asimismo, es notoria la congestión del tráfico en determinados accesos que determina la aplicación de medidas restrictivas de acceso a determinados tipos de vehículos en ciertas vías.

Sin embargo, la eventual notoriedad de la contaminación acústica, de la congestión del tráfico y de la siniestralidad en carreteras convencionales no es suficiente por sí sola para acordar una medida como la amparada en el Convenio al que da cobertura el Real Decreto impugnado ya que bajo la aparente notoriedad podría determinar la aplicación de tales medidas en todas las vías convencionales sin justificación de las circunstancias concretas.

No debe obviarse que la administración del Estado en unión de la Comunidad Autónoma de la Rioja, con la aquiescencia de la concesionaria de la autopista Zaragoza-Bilbao, acuerdan el uso obligatorio de una autopista de peaje. Ello implica una restricción a la libre circulación de un determinado grupo de vehículos a los que se impone un gravamen como es el citado uso obligatorio, aunque fuere subvencionado parcialmente por las administraciones. Tal exigencia debe estar justificada en los pertinentes estudios que acrediten que las medidas acordadas son las más adecuadas al fin buscado. Máxime cuando el R.D. aquí cuestionado enmarca las medidas en la congestión del tráfico y contaminación acústica y la Resolución de la D.G. de Tráfico, cuestionada en otro recurso, se ampara en la siniestralidad.

**NOVENO-** *La ausencia de justificación de la medida prohibitiva que modifica la concesión administrativa.*

De la documentación obrante en el expediente administrativo, esencialmente informes de la Abogacía del Estado en los Ministerios del Interior y de Fomento queda patente que el RD 1037/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Convenio entre la Administración General del Estado, el gobierno de La Rioja y la autopista Vasco-Aragonesa, concesionaria española, sociedad anónima unipersonal, para la aplicación de bonificaciones de peajes a determinados vehículos pesados en la autopista AP-68 en el tramo Zambrana-Tudela, más la exposición de Motivos, quiere ampararse en el art. 24 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Autopistas que permite modificar las tarifas de la concesión de autopistas. Todo lo actuado en el expediente se dirige a tal fin.

Por ello, aunque se denomine Convenio, coincidimos con la transportista recurrente, que, a su vez, se apoya en el informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio del Interior, en que no ostenta las características de un auténtico Convenio, conforme al art. 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Se trata del ejercicio por el órgano de contratación de la prerrogativa regulada en el art. 24 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo modificando el régimen jurídico de la concesión. Así lo dice el art. 2 del Real Decreto al señalar que el régimen de la autopista Bilbao-Zaragoza es la vigente con las modificaciones que se contienen en este real decreto en el convenio que se aprueba.

El art. 1 del Real Decreto aprueba el llamado convenio anexo en que consta medidas de bonificación de peajes para determinados vehículos pesados en la autopista AP-68 en el tramo Zambrana-Tudela.

Lo acabado de consignar constituye tanto la justificación/motivación del Convenio como del Real Decreto que lo ampara. Las 252 páginas del expediente administrativo remitido por la Delegación del gobierno en las sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje contienen borradores del proyecto de real decreto, peticiones de conformidad a la sociedad concesionaria Avasa, al Gobierno de la Rioja, observaciones de la Diputación Foral de Navarra, de la Diputación Foral de Alava, informes de la Abogacía del Estado en los Ministerios de Interior y Fomento, propuesta para la oficina presupuestaria del Ministerio de Fomento de compromiso de gasto de carácter plurianual.

La llamada Memoria técnica del Convenio afirma que las carreteras N-232 y N-124 a su paso por la Rioja, entre Haro y Alfaro, son " *carreteras convencionales que actualmente soportan un elevado tráfico de vehículos pesados que contribuye a elevar la congestión y la contaminación acústica, sobre todo en los tramos urbanos de las mismas*".

Tal aserto se encuentra huérfano de justificación en el expediente tanto en lo que se refiere a la congestión del tráfico como a la contaminación. Ambos datos quizás obren en poder de los correspondientes Ministerios, Interior y Fomento, que han alcanzado tal conclusión asertiva, mas no en el expediente administrativo.

Por otro lado, congestión del tráfico, es decir entorpecimiento del tráfico por acumulación de vehículos, por muy desagradable que sea para los conductores no es igual, al concepto alta siniestralidad en la carretera que hace mención a los accidentes de tráfico y subsiguientes resultados letales, lesivos para las personas.





En el informe pericial aportado a los autos por la recurrente, que fue elaborado para analizar las Resoluciones de la DG de Tráfico sobre medidas especiales de regulación del tráfico 2017 y 2018, afirma el experto en seguridad vial que la imputación de siniestralidad a los vehículos de 4 ejes sin ningún estudio previo es arbitraria ya que un estudio daría, previsiblemente, que las causas son la velocidad, adelantamientos y distracciones. Tales conclusiones encajan con lo que suele afirmar la DG de Tráfico en sus campañas de prevención en los medios de comunicación social.

A la congestión del tráfico se refiere la llamada Memoria técnica mientras el preámbulo del Real Decreto y del Convenio hacen referencia a la siniestralidad. Tiene pues, razón la recurrente acerca de la discordancia entre la justificación en la Memoria y lo reflejado en el Real Decreto.

Se constata que la medida prohibitiva puede extenderse indefinidamente en el tiempo ya que del informe de desdoblamiento (reflejado en el fundamento sexto) se colige que, mayoritariamente, se está en fase de redacción de proyecto, por lo que la puesta en marcha del desdoblamiento se aleja en el horizonte.

Vemos, pues, que no consta en el expediente la razón por la que para modificar un contrato de concesión, en que directamente resulta beneficiaria una concesionaria de autopistas como consecuencia de la desviación del tráfico por las carreteras convencionales ampare la necesidad de " *implementar una serie de medidas tendentes a la mejora de la funcionalidad y seguridad del corredor viario que discurre entre Haro y Alfaro en La Rioja*" que " *consiste esencialmente en prohibir el tráfico de vehículos pesados destinados al transporte de mercancías*".

Una medida como la impugnada, prohibición de circulación de camiones de cuatro ejes por las carreteras convencionales en el tramo cuestionado que obliga a las empresas de transporte como la recurrente a acudir necesariamente a la autopista de peaje, aunque sea con las bonificaciones establecidas, necesita una acreditación aquí ausente dada la prohibición no simple limitación temporal/horaria de circulación.

En conclusiones afirma el Abogado del Estado que una medida como la impugnada ha resultado efectiva mas tal aserto se encuentra huérfano de justificación.

Son notorias la existencia de limitaciones, prohibiciones de circulación en determinadas carreteras de países de nuestro entorno a vehículos pesados, si bien las mismas tienen su razón de ser generalmente en actuaciones puntuales y concretas que restringen el acceso en fechas vacacionales, fines de semana, etc.

No consta la determinación del nivel de emisión o los índices de inmisión, tampoco el mapa de capacidad acústica ni menos aún si la zona por la que transcurre la carretera es de sensibilidad acústica alta, se atraviesan poblaciones por el interior o existen circunvalaciones, o si existen otras obras medioambientales, como las pantallas acústicas, que salvaguarden la situación. Tampoco constan los índices de siniestralidad o los de congestión, que ya hemos dicho no son lo mismo pese a usar indistintamente ambos conceptos en la Resolución de la D.G. de Tráfico de 8 de febrero de 2018, impugnada en otro recurso, y el R.D. aquí objeto de recurso.

Por tanto, la medida carecía de cobertura legal en la fecha de su adopción y justificación de la razón de su adopción, procediendo pues la estimación del recurso contencioso-administrativo declarando la nulidad del R.D. impugnado.

Al estimarse este motivo de impugnación no es preciso el examen de los restantes.

Dado que se anula una disposición general procede, conforme a los art. 72.2 y 107.2 de la LJCA su publicación en el mismo diario oficial en que lo fue la disposición anulada, es decir el Boletín Oficial del Estado.

**DÉCIMO.- Costas.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 139.2 de la LJCA no procede efectuar expresa condena en costas a ninguna de las partes.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**PRIMERO.-** Se estima el recurso contencioso administrativo deducido por la representación procesal de la mercantil Grupo Logístico Arnedo, S.L. contra el RD 1023/2017, de 1 de diciembre que se declara nulo.

**SEGUNDO.-** En cuanto a las costas estése a los términos señalados en el último Fundamento de Derecho.

**TERCERO.-** Publíquese el fallo de la sentencia en el BOE.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.



Así se acuerda y firma.

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excma. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ