

COMPETENCIAS FORALES EN MATERIA DE CARRETERAS EN ARABA, BIZKAIA Y GIPUZKOA

Errepideen arloko foru-eskumenak Araban, Bizkaian eta Gipuzkoan

Regional competences with regard to roads in Araba, Bizkaia
and Gipuzkoa

Iñaki AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA

Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco

Fecha de recepción / Jasotze-data: 1 de junio de 2021

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 1 de septiembre de 2021

Fecha de aceptación / Onartze-data: 1 de septiembre de 2021

Los TTHH del País Vasco ostentan competencias exclusivas en materia de carreteras. A su vez las Instituciones Comunes del País Vasco aprueban su Plan General. En su financiación la trasferencia de la A-8 en 1999, y el mantenimiento de su peaje en Bizkaia y Gipuzkoa, finalizada su concesión en diciembre de 2001, supone la construcción de un modelo distinto, opuesto al vigente en el resto del Estado, en el que las autopistas se están convirtiendo en gratuitas, finalizado su plazo de concesión. El modelo diferencial se sustenta en el ejercicio de plenas competencias en materia de carreteras (modelo exportable al resto de CCAA), con una financiación vía peajes, pero con un sistema incompleto en la medida que existen autovías de uso gratuito para vehículos ligeros, cuando lo normal debiera ser que todos paguen, por el uso y mantenimiento de las carreteras (menos quienes más pagan ahora) estableciendo un umbral máximo de pago total –mensual o anual– inferior al existente. Todo ello de forma coordinada entre los TTHH, de tal suerte que las carreteras pudiesen financiarse a través de peajes o tasas, en las que contribuyan de forma equilibrada todos quienes las utilicen.

Palabras clave: Carreteras, conflictos de competencia, Territorio Histórico, peaje, gravámenes a transporte pesado.



Laburpena. EAeko lurralde historikoez eskumen eksklusiboak dituzte errepideen arloan. EAeko erakunde komunek, berriz, beren plan orokorra onartzen dute. Haiek finantzatzeko, A-8aren transferentzia 1999an egitea, eta haren bidesariari Bizkaian eta Gipuzkoan eustea, emakida amaitu ondoren, beste eredu bat dira, baina osatugabea, ibilgailu arinek doan erabili ahal dituzten autobiak daudelako, baina normalena izan beharko litzateke guztiek (orain gehien ordaintzen dutenek izan ezik) ordaintzea errepideak erabili eta mantentzearen truke, eta guztira gehienez ordaindu beharreko zenbatekoa –hilean edo urtean– orain dagoena baino txikiagoa izatea. Hori guztia lurralde historikoen artean koordinaturik, errepideak bidesarien edo tasen bitartez finantzatu ahal izan daitezten, eta horiek erabiltzen dituzten guztiek era orekatu batez parte hartzea.

Gako-hitzak: Errepideak, lehia-gatazkak, lurralde historikoa, bidesaria, kargak garraio astunari.



The Historical Territories of the Basque Country have exclusive competences with regard to roads. However, the Common Institutions of the Basque Country approve their General Plan. With regard to its financing, the transfer of the A-8

in 1999 and the maintenance of its toll in Bizkaia and Gipuzkoa, at the end of the concession period, represents a different model but one that is incomplete inasmuch as there are motorways for use free of charge by light vehicles, when the normal situation would be that everyone pays for the use and maintenance of the roads (except those who pay the most now), establishing a maximum total monthly or annual payment threshold that is lower than the existing one. This should be done with coordination between the Historical Territories, in such a way that the roads are financed through tolls or fees, where all those who use them contribute in a balanced way.

Keywords: Roads, conflicts of competence, Historical Territory, tolls, heavy goods vehicle transport levies.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EXAMEN DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. EN PARTICULAR LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO, EN APLICACIÓN DEL ART. 149 CE, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TC. III. COMPETENCIAS DE LA CA DE EUSKADI EN MATERIA DE CARRETERAS. 3.1. Los trasposos del Estado a Euskadi son trasferidos a su vez al correspondiente Territorio Histórico. 3.2. El Plan General de carreteras del País Vasco. 3.3. Conflictos de competencia resueltos por la Comisión Arbitral. IV. COMPETENCIAS DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS. 4.1. Exclusividad en la planificación, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras. 4.2. Transposición de Directivas sobre gravámenes a vehículos pesados: discriminación indirecta apreciada por los Tribunales en su aplicación por tramos en la N-1 y en la A-15 en Gipuzkoa. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El EAPV establece en su art. 10.34 como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi la:

«materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto».

Recuérdese que el art. 148.1.5 CE determina que las comunidades autónomas podrán asumir las competencias en materia de «ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma»... Y el art. 3 EAPV dispone que: «Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno», todo ello en el marco de lo dispuesto por la Disposición Adicional 1ª de la Constitución que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».

Por lo tanto, claramente en materia de carreteras y caminos se invocan esos derechos que los TTHH han ejercido a lo largo de los últimos siglos, lo que concreta la LTH¹ al reconocérseles como competencia exclusiva en su art. 7.8:

«la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos. Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán, como mínimo, aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en dicho Plan General de Carreteras. Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma, del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los límites a estos, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas. Todo ello sin merma de lo dispuesto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía».

De lo que claramente se trasluce que en materia de carreteras las competencias de las distintas Administraciones Públicas deben coordinarse, en primer lugar, porque el sentido común lo impone, y además porque todas ellas están interconectadas con la red de los distintos TTHH, lo que se materializa a través del «Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma»². Y, asimismo, se interconectan con la red estatal de carreteras, o del resto de CCAA con las que enlazan, al igual que con la red internacional o con las carreteras del País Vasco francés con las que forzosamente necesitan coordinarse.

II. EXAMEN DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. EN PARTICULAR LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO, EN APLICACIÓN DEL ART. 149 CE, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TC

En la actualidad la Ley 37/2015, de 29 de septiembre –aprobada por las Cortes Generales– es la vigente en materia de carreteras. En su anexo II se relaciona el catálogo de las carreteras estatales con su concreta denominación.

¹ Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (BOPV 10.12.1983).

² Ley 2/1989, de 30 de mayo, regula el Plan General de Carreteras del País Vasco (BOPV 09.06.1989).

Y corresponde al Ministerio de Fomento la actualización del inventario de las carreteras estatales. En su contenido la Ley 37/2015 regula la planificación, proyecto, construcción, explotación, así como el uso y defensa de las carreteras estatales³.

Su Disposición Adicional 2^a, en relación con la normativa técnica básica y de señalización, determina que:

«1. Se habilita al Ministerio de Fomento para que determine la normativa técnica básica de interés general y, en particular, la relativa a la seguridad viaria, señalización, balizamiento y sistemas de contención de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional que aplique el Estado español. 2. El sistema internacional de señales de carreteras se aplicará en todas las carreteras del territorio nacional con arreglo a la legislación del Estado sobre esta materia».

Al efecto, son múltiples los conflictos de competencia que ha resuelto el TC. Como recuerda la STC 168/2009, de 9 de julio, la controversia en relación con las competencias estatales y autonómicas en materia de carreteras, ha sido objeto de delimitación en las SSTC 65/1998, de 18 de marzo, y 132/1998, de 18 de junio. La STC 65/1998 resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 25/1988 de carreteras, que ahora está derogada por la vigente Ley 37/2015. El TC concluye que la competencia estatal se fundamenta en «su propia red de carreteras», dado que la materia de carreteras se subsume o incluye en la de «obras públicas», art. 149.1.24 CE. Precepto, este último, por el que explícitamente se atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma». Por consiguiente, se entiende que las carreteras son una modalidad más de obra pública, y en la medida que sean de interés general o afecte a más de una CCAA, son competencia del Estado (STC 65/1998, FJ 8)⁴.

³ Su disposición final quinta determina que: «1. Esta ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva que atribuye al Estado la Constitución, en sus artículos 149.1.21.^a y 24.^a, sobre el régimen general de comunicaciones y sobre las obras públicas de interés general cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma. 2. El artículo 27.2 y la disposición final segunda se dictan al amparo de los artículos 149.1.13^a y 18^a de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la competencia sobre la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, respectivamente».

⁴ En el FJ 3^o de la STC 168/2009 se indica con referencia a la precedente STC 65/1998 que: «la concreción de cuáles sean las carreteras ‘de interés general’ corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y [...] puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de ‘interés general’, sin que pueda darse a la expresión un sentido

Desde la doctrina en los comentarios a esta Sentencia 65/1998⁵, ya se ha destacado que:

«el fundamento de que en el País Vasco y Navarra no existan carreteras estatales no es otro que los derechos históricos que en la materia pueden esgrimir esos territorios forales, derechos que la CE ampara y respeta en su Disposición Adicional 1ª[...] Con apoyo en esta Disposición, los territorios forales pueden asumir competencias que el artículo 149.1 CE atribuye en exclusiva al Estado, y que por ello no pueden ser asumidas por el resto de las CC AA en sus respectivos Estatutos. Es decir, que el límite insuperable que supone el artículo 149.1 CE para todas las CC AA puede ser salvado por los territorios forales invocando para ello sus derechos históricos»⁶.

Ahora bien, respecto a la vigente Red de Carreteras del Estado, tras la aprobación de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, la STC 132/1998, de 18 de junio, dio respuesta a su constitucionalidad, tras el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno. Y en relación con las autopistas A-1, A-8 y A-68, contenidas en el anexo de la Ley vasca se indica, que:

«todas las partes en el presente proceso reconocen que las autopistas A-1, A-8 y A-68 forman actualmente parte del catálogo de carreteras de la Red de interés

unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal sólo un control externo en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad» (STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 10). De esta manera, el criterio del 'interés general' viene a completar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo así una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia» (STC 65/1998, FJ 11). «La integración de una carretera en un itinerario de interés general» no puede considerarse inconstitucional simplemente por apelar al concepto de 'interés general», ya que, como hemos indicado, tal criterio no es ajeno a la distribución de competencias trazada en esta materia por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y no excluye la consideración simultánea del criterio territorial» (STC 65/1998, FJ 12)».

⁵ CANO CAMPOS, T., Las competencias del Estado en materia de carreteras. [A propósito de la STC 65/1998, de 18 de marzo, sobre la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras], BIB 1998\488, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, IV (1998), p. 29.

⁶ *Ibid*, continúa señalando el profesor CANO que: «Resulta claro, en su consecuencia, que en atención a las facultades que en determinadas materias hayan podido ostentar históricamente tanto el País Vasco (más exactamente los territorios forales que hoy integran dicha Comunidad) como Navarra, sus respectivos Estatutos pueden haber asumido dichas competencias, aunque las mismas se reserven en exclusiva al Estado. Para ello es preciso, como es lógico, que se trate de auténticos derechos históricos, esto es, que se trate de competencias que históricamente hayan sido ejercidas por sus instituciones forales y que hayan sido asumidas en el Estatuto como tales...».

general del Estado, y que en la actualidad su titular es el Estado, que ostenta plena competencia sobre ellas. En consecuencia, según lo previsto en la Ley de las Cortes Generales 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, seguirán sujetas a la potestad de las instituciones del Estado mientras no se modifique la Red estatal de carreteras por el procedimiento previsto en dicha Ley general, sin que a tal efecto sea relevante el hecho de su régimen concesional» (STC 65/1998, FFJJ 4, 11 y 12).

Y se añade que:

«la concreta declaración de que la titularidad del Estado sobre las autopistas de su competencia es provisional resulta contraria al bloque de la constitucionalidad». «Que se proceda o no al traspaso de funciones y servicios sobre estas carreteras estatales es una eventualidad ajena de todo punto a la potestad legislativa del Parlamento Vasco, y que depende de si se modifica, o no, en el futuro la Red estatal de carreteras [...] nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado».

Finalmente, en los FFJJ 13 y 14 de la STC 132/1998 se enjuicia como inconstitucional la inclusión en la Red vasca de carreteras del tramo de la N-1 de Madrid a Irún que discurre por el Condado de Treviño⁷.

La posterior modificación de la Ley 2/1989, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, por la Ley 5/2002 –una vez transferida la autopista A-8 (Bilbao-Behobia) en 1999 al País Vasco⁸– fue recurrida por el Presidente del

⁷ El Gobierno Vasco, según lo indica la STC 132/1998, fundamenta la competencia del País Vasco en el art. 10.34 EAPV: «al determinar que «en materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, núm. 1 del art. 148 CE, las Diputaciones Forales conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este Estatuto»... constata esta parte que, desde 1870, el Órgano Foral alavés ha ejercido todas las labores de conservación, reparación, mejora y policía en el tramo discutido, denominado «la legua del Rey». Además, una vez aprobado el Estatuto, la Diputación alavesa ha seguido ejercitando actuaciones sobre la N-1 a su paso por Treviño. Resulta, pues, a su juicio, difícilmente explicable que, habiendo estado el mencionado tramo sometido secularmente al ámbito de gestión de la Diputación alavesa, reivindique la Administración estatal su titularidad, pretendiendo formalmente fundamentarlo en un supuesto de incorporación al Anexo de la Ley 25/88, a través del excepcional sistema de delimitación perimetral o lineal discontinua porque, en otros supuestos en que se ha considerado que una vía gestionada por otra Administración territorial debiera formar parte de la red estatal, se ha procedido a su incorporación en el catálogo a través del sistema legalmente previsto al efecto, sea en los textos reguladores de las carreteras cuando se trata de un cambio de titularidad de la vía, sea a través del sistema de traspaso de bienes y servicios. Ningún sistema de cesión ni de traspaso se conoce que pudiese modificar la afirmación de titularidad que sobre el mencionado tramo se expresó en el Decreto 3.021/1978, cuando se incluyó entre los tramos de la N- 1 referidos en el Real Decreto 2.850/1977 el designado como: «de L.P Álava a L. P. Álava, provincia de Burgos».

⁸ Real Decreto 1837/1999, de 3 de diciembre, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras, por el que se publica

Gobierno ante el TC, en la medida en que contempla en su seno el «tramo de la autopista A-1 comprendido entre el límite de Álava y Armiñón y el de la autopista A-68, con comienzo en el enlace A-8 (Solución Sur) y fin en el límite con La Rioja». En ambos casos la STC 168/2009, de 9 de julio, concluye que:

«resulta clara la vulneración de la competencia estatal sobre ambos tramos de autopista, por cuanto basta para apreciarla con la simple constatación de que los mismos forman parte de la Red de carreteras del Estado, tal como las partes comparecidas han reconocido y resulta del anexo del Real Decreto 1421/2002, de 27 de diciembre, que modifica el inventario de autopistas de peaje integradas en la Red de carreteras del Estado» (FJ 4º)».

Con posterioridad, el Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, y el Decreto 174/2018, de 3 de diciembre (BOPV 5 de diciembre) hacen público, de forma simultánea, el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el Real Decreto 2769/1980, en materia de carreteras. Al efecto, se materializa el traspaso al País Vasco de la titularidad del tramo de la autopista A-1 comprendido entre el límite de Álava y Armiñón «en condiciones de uso libre de peaje, así como las funciones y servicios correspondientes hasta ahora ejercidos por la Administración General del Estado».

Finalmente, el Real Decreto 314/2019, de 26 de abril (BOE 6 de mayo), y el Decreto 71/2019, de 30 de abril, (BOPV 6 de mayo), hacen público, de forma simultánea, el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el Real Decreto

en el BOE 29.12.1999, el acuerdo de la comisión mixta de transferencias con el que se materializa el traspaso «a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios hasta ahora ejercidos por la Administración del Estado en relación con la autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia). Queda traspasada a la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad de la autopista A-8, que se detalla en la relación número 1. La Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación al régimen competencial de sus territorios históricos, y conforme determinen sus normas institucionales, se subroga en la posición jurídica ostentada hasta ahora por la Administración del Estado como consecuencia de su titularidad sobre la autopista A-8. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración del Estado mantendrá a su cargo respecto a sociedad concesionaria de la autopista, hasta el 31 de diciembre del año 2001, todas las obligaciones y derechos con repercusiones económicas y financieras derivados de la aplicación del contrato de concesión en vigor. A tal efecto, la Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará al Ministerio de Fomento la información que este le solicite para su determinación... El traspaso será efectivo *a partir del* día siguiente a aquel en que entre en vigor el Real Decreto por el que se dé de baja en la Red de Carreteras del Estado la autopista objeto de este traspaso». Con idéntico contenido en el BOPV de 30.12.1999 se publica el Decreto 433/1999, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 15 de noviembre, sobre traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras.

2769/1980, en materia de carreteras. Y al efecto se materializa el traspaso «a la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad del tramo de la autopista AP-68 Bilbao-Zaragoza que discurre por su territorio»⁹.

III. COMPETENCIAS DE LA CA DE EUSKADI EN MATERIA DE CARRETERAS

3.1. Los traspasos del Estado a Euskadi son trasferidos a su vez al correspondiente Territorio Histórico

En los Acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencias, ya citados, el Estado traspasa las carreteras a la CA del País Vasco. Por primera vez, tras la aprobación del EAPV, el Real Decreto 2769/1980¹⁰, transfiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras:

«Todas las funciones y potestades hasta ahora ejercidas por el Gobierno y la Administración del Estado sobre la totalidad de carreteras, caminos y autopistas no sujetas a régimen de concesión, que hasta la actualidad han sido de titularidad estatal, en aquellos tramos que discurren dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, incluidos los correspondientes itinerarios de las redes nacionales básicas, complementaria y regional [...]. La Comunidad Autónoma Vasca se sujetará a las normas técnicas que dicte el Estado sobre construcción y conservación de carreteras [...].»

Con posterioridad las autopistas en régimen de concesión (A-8, A-1 y A-68) han sido traspasadas a Euskadi en 1999¹¹, 2018¹² y 2019¹³.

⁹ Entre otras especificidades el Acuerdo publicado indica que: «El traspaso del tramo transferido de autopista respetará el régimen jurídico aplicable a la concesión afectada... Se arbitrarán las medidas de coordinación necesarias entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco para fomentar la participación de esta última en los órganos de relación y control de la empresa concesionaria... Una Comisión Técnica, integrada por igual número de representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Administración del Estado, establecerá las condiciones para que se materialice la gestión diferenciada y separada de las concesiones administrativas resultantes...».

¹⁰ BOE 27.12.1980, también publicado en el BOPV de 23.01.1981.

¹¹ Real Decreto 1837/1999, de 3 de diciembre (BOE 29.12.1999). Con idéntico contenido en el BOPV de 30.12.1999 se publica el Decreto 433/1999, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 15 de noviembre, sobre traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras (A-8).

¹² Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, y Decreto 174/2018, de 3 de diciembre (BOPV 5 de diciembre) publican el traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras (A-1).

¹³ Real Decreto 314/2019, de 26 de abril, y Decreto 71/2019, de 30 de abril (BOPV 6 de mayo) publican el traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras (A-68).

Y a su vez la CA trasfiere a cada uno de los Territorios Históricos, todas las carreteras y autopistas, de conformidad con su localización territorial. Así, los Decretos 45/1985¹⁴ y 55/1985¹⁵ transfieren a Gipuzkoa y Bizkaia:

«Todas las funciones y potestades en materia de planificación, financiación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos y autopistas [...] de titularidad de la Comunidad Autónoma Vasca, en aquellos tramos que discurren dentro de su Territorio Histórico, incluidos los itinerarios de las redes básicas, complementaria y regional».

Y la autopista A-8 (Bilbao-Behobia) fue traspasada a los TTHH de Gipuzkoa y Bizkaia, en diciembre del año 2000, por los Decretos 261/2000¹⁶ y 263/2000¹⁷ respectivamente.

El caso del Territorio Histórico de Araba es distinto porque sus competencias entroncan con un régimen ininterrumpidamente gestionado por su Diputación Foral. El Reglamento foral vigente durante más de cincuenta años en materia de carreteras en Araba, es decir hasta la entrada en vigor de la Norma Foral 20/1990 de carreteras¹⁸, fue aprobado por la Diputación Foral en su sesión de 15 de diciembre de 1939¹⁹.

3.2. El Plan General de carreteras del País Vasco

El preámbulo de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, aprobada por el Parlamento Vasco, justifica el Plan General como instrumento de coordinación dado:

¹⁴ BOPV 06.03.1985.

¹⁵ BOPV 06.03.1985.

¹⁶ BOPV 29.12.2000. En la publicación del Acuerdo de transferencias se dispone que: «Los Órganos Forales del Territorio Histórico de Gipuzkoa asumen, con referencia a su ámbito territorial, todas las funciones y potestades en materia de planificación, financiación, proyecto, construcción, conservación, modificación, uso y explotación, sobre el tramo de la autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia) cuyo itinerario se desarrolla en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, todo ello en los términos que especifica el presente Acuerdo».

¹⁷ BOPV 29.12.2000. En la publicación del Acuerdo de transferencias, además de lo indicado en la nota precedente, pero en el presente caso referido a Bizkaia, se dispone que: «respecto al contrato de concesión en vigor por el que se gestiona actualmente la autopista A-8, le seguirá correspondiendo a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma transitoriamente, hasta el vencimiento del contrato, llevar la unidad de todas las relaciones formales y de control económico que se realizan a través de la Delegación del Gobierno en la concesionaria, la aprobación de las autorizaciones a la concesionaria relacionadas con su régimen social y la aprobación de las normas de carácter general que incidan en las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios de la autopista».

¹⁸ BOTHA 09.12.1990

¹⁹ Incluso en el Territorio Histórico de Araba se aprobó el Decreto 3.140/1975 (BOE 01.12.1975) para adaptar la aplicación de la Ley estatal de Carreteras de 19.12.1974.

«el carácter continuo y unitario de las redes viarias, la compatibilidad de la planificación viaria con otros ámbitos, entre los que se subrayan el del transporte, el de la regulación del tráfico, el de la ordenación territorial y medioambiental, el de la economía y, sobre todo, por coherencia con [...] la Ley 27/1983, que demanda de las Administraciones forales la ejecución como mínimo de las previsiones, objetivos, prioridades y mejoras contenidos en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes [...]».

El Plan General jerarquiza las carreteras del País Vasco²⁰, en atención a su funcionalidad, en cinco redes (art. 5): red de interés preferente, red básica, red complementaria, red comarcal y red local. La red de interés preferente comprende los itinerarios de acceso a los pasos fronterizos, a los puertos y a los aeropuertos, así como los que atiendan un volumen considerable de vehículos pesados o una carga apreciable de mercancías peligrosas. La red básica incluye las carreteras que, sin pertenecer a la red de interés preferente, estructuren cada territorio histórico formando itinerarios completos y las que teniendo un tráfico importante conecten TTHH o las une con otras CCAA. La red complementaria conecta los itinerarios de alta capacidad de las redes básicas y de interés preferente con las arterias urbanas. La red comarcal abarca las carreteras que, sin un tráfico importante, comuniquen comarcas vecinas. Y, por último, la red local está integrada por el resto de las carreteras que no se integren en las redes ya descritas.

Finalmente, como establece la Ley (art. 15), corresponde a los órganos forales de los TTHH fijar el conjunto de previsiones, objetivos, prioridades y mejoras de los programas de actuaciones del Plan General de Carreteras del País Vasco, dentro de su ámbito territorial y conforme a sus competencias. Y como órgano de coordinación se crea la Comisión del Plan General de Carreteras integrada por tres representantes del Gobierno Vasco, más los representantes de cada uno de los TTHH (art. 22).

3.3. Conflictos de competencia resueltos por la Comisión Arbitral

Son tres los conflictos resueltos por la Comisión Arbitral, prevista en el art. 39 EAPV²¹. En todos los casos se trata de conflictos planteados por el Go-

²⁰ La denominación de las carreteras del País Vasco se determina, teniendo en cuenta la clasificación jerárquica, de conformidad con las previsiones del art. 6 de la Ley 2/1989.

²¹ «Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior

bierno Vasco, en los que fundamentalmente se deslinda entre las competencias de tráfico (que corresponden a la CA) de las competencias de carreteras (propias de los órganos forales).

En primer lugar, el Gobierno Vasco plantea un conflicto positivo de competencia frente al Decreto Foral 46/2002, aprobado por el Consejo de Diputados de Araba, por el que se regula el sistema de control de la Red Viaria Foral y el Centro de Control de Carreteras (BOTH 02.08.2002). La Resolución 1/2003, de 24 de febrero, aprobada por el Pleno de la Comisión Arbitral, responde al conflicto positivo de competencia²², y para ello parte de que a la Diputación corresponde la competencia en materia de carreteras, pero al Gobierno Vasco la gestión de tráfico. Por consiguiente,

«la colaboración de la Diputación Foral con otras Administraciones Públicas competentes en materia de carreteras, no justifica, sino que desautoriza la adopción de ciertas soluciones o fórmulas cooperativas. A saber, aquellas cuyo establecimiento y desarrollo presupongan la atribución al Territorio Histórico de competencias ajenas a la lista que taxativamente fija el repetido artículo 7.8 de la Ley de Territorios Históricos»²³,

Y como tales entiende las que, a su juicio, invaden las competencias de tráfico y seguridad vial, aunque entre estas últimas no puede dudarse de que a los TTHH corresponde, por ejemplo, la competencia de conservación de las carreteras, que en ocasiones plantea problemas de difícil deslinde con la detección de problemas de seguridad vial, con origen, por ejemplo, en problemas de conservación de las carreteras.

de Justicia del País Vasco...». Véase al respecto la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral (BOPV 27 de julio de 1994).

²² La Resolución se encuentra publicada en el BOPV de 09.04.2003, y acoge íntegramente las pretensiones del Gobierno Vasco y, por lo tanto, declara literalmente: «1.- Que los siguientes preceptos del Decreto Foral del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Álava de 30 de julio de 2.002, regulador del sistema de control de la Red Viaria Foral y creador del Centro de Control de Carreteras, vulneran, como a continuación se precisa, la distribución de competencias asignadas a las Instituciones Comunes y Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y exigen las modificaciones oportunas: – Artículo 2.1 del Decreto Foral: Son contrarias a Derecho las referencias a la señalización vertical variable, los postes de auxilio y socorro, y los semáforos. – Artículo 2.3 II del Decreto Foral: Da entrada indebidamente la expresión: «...entre las que podrá incluir su relación con el sistema y el Centro del Control de las Carreteras». – Artículo 4 e del Decreto Foral: Realiza una mención improcedente de los mensajes y usos de la señalización vertical variable. – Artículo 7 del Decreto Foral: Tiene que interpretarse en consonancia con los pronunciamientos anteriores. 2.- Que el Gobierno Vasco es titular de las competencias que, indebidamente atribuidas en los pasajes del Decreto Foral que acaban de citarse, pertenecen a la materia de gestión de tráfico y seguridad vial».

²³ Recuérdese que el art. 7.8 LTH, atribuye a los TTHH la competencia de «la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras».

En segundo lugar, el Gobierno Vasco plantea un conflicto positivo de competencia en relación con «las actuaciones encaminadas a la instalación de Cámaras de Televisión en Carretera Nacional N.622 y tendido de fibra óptica por parte de la Diputación Foral de Álava». La Resolución 4/2003, de 6 de octubre, aprobada por el Pleno de la Comisión Arbitral, responde al conflicto positivo de competencia²⁴, en la que la Diputación comunica al Gobierno Vasco que las obras:

«tenían por objeto instalar las cámaras de video, así como el tendido de la fibra óptica, con la finalidad de posibilitar las funciones de conteo de vehículos, puesta en funcionamiento de estaciones meteorológicas, así como elemento de control de la seguridad vial en los túneles, como es el caso de Aiurdin, todo ello de plena y completa competencia de la Diputación Foral de Álava».

Obviamente, si la finalidad de las cámaras de vídeo o del tendido de fibra óptica fuese la conservación –o el mantenimiento– de las carreteras, la competencia para su instalación no podría cuestionarse desde la perspectiva de las competencias atribuidas a los TTHH por el art. 7.8 LTH²⁵.

Sin embargo, si la finalidad se pretende justificar desde «la seguridad vial en los túneles», o desde el tráfico, la competencia se atribuye al Gobierno Vasco. Y todo ello a pesar de que la actuación administrativa de la Diputación, según la Comisión Arbitral,

«podría encontrar cobertura legal, al menos en el caso del túnel, en el artículo 2.1 del Decreto Foral 46/02 del Consejo del Diputados [...] que regula el sistema de control de la red viaria foral y el centro de control de carreteras que

²⁴ La Resolución se encuentra publicada en el BOPV de 23.01.2004, y decide literalmente en cuanto al fondo debatido: « 2.– Que la pretensión de la Diputación Foral de Álava de instalar dos cámaras de televisión en la carretera N-622, salida del Túnel de Aiurdin y enlace de Echávarri-Viña con la finalidad, entre otras, de realizar funciones de conteo de vehículos y de control de seguridad vial, vulnera la distribución de competencias asignadas a las Instituciones Comunes y Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco ya que las mismas pertenecen a la materia de gestión de tráfico y seguridad vial cuya titularidad de gestión corresponde al Gobierno Vasco. 3.– Que igual pronunciamiento merece la pretensión de la Diputación Foral de Álava de instalar el tendido de fibra óptica con finalidad contenida en el anterior pronunciamiento de la presente Resolución».

²⁵ En tal sentido la propia Resolución 4/2003 de la Comisión Arbitral lo explicita cuando dice: «Es cierto que la utilización del sentido común parece aconsejable que aquella administración que tiene competencia en el mantenimiento de las infraestructuras viales pueda tener una información permanente, por ejemplo, del estado físico de los túneles. Pero esta resolución tiene por finalidad, desde la estricta perspectiva jurídica, dar contestación al problema planteado para lo que necesariamente se deberá de realizar el juicio de valor pertinente por ver la finalidad que la administración afectada ha manifestado respecto a la utilización de las videocámaras. Y es en este aspecto donde la Diputación Foral de Álava manifiesta de forma indubitada que su pretensión a la hora de instalar los mecanismos de reproducción visual tiene por finalidad la posibilidad de, entre otros, el conteo de vehículos y la seguridad vial en los túneles».

establece como elemento integrante en el sistema de control «los elementos de control de túneles». Parece por tanto que la materialización física de la instalación de la cámara podría estar bajo la cobertura del título competencial del ordenamiento jurídico vigente, pero el análisis no debe centrarse en estos términos, al menos no exclusivamente, y habrá que estar a la finalidad de la utilización de los medios por ver si de esa forma se quiebra el ámbito competencial entre las dos administraciones afectadas».

Por último, en tercer lugar, el Gobierno Vasco plantea un conflicto positivo de competencia frente a la Diputación Foral de Gipuzkoa en relación con la negativa a otorgar una «autorización para la instalación de equipamientos y realización de obras en el punto kilométrico 416,7 de la Carretera N-1 (Olaberria)». La Resolución 6/2003, de 3 de noviembre, aprobada por el Pleno de la Comisión Arbitral, responde al conflicto positivo de competencia²⁶, que dirime entre las competencias en materia de carreteras y las de tráfico.

En concreto, la Administración autonómica quiere instalar dentro del Territorio Histórico de Gipuzkoa, un equipamiento cuyas características consisten en un panel de mensaje variable colocado sobre su soporte con cámara de televisión, lazos magnéticos para la detención y cuenteo de vehículos, más un armario de equipos electrónicos que controlan los equipamientos y las comunicaciones, y, por último, la instalación de una estación meteorológica y un poste de auxilio de SOS. La literalidad de los medios materiales referenciados y su finalidad, supervisar telemáticamente el estado de la circulación, recoger, clasificar y analizar datos de interés para el tráfico como volumen, velocidad media, nivel de servicio, detención e incidentes de tráfico, pronta respuesta a los incidentes y accidentes de tráfico etc., constituyen elementos del conjunto de competencias referidos a la competencia genérica de «gestión de tráfico», ámbito competencial de las Instituciones Comunes del País Vasco que en nin-

²⁶ La Resolución se encuentra publicada en el BOPV de 23.01.2004, y decide literalmente en cuanto a las pretensiones del Gobierno Vasco: «1.- Que la titularidad de las competencias controvertidas relativas a la regulación, gestión y control de tráfico, en el sentido expresado en la solicitud del Director de Tráfico del Gobierno Vasco de 9 de octubre del 2002, corresponde a los órganos competentes del Gobierno Vasco, en cuanto a que los elementos que se pretenden instalar son propios de las atribuciones que sobre toda clase de señalización variable o instrumento de información y gestión de la circulación sobre las vías públicas integran la competencia sobre el tráfico. 2.- Que referente a la pretensión de que esta Comisión Arbitral declare que la Diputación Foral de Guipúzcoa debe otorgar sin demora autorización al Departamento de Interior para la instalación de equipamientos y realización de obras, necesarios para el ejercicio de las competencias de la Administración Autonómica en materia de Tráfico y Circulación de Vehículos en los concretos puntos, tramos de vías del Territorio Histórico de Guipúzcoa al que se refiere la solicitud cursada por el Director de Tráfico en escrito 9 de Octubre del 2002, queda fuera del alcance competencial que el Ordenamiento Jurídico vigente confiere a esta Comisión Arbitral, sin perjuicio de la previsión establecida en el párrafo segundo del artículo 68 de la LCA».

gún caso se enmarcan entre las atribuidas por el art. 7.8 LTH a los TTHH. Por ello la autorización que el Gobierno Vasco solicita a la Diputación Foral de Gipuzkoa, se adscribe, a juicio de la Comisión Arbitral, en la competencia de gestión de tráfico vial.

IV. COMPETENCIAS DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

4.1. Exclusividad en la planificación, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras

A la luz de lo dispuesto en el art. 7.8 LTH, en desarrollo de las previsiones del marco constitucional y estatutario, nadie discute las competencias exclusivas en materia de carreteras de los TTHH. La regulación en cada Territorio Histórico se lleva a cabo por las correspondientes Normas Forales: en Araba por la NF20/1990, de 25 de junio²⁷; en Bizkaia por la NF 2/2011, de 24 de marzo²⁸, y en Gipuzkoa el Decreto Foral Normativo 1/2006, de 6 de junio, aprueba el Texto Refundido de la NF de Carreteras y caminos²⁹. Todo ello sin perjuicio de que existan múltiples normas complementarias que regulan peajes³⁰, subvenciones³¹, o vías ciclistas³².

En el contenido de las Normas Forales de carreteras se regulan sus previsiones de planificación, con expresa remisión a los instrumentos de ordenación

²⁷ BOTHA de 09.07.1990.

²⁸ BOB de 29.03.2011.

²⁹ BOG de 21.06.2006.

³⁰ Por ejemplo, la Norma Foral 4/2020, de 6 de noviembre, regula el canon de utilización de determinados tramos entre Beasain-Bergara de la autovía A-636 del Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG 12.11.2020).

³¹ El Acuerdo 317/2018, del Consejo de Gobierno Foral de 12 de junio, aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los residentes en el Territorio Histórico de Álava por el peaje satisfecho, en los tramos subvencionables de la autopista AP-1 y de la AP-68 (BOTHA 20.06.2018). En Bizkaia, el Decreto Foral 122/2020, de 15 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, aprueba las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2021 de subvenciones destinadas a personas físicas usuarias de las infraestructuras viarias, gestionadas directamente, sometidas a peaje de titularidad foral (BOB 30.12.2020). En Gipuzkoa, el Decreto Foral-Norma 4/2010, de 15 de junio, fija la cuantía del canon de utilización de las autopistas AP-8 y AP-1 a partir del 1 de julio de 2010, y la regulación de los descuentos (BOG 01.07.2010), la posterior Norma Foral 19/2014, de 23 de diciembre, modifica algunos preceptos del Decreto Foral-Norma 4/2010 (BOG 31.12.2014), e igualmente lo hace la Norma Foral 9/2019, de 23 de diciembre (BOG 30.12.2019).

³² A este último propósito, en Gipuzkoa la NF 1/2007, de 24 de enero, regula las vías ciclistas, y la NF 6/2014, de 30 de junio, regula su plan territorial sectorial. En Araba lo regula la NF 4/2010, de 8 de marzo. Y en Bizkaia lo hace la NF10/2014, de 27 de junio.

territorial³³ y a su procedimiento de elaboración, así como a la clasificación de las carreteras en línea de continuidad con las previsiones de la examinada Ley 2/1989³⁴, distinguiendo además por su titularidad entre las municipales y las forales, y por su tipología y características técnicas entre las autopistas, las autovías y el resto de carreteras o convencionales. También se regula la extensión del dominio público viario, sus inventarios, el procedimiento de desafectación, y los eventuales intercambios de titularidad que puedan llevarse a cabo entre las carreteras de titularidad municipal y foral.

En materia de planificación territorial el instrumento clave en cada Territorio Histórico es el Plan Territorial Sectorial (PTS) de carreteras, que será vinculante tanto para las Administraciones Públicas como los particulares, y que se complementará con los correspondientes Planes municipales, con naturaleza de planes especiales desde la perspectiva urbanística.

También se detallan las normas de construcción, mejora y explotación de las carreteras, regulando el contenido de los proyectos de construcción, anteproyectos y proyectos de trazado, así como su tramitación, aprobación y sus efectos, acompañados de los correspondientes estudios informativos, que contendrán los datos necesarios y el análisis realizado para definir y valorar las distintas alternativas a un determinado problema viario, así como cada una de las soluciones que se proponen.

Lógicamente para materializar la construcción de las carreteras se regula la adquisición y ocupación de los bienes necesarios. La aprobación de los proyectos de carreteras implicará la declaración a efectos de expropiación la utilidad pública de las obras y –si contuvieren en su documentación la relación concreta e individualizada de los terrenos, construcciones y otros bienes o derechos a que afecten– la necesidad de ocupación y su adquisición, así como la de imposición o modificación de servidumbres.

La financiación de las obras de construcción, mejora y conservación de carreteras y caminos, así como las de ordenación de accesos y, en general, las actuaciones exigidas para su buen funcionamiento y explotación, se realizan normalmente con cargo a los Presupuestos Forales, sin perjuicio de la colaboración que pueda obtenerse de otras entidades públicas y privadas. Claramente el

³³ Véase, por ejemplo, la NF 8/1999, de 15 de abril por la que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia (BOB de 18.05.1999). La Orden Foral 2504/2020, de 23 de septiembre, del Diputado Foral de Infraestructuras y Desarrollo Territorial, incoa el procedimiento para la aprobación del nuevo Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia (BOB 30.09.2020).

³⁴ Véase supra el apartado III.2, y la clasificación de la Ley 2/1989 que distingue entre las redes de carreteras: de interés preferente, básica, complementaria, comarcal y local.

reto económico-financiero radica en conseguir el equilibrio entre financiar las carreteras con el dinero del contribuyente, vía presupuestos (y utilizar las carreteras de forma gratuita), o generalizar el pago por uso de las carreteras, de modo específico a quienes las utilizan, vía peajes o tasas³⁵.

La explotación de las carreteras comprende las actividades de conservación y mantenimiento, así como las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y de quienes la utilizan, e incluye las operaciones referentes a señalización, ordenación de accesos, imposición de límites y control del uso del dominio público viario y, finalmente, la regulación y autorización de los usos del suelo en las zonas de protección, o la sanción de las infracciones que se puedan producir. La explotación de las carreteras se puede llevar a cabo directamente por la Administraciones Forales o locales, titulares de las carreteras, podrá encomendarse por los Ayuntamientos a los Consorcios o Mancomunidades, o así mismo podrán constituirse organismos autónomos o sociedades públicas a las que la Administración titular encomiende su explotación.

En este sentido las tres Diputaciones Forales crearon entre 2002-2003 sus propias sociedades públicas a las que encomiendan la explotación de sus principales carreteras. Así en Araba se crea Arabat³⁶. La Norma Foral 20/1990, de 25 de junio, de Carreteras del Territorio Histórico de Álava (modificada por Norma Foral 13/2003, de 31 de marzo) establece la financiación mediante recursos propios de las carreteras explotadas por la sociedad pública foral. En el Decreto Foral 44/2004, del Consejo de Diputados de 22 de junio, fija la cuantía inicial del peaje por el uso de la autopista AP-1 Vitoria-Gasteiz-Eibar en el tramo alavés, y especifica el mecanismo de actualización de precios. La concesión se establece entre el PK 100 y el PK 114+230 de la autopista AP-1, en su límite con Gipuzkoa. Las tarifas se aprueban anualmente por la Diputación Foral de Álava, ya sea mediante Decreto Foral o mediante Norma Foral. Y por defecto existe un mecanismo para su revisión automática mediante la subida del 95% del último IPC estatal disponible antes de final de año³⁷.

³⁵ Al efecto, puede verse, ESTEBAN RÍOS, J., Algunas reflexiones sobre las distintas alternativas existentes para financiar el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas, *RVAP*, 120 (2021), pp. 103-136.

³⁶ Arabat, Arabako Bideak-Vías de Álava. S.A., es una sociedad dependiente del Departamento de Obras Públicas y Transportes de la Diputación Foral de Álava, cuyo objeto es la conservación, mantenimiento, explotación y seguridad de la autopista Vitoria-Gasteiz-Eibar a su paso por el Territorio Histórico de Álava. Arabat se creó en el año 2003 como sociedad pública foral encargada de la construcción de la AP-1 en el tramo alavés. A partir de la apertura de la autopista el 22 de mayo de 2009, Arabat gestiona su mantenimiento y seguridad.

³⁷ Los descuentos en el pago de peajes para personas físicas se regulan en el Acuerdo 317/2018, del Consejo de Gobierno Foral de 12 de junio, por el que se aprueban las bases reguladoras para la

En Bizkaia se crea la sociedad pública Interbiak³⁸. A partir del 6 de junio de 2003, Interbiak, gestiona la explotación del tramo vizcaíno de la A-8 mediante el cobro a los usuarios de un peaje o canon por uso. El objeto social de Interbiak comprende: la realización de estudios, proyección, construcción, conservación, mantenimiento y explotación –por sí misma o por terceros– de las infraestructuras viarias que le encomiende la Diputación Foral de Bizkaia; y en particular, con carácter no limitativo, la gestión y operación mediante la aplicación de un canon por uso, de la Autopista A-8 en el tramo comprendido entre Basauri y el límite con Gipuzkoa; así como la construcción y operación mediante la aplicación de un canon de la Variante Sur Metropolitana (Supersur) y construcción de otras infraestructuras pertenecientes al sistema de accesibilidad del Territorio Histórico de Bizkaia, que le sean encomendadas por la Diputación Foral de Bizkaia³⁹. Además, el Decreto Foral 122/2020, de 15 de diciembre, aprueba las

concesión de subvenciones a los residentes en el Territorio Histórico de Álava por el peaje satisfecho, en los tramos subvencionables de la autopista AP-1 y de la AP-68 (BOTH A 20.06.2018). Además, para los usuarios de la AP-1 se ha establecido una tarifa plana mensual para 50 viajes por 15 euros al mes en los tramos entre Etxabari-Ibiña y Eskoriatza, y de 60 euros al mes entre Eskoriatza y Málzaga (entronque con la autopista AP-8). En los desplazamientos que discurran entre ambas zonas, se aplicará la parte proporcional que corresponda a cada límite. A los efectos de esta subvención todos los viajes deben tener origen o destino en un peaje situado en el territorio de Álava. Y para los usuarios de la AP-68 se aplica un descuento del 60% al importe del trayecto (IVA incluido) cuando tengan su origen y destino en uno de estos peajes: Llodio, Ziorraga, Altube, Subijana y Zambrana. Para tener derecho a subvención el usuario debe completar al menos 15 viajes en cada periodo mensual. La información a este propósito puede verse en: <https://peajesocial.arabat.org/>. El trayecto entre Bilbao y Llodio está excluido de subvención, y a este último propósito se publica en el BO de las JJGG de Araba, de 27.04.2021 (p. 289), la moción por la que se pide que se bonifique también el tramo Llodio-Bilbao, de conformidad con la promesa realizada por el Diputado General en 2019, tal como puede verse en Deia de 04.05.2019.

³⁸ Interbiak Bizkaia, S.A.U. es una Sociedad Mercantil Foral de la Diputación de Bizkaia. Se constituye mediante acuerdo de la Diputación Foral de Bizkaia de 28 de Mayo de 2.002. Dicha constitución tiene origen en las conclusiones adoptadas por la Comisión de Infraestructuras de las Juntas Generales de Bizkaia, que subraya la necesidad de acometer diversas actuaciones públicas que permitan adecuar las infraestructuras públicas viarias del Territorio Histórico de Bizkaia al crecimiento del tráfico en las carreteras de Bizkaia. La NF 11/2002, de 12 de diciembre, por la que se crea y regula el canon de utilización de infraestructuras viarias y se regulan determinados aspectos del régimen tributario de la Sociedad Pública Foral Bizkaiko Hegoaldeko Akzesibilitatea, SA (BOB de 10.01.2003). Como se analizará infra su Capítulo I es anulado de forma firme por la STS de 12.02.2009, RJ\2009\1798.

³⁹ Igualmente se gestionan los Túneles de Artxanda que constituyen un sistema viario de tres ejes que forman un triángulo. Dos de ellos, La Salve-Txorierrri y Ugasko-Txorierrri (de peaje) unen el centro de Bilbao con la Autovía N-637 (corredor del Txorierrri) agilizando el acceso al aeropuerto de Bilbao y a los municipios de la margen derecha de la ría del Nervión. El tercero, Ugasko-La Salve, sirve de variante al casco urbano de Bilbao entre los barrios de Begoña y Deusto. *Eje La Salve-Txorierrri*. Va desde Puente de la Salve hasta el corredor del Txorierrri, con una longitud aproximada de 2.100 m. En este corredor se construye un túnel bajo el monte Artxanda de tres carriles y 1.270 m. de longitud y los enlaces de La Salve y el del Txorierrri. *Eje Ugasko-Txorierrri*. Va desde el Puente de Deusto hasta el corredor del Txorierrri con un túnel bajo el monte Artxanda de dos carriles y 1.073 m. de longitud y los enlaces de Ugasko

bases reguladoras y la convocatoria para el año 2021 de subvenciones destinadas a personas físicas usuarias de las infraestructuras viarias sometidas a peaje de titularidad foral⁴⁰. Igualmente, para el transporte pesado se prevén descuentos del 13%, a partir de la realización de un número concreto de trayectos, tanto en la AP-1 como en la Supersur⁴¹.

y del túnel Ugasko-La Salve y dos ramales complementarios en el enlace del Txorierrri. *Eje Ugasko-La Salve*. Une la Plaza Pío X, junto al Puente de Deusto, con la conexión de la N-625 en las proximidades de Ciudad Jardín. Con una longitud de 1.500 m. incluye la construcción de un túnel de dos carriles y 1.073 m. En el enlace del Txorierrri están situados el área de peaje y el edificio de control.

⁴⁰ BOB 30.12.2020. Con detalle en su art. 10 se indica que: «El importe de la subvención será: a) Del 100% del coste abonado por la persona beneficiaria en concepto de peajes, a partir de que haya incurrido en un gasto mensual superior a 33,45 euros... b) Si la persona beneficiaria no hubiere llegado a abonar el coste mensual señalado ... la ayuda se calculará de acuerdo con los siguientes criterios: 1) Se clasificarán de mayor a menor los viajes realizados dentro del mes natural según su importe respectivo, siendo así los diez primeros viajes los de mayor importe. El coste incurrido por estos diez primeros viajes mensuales no generará derecho a subvención. 2) Se subvencionará a la persona beneficiaria con el 35% del importe de los peajes pagados entre el decimoprimer (11) y el vigesimoquinto (25) viaje realizado cada mes, excluido el IVA, ambos incluidos. 3) Se subvencionará a la persona beneficiaria con el 45% del importe de los peajes pagados desde el vigesimosexto (26) viaje de cada mes, excluido el IVA, incluido este viaje». Por su parte, en el art. 11 se regulan las subvenciones por tránsitos en infraestructuras de titularidad de las Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa: «1. Se otorgará la subvención en razón del tránsito por las infraestructuras viarias, gestionadas directamente, sometidas a peaje en los Territorios Históricos de Álava y Gipuzkoa, siempre que el viaje tenga origen o destino en Bizkaia, además de que se utilice el OBE como medio de pago del peaje y la matrícula del vehículo que conste en el mismo se corresponda con la indicada en la solicitud de la subvención. En esta modalidad de subvención, el importe de la subvención será del 100% del coste abonado por la persona beneficiaria en concepto de peajes a partir de que haya incurrido en un gasto mensual superior a 48,93 euros... 2. Excepcionalidad en zonas fronterizas... residentes en los municipios de Durangaldea fronterizos con Gipuzkoa, que se incorporan a la autopista AP-8 en Eibar al ser el acceso más cercano o en Arrasate o Luko para incorporarse a la AP-1... personas físicas empadronadas y/o con domicilio fiscal en cualquiera de los municipios de... Durangaldea, los viajes con origen o destino Eibar y/o Arrasate y/o Luko, se considerarán como tránsitos subvencionables. Asimismo... residentes en los municipios de Lea-Artibai fronterizos con Gipuzkoa que se incorporan a la autopista AP-8 en Eibar, Elgoibar o Itziar como accesos más cercanos... personas físicas empadronadas y/o con domicilio fiscal en cualquiera de los municipios de... Lea Artibai, los viajes con origen o destino, Eibar, Elgoibar y/o Itziar, también se considerarán como tránsitos subvencionables».

⁴¹ AP-8 (Bilbao-Ermua) vehículos pesados: «Descuento del 13% sobre el peaje de los trayectos efectuados por la AP-8 Galdakao-Límite con Gipuzkoa y Variante Sur Metropolitana por aquellos vehículos pesados que durante el mes natural realicen 20 o más viajes utilizando de forma combinada las dos infraestructuras, la AP-8 Galdakao-Límite con Gipuzkoa y la AP-8 VSM Bilbao-Santurtzi, en un único sentido, y utilizando el mismo OBE como medio de identificación y pago en ambas infraestructuras en el mismo día (excluidos los trayectos de tarifa 0). Una vez cumplido todo lo anterior, dicho descuento se aplicará desde el primer paso que se hubiere realizado». AP-8 Variante Sur Metropolitana (Larraskitu-Santurtzi) Vehículos pesados: Descuento del 13% sobre el peaje de los trayectos efectuados por la AP-8 Galdakao-Límite con Gipuzkoa y Variante Sur Metropolitana por aquellos vehículos pesados que durante el mes natural realicen 20 o más viajes utilizando de forma combinada las dos infraestructuras, la AP-8 Galdakao-Límite con Gipuzkoa y la AP-8 VSM Bilbao-Santurtzi, en un único sentido, y utilizando el

Bidegi es la sociedad foral, creada por la Diputación Foral Gipuzkoa⁴², encargada de gestionar sus autopistas AP-1 y AP-8⁴³, la autovía A-636 y el sistema de cobro para el transporte pesado en la N-I y en la A-15. Tras su constitución, y por encomienda de la Diputación asume no solo el mantenimiento, sino también la construcción y financiación: de la nueva AP-1⁴⁴, del Segundo Cinturón de Donostia-San Sebastián y la de los terceros carriles desde Irún hasta Orio de la AP-8, así como la de la autovía A-636⁴⁵. Las inversiones, en su mayor parte, son financiadas mediante los ingresos que genera la recaudación de los peajes⁴⁶.

mismo OBE como medio de identificación y pago en ambas infraestructuras en el mismo día (excluidos los trayectos de tarifa 0). Una vez cumplido todo lo anterior, dicho descuento se aplicará desde el primer paso que se hubiere realizado». Al efecto, puede verse toda la información detallada en: https://interbiak.bizkaia.eus/ca_plantilla.asp?idMenu=5&idSubmenu=18&idSeccion=102&idImagen=2

⁴² Se constituyó el 30.07.2002 como Sociedad mercantil anónima unipersonal con el objeto de mantener, conservar y explotar la AP-8 en Gipuzkoa, y sucesivamente va asumiendo todas las competencias que le encomienda la Diputación, como medio propio, en la proyección, construcción, mantenimiento, financiación y explotación de las infraestructuras viarias en Gipuzkoa.

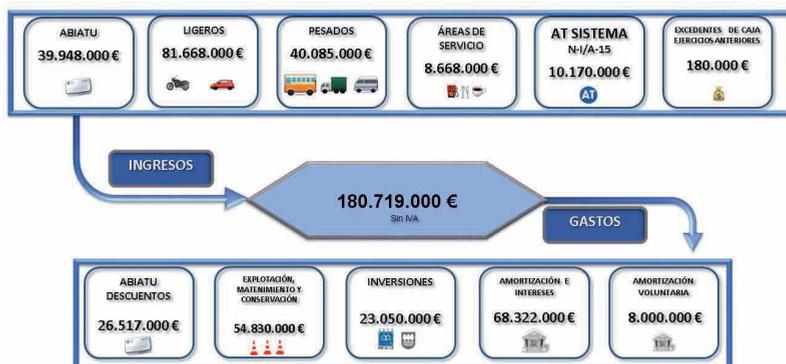
⁴³ Bidegi SAU tiene otorgada, por el Decreto Foral 43/2002, de 16 de julio, la concesión administrativa para la ampliación, conservación y explotación de la autopista de peaje Autopista AP-8 Autopista del Cantábrico (Bilbao-Behobia) en su tramo guipuzcoano (BOG 19.07.2002). La autopista transcurre desde Behobia hasta límite con Bizkaia situado en Eibar con una longitud total de 74,850 Km. Bidegi asume la gestión directa de la autopista a partir de 06.06.2003.

⁴⁴ Bidegi SAU tiene otorgada, por el Decreto Foral 43/2002, de 16 de julio, la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje Autopista AP-1 Vitoria/Gasteiz-Eibar (BOG 19.07.2002). La autopista -en funcionamiento pleno desde el año 2009- transcurre desde el enlace de Maltzaga (con la AP-8) hasta límite con Araba-Álava situado dentro del túnel de Isuskizta. En total tiene una longitud de 31,904 Km.

⁴⁵ La Norma Foral 4/2020, de 6 de noviembre, regula el canon de utilización de determinados tramos entre Beasain-Bergara de la autovía A-636 del Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG 12.11.2020).

⁴⁶ Bidegi publica los siguientes ingresos y gastos de explotación correspondientes a 2019: https://www.bidegi.eus/Bidegi_Web/Sec_PL/wf_paginaPlana.aspx?IdMenu=132&Idioma=es-ES&idReg=125&idSubMenu=389

<http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2019/CuentaGral2019/2019/pdfs/4/BIDEGI/B2es.pdf>



Bidegi también ha puesto en marcha el sistema de telepeaje Abiatu, el dispositivo que permite acceder a sus usuarios a los descuentos que se aplican a las personas físicas residentes en Gipuzkoa⁴⁷.

¿Cómo se deben afrontar los retos económicos de mantenimiento, ampliación y mejora de la red de carreteras en los TTHH? ¿Qué tanto por ciento de los presupuestos de los TTHH se destina ahora a carreteras, y cuánto se financia a través de peajes o tasas? ¿Cuánto se destinaba a carreteras en los presupuestos de Bizkaia y Gipuzkoa antes de que se gestionasen directamente los peajes de la A-8? ¿Los residentes de qué zonas o comarcas de los TTHH pagan peajes y quienes disfrutaban mayoritariamente de carreteras que se financian a través de los presupuestos o de los peajes que pagan los demás?

A todas estas preguntas se ha dado ya más o menos respuesta, y está claro que la transferencia de la A-8, y el mantenimiento de su peaje en Bizkaia y Gipuzkoa, finalizada su concesión, ha supuesto una fuente de financiación extraordinaria, no solo para acometer su mejora, sino también para establecer un modelo distinto de financiación en materia de carreteras, modelo incompleto en la medida que pueda resultar discriminatorio, ya que, incomprensiblemente, autovías –como por ejemplo la A-15– resultan de uso gratuito para los vehículos ligeros, cuando lo normal debiera ser que todos pagasen, por el uso y mantenimiento de las carreteras (menos quienes más pagan ahora), estableciendo un umbral máximo de pago total –mensual o anual– inferior al actualmente existente, y todo ello de forma coordinada entre los tres Territorios Históricos, de tal suerte que las carreteras pudiesen financiarse totalmente a través de peajes o tasas, fijadas de forma equilibrada entre todos quienes utilicen las carreteras.

⁴⁷ Los descuentos están regulados en el Decreto Foral-Norma 4/2010, de 15 de junio, que fija la cuantía del canon de utilización de las autopistas AP-8 y AP-1 a partir del 1 de julio de 2010, y la regulación de los descuentos (BOG 01.07.2010), la posterior Norma Foral 19/2014, de 23 de diciembre, modifica algunos preceptos del Decreto Foral-Norma 4/2010 (BOG 31.12.2014). Se resumen en las siguientes reglas: 1.-Deducciones ida y vuelta: aplicable si se conduce un vehículo ligero, y en el mismo día se hace un trayecto de ida y vuelta entre dos puntos, se ahorra 0,52€ en cada tránsito. Las estaciones incluidas en dicho programa son Irun M/O, Irun barrera, Irun Ventas, Oiartzun, Orío, Zarautz Este y Zarautz barrera. 2.- Deducción progresiva: opera realizando como mínimo 6 tránsitos en un mes, así hasta el 8º tránsito (incluido), se ahorra un 25%; entre el tránsito 9 y 20 (ambos incluidos), se descuenta un 55%; y a partir del tránsito 21, se descuenta el 75%. 3.- El tope máximo de gasto mensual en GIPUZKOA es de 33,37€. 4.- El tope máximo de gasto mensual en BIZKAIA Y ARABA es de 49,30€ en tránsitos con origen o destino en Gipuzkoa. 5.- Como salvedad, para las entradas/salidas a la autopista AP-8 en Ermua sentido desde/hacia Bizkaia, también se considerará Ermua como estación de Gipuzkoa, aplicándose el nuevo límite de gasto al importe íntegro vizcaíno.

4.2. Transposición de Directivas sobre gravámenes a vehículos pesados: discriminación indirecta apreciada por los Tribunales en su aplicación por tramos en la N-1 y en la A-15 en Gipuzkoa

En la UE hay muchos países en que los vehículos pesados pagan por utilizar su red de carreteras con la denominada Euroviñeta. Por ejemplo, en Holanda, Luxemburgo, Suecia o Dinamarca tienen una Euroviñeta común para todo el transporte pesado de más de 3,5 toneladas, que se debe adquirir para utilizar sus carreteras. Otros países como Eslovenia, Austria, Bulgaria y Hungría, obligan a pagar un peaje o tasa temporal por utilizar sus carreteras, en otros se pagan peajes en la Red Transeuropea sin excepción (Portugal, Francia...), y la excepción son los países periféricos como Finlandia o España que no cobran al transporte pesado por el uso de sus carreteras, salvo cuando está sujeta a peaje⁴⁸. La UE ha introducido la Euroviñeta con objeto de recuperar los gastos de construcción, mantenimiento, reparación y medioambientales, y para garantizar la competencia en materia de transportes pesados por carretera y prevenir la discriminación⁴⁹.

En Gipuzkoa la Norma Foral 1/2011, de 29 de marzo, establece los criterios para la determinación de gravámenes a aplicar a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de infraestructuras viarias en el Territorio Histórico de Gipuzkoa⁵⁰, en expresa transposición de las Directivas comunitarias⁵¹. Su preámbulo comienza indicando que:

⁴⁸ Al efecto véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=cellar%3Ac0c8b940-cf34-474d-a66c-0ad481cabfae>

⁴⁹ Establecida por la Directiva 1999/62/CE Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, DO L 187 de 20.7.1999, pp. 42-50 (sustituye a la Directiva 93/89/CEE que el Tribunal de Justicia europeo anuló en 1995). Con la Directiva se pretenden armonizar las condiciones de los impuestos, peajes y tasas aplicables a las mercancías transportadas por carretera. Inicialmente solo se aplicaba a los vehículos con un peso total en carga máximo de 12 toneladas. A partir de 2012, su aplicación se amplió a los vehículos de más de 3,5 toneladas. Los gravámenes son aplicables en autopistas, puentes, túneles, puertos de montaña y carreteras. En ningún caso puede discriminarse a los transportistas por razón de su nacionalidad, ni por el origen o destino del vehículo. Los controles obligatorios en las fronteras internas de la UE están prohibidos. Y los gravámenes pueden variar dependiendo de las emisiones realizadas o del tiempo que se utilice la infraestructura vial. La Directiva 1999/62/CE ha sido modificada puntualmente por las siguientes Directivas: Directiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, DO L 363 de 20.12.2006, pp. 344-351; y Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011, por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, DO L 158 de 10.6.2013, pp. 356-361.

⁵⁰ BOG de 08.04.2011. Su preámbulo dispone, en referencia a las Directivas que transpone, que: «El fundamento de esta regulación radica en eliminar las distorsiones de la competencia entre las empresas

«La Unión Europea ha regulado la necesidad de establecer peajes, tasas o cánones por la utilización de infraestructuras viarias de los vehículos de transporte de más de 3,5 Tm, desde la perspectiva de la competencia en materia de transportes pesados, en toda la Red Transeuropea de Carreteras⁵² [...] la Red Transeuropea de Carreteras en el Territorio Histórico de Gipuzkoa incluye la AP-1, la AP-8, la N-I, la A-15, y la N-121-A».

Si se examina el contenido de la regulación –aprobada con la Norma Foral de 2011– determina con claridad su objeto⁵³; las definiciones de lo que entiende por Red Transeuropea de carreteras, costes de producción, de financiación, canon o peaje, tasa, vehículo pesado...; el cálculo de los peajes⁵⁴; los elementos de modulación de los peajes; los descuentos o reducciones de los peajes para los usuarios habituales⁵⁵, y finalmente los sistemas de pago o recaudación de los peajes.

de transporte de los diversos Estados miembros que puedan generarse si no estuvieran armonizados los sistemas de cobro y los mecanismos equitativos de imputación del coste de las infraestructuras viarias a los transportistas. En concreto se trata de la Directiva 2006/38/CE de 17 de mayo de 2006 (DOUE del 9 de junio de 2006) por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE de 17 de junio de 1999 (DOUE del 20 de julio de 1999) relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras».

⁵¹ Su Preámbulo indica que la Norma Foral se aprueba con: «un texto normativo que, mediante artículo único, transpone las citadas Directivas comunitarias, y que se incorpora como Título VII al vigente Texto Refundido de la Norma Foral de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa, aprobado por Decreto Foral Normativo 1/2006, de 6 de junio».

⁵² Definida en el anexo I Sección 2.^a de la Decisión n.º 1962/96/CE, modificada por la Decisión n.º 884/2004/CE (DO L 167 de 30 de abril de 2004). Puede verse también: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en

⁵³ «1.- Es objeto del presente Título fijar los criterios para la determinación de los cánones o peajes a aplicar a los vehículos pesados de transporte de mercancías de más de 3,5 Tm por la utilización de las infraestructuras de la Red Transeuropea de Carreteras del Territorio Histórico o en aquellas otras que, de acuerdo a lo establecido en esta Norma Foral, así se determine.

2.- Asimismo, al margen de la introducción de cánones o peajes en la Red Transeuropea de carreteras, o en parte de ella, mediante disposición con rango de Norma Foral, se podrán aplicar cánones o peajes y/o tasas en las carreteras no incluidas en la red transeuropea, entre ellas en las carreteras paralelas a las que pueda desviarse el tráfico de la red transeuropea de carreteras y/o que estén directamente en competencia con determinadas partes de dicha red, o aplicar cánones o peajes y/o tasas en carreteras de la red transeuropea a otros tipos de vehículos de motor no cubiertos por la definición de «vehículo pesado», siempre que la imposición de peajes y/o tasas a dichas carreteras no sea discriminatoria con respecto al tráfico internacional ni dé lugar a distorsiones de la competencia entre operadores».

⁵⁴ «El importe de los peajes se basará únicamente en el principio de recuperación de los costes de infraestructura. En particular, el importe de los peajes medios ponderados estará en relación con los costes de construcción y con los costes de explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de infraestructura. El importe de los peajes medios ponderados podrá también incluir un componente de rendimiento del capital o un margen de beneficio basado en las condiciones de mercado. Para el cálculo de los costes se utilizará un método basado en los principios fundamentales de cálculo establecidos en el anexo II».

⁵⁵ «1.- Dado que las estructuras tarifarias que implican descuentos o reducciones de los peajes para los usuarios habituales pueden generar para el operador de la infraestructura ahorros reales en

Distintas asociaciones de transportistas impugnaron la NF 1/2011 y el recurso fue desestimado por la STSJPV 358/2013, de 12 de junio⁵⁶. En respuesta a los motivos de impugnación la Sentencia señala, en primer lugar, que:

«el título competencial invocado es congruente con la materia –la de carreteras– [...] que las recurrentes confunden o mezclan con la de transportes [...] las Juntas Generales de Gipuzkoa no han sobrepasado el límite territorial marcado por la red de carreteras de ese Territorio en cuyo Catalogo se incluyen las mencionadas, integradas a su vez en la Red Transeuropea de Carreteras».

En relación con el segundo motivo de impugnación⁵⁷, la Sentencia responde que:

«ni tan siquiera se ajusta al texto que se considera vulnerado ya que ese texto permite la extensión del peaje a carreteras no incluidas en la red transeuropea, entre ellas (no exclusivamente) a carreteras que sirvan de alternativa a dicha red [...]. El Territorio Histórico de Gipuzkoa [...] puede establecer en su red de carreteras, las integradas y no integradas en la red transeuropea, las medidas que estime necesarias para la financiación de sus costes de explotación sin someterse a los criterios establecidos por el Estado, la Comunidad Autónoma del País Vasco, otras comunidades autónomas o Territorios Históricos y sin necesidad de coordinación a dichos efectos con sus respectivas instituciones de gobierno».

Y, por último, también se niega «la incompetencia del Territorio Histórico de Gipuzkoa para transponer una Directiva europea».

El posterior recurso de casación fue también desestimado por la STS de 12 de junio de 2014⁵⁸. Como cuestión previa el TS se plantea su propia competencia, en la medida que la Norma Foral impugnada se pudiese entender como de naturaleza fiscal⁵⁹. Y al efecto hace referencia a la STS de 12.02.2009⁶⁰ –que

los costes administrativos, se podrán prever tales descuentos o reducciones con la condición de que no provoquen distorsiones de la competencia en el mercado interior y la estructura tarifaria resultante sea lineal y proporcionada, esté a disposición de todos los usuarios en las mismas condiciones y no conlleve costes adicionales que se repercutan a otros usuarios en forma de peajes más elevados... 2.- Los mencionados descuentos o reducciones no deberán en ningún caso superar el 13 % del peaje pagado por vehículos equivalentes que no puedan acogerse al descuento o reducción de que se trate. 3.- Los peajes se aplicarán sin discriminación directa o indirecta por razón de la nacionalidad del transportista o del país o lugar de establecimiento del transportista o de matriculación del vehículo o del origen o destino del transporte».

⁵⁶ JUR\2014\143682.

⁵⁷ «Vulneración del principio de libre circulación de bienes y servicios y de la Directiva 1999/62/CE de 17 de Junio modificada por la Directiva 2006/38/CE de 17 de Mayo».

⁵⁸ RC 2497/2013, RJ\2021\1063.

⁵⁹ Recuérdense las previsiones de la LO 1/2010: en primer lugar, modificando la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTC), mediante la adición de una Disposición Adicional 5ª, que le atribuye la competencia para resolver los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad planteadas

expresamente cita el Preámbulo de la NF 1/2011– y a la STC 102/2005⁶¹, pero se juzga competente, dado que la Norma Foral 1/2011:

«recoge la posibilidad de que se apliquen tanto peajes como tasas de forma amplia e incluso hasta en las carreteras paralelas a las que pueda desviarse el tráfico de la red transeuropea de carreteras, pero siempre bajo una mera previsión no concretada [...]».

por lo que no puede calificársele «inequívocamente como una «Norma Foral Fiscal» a los efectos de atribuir el conocimiento de su impugnación al Tribu-

contra las Normas Forales fiscales aprobadas por las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; en segundo lugar, modificando la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ), dando nueva redacción al párrafo primero de su art. 9.4, por la que se determina que quedan excluidos del control contencioso-administrativo «los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos»; y, finalmente, modificando la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ), mediante la adición de una nueva letra d) a su art. 3, por la que igualmente se excluye del control contencioso-administrativo de las Normas Forales fiscales aprobadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

⁶⁰ Que en su FJ 5º indica que «los usuarios de las infraestructuras viarias que se contemplan en la Norma Foral 11/2002 deben contribuir con una prestación que coactivamente se les impone (canon) si quieren hacer uso de las mismas. El referido canon de uso participa de la naturaleza de una auténtica prestación patrimonial de carácter público y queda sujeta por ello a los requerimientos inherentes al principio de legalidad de los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución Española». RC 3349/2006, RJ\2009\1798. Además, resulta de sumo interés el posterior ATS de 20.07.2009, RJ\2010\590, que resuelve la nulidad de actuaciones planteada por la DFB, calificando como tributario el «canon de utilización de infraestructuras viarias creado por la Norma Foral que se dilucida... La Norma Foral 11/2002 no establece en su art. 5 ningún límite máximo, explícita o implícitamente, a la cuantía del canon por utilización de infraestructuras viarias, pues no pasa de señalar que tal cuantía se fijará anualmente en función de la distancia recorrida, de la naturaleza del servicio y su duración, del deterioro de la infraestructura, de la situación del mercado, y, en su caso, del coste de su comercialización, así como de criterios para la regulación de la demanda de tráfico en función del mantenimiento de determinados niveles de servicio en el uso de la red viaria, lo que deja a la entera libertad de la Diputación Foral la fijación de lo que constituye uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: el «quantum» de la prestación. La determinación de un límite máximo en la fijación del «quantum» de la prestación es absolutamente necesaria para respetar el principio de reserva de ley; los criterios que adopta el art. 5 de la Norma Foral 11/2002 conforman un ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad a los órganos del poder ejecutivo foral, lo que supone una habilitación tan indeterminada que desborda los límites que derivan de las exigencias de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución Española. En definitiva, que por constituir el «quantum» de la prestación exigible al contribuyente un elemento esencial de esta, forzoso resulta concluir que la falta de determinación de ese «quantum», que no viene establecido en el art. 5 de la Norma Foral 11/2002 cuestionada, contamina la totalidad de su capítulo I y acarrea su nulidad. No puede, pues, decirse que la tesis mantenida por la Sala en la sentencia de casación acerca de la calificación del canon y regulado en la Norma Foral 11/2002 sea manifiestamente irrazonable o arbitraria o que no se haya justificado el por qué de la calificación dada al canon».

⁶¹ «Si trasladamos la doctrina de la STC 102/2005 al canon de utilización del demanio creado por la Norma Foral que se impugna en este recurso, los usuarios de las infraestructuras viarias que se contemplan en la Norma Foral 11/2002 deben contribuir con una prestación que coactivamente se les

nal Constitucional...»⁶². Por lo demás, el TS confirma en todos sus extremos la Sentencia del TSJ, y afirma que, en materia de carreteras, «a partir de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, y puesto que de lo que se trata es de fijación de criterios para la implantación de peajes o tasas por la utilización de las infraestructuras viarias, es patente su competencia» para transponerlas... «sin que, como señala la sentencia impugnada, quepa confundir la competencia material con el efecto que su ejercicio pueda suponer en el transporte» (FJ 3º in fine).

impone (canon) si quieren hacer uso de las mismas. El referido canon de uso participa de la naturaleza de una auténtica prestación patrimonial de carácter público y queda sujeta por ello a los requerimientos inherentes al principio de legalidad de los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución Española».

⁶² Recuérdese que la STC 118/2016 determina que «la nueva disposición adicional quinta LOTC acota el objeto del control que corresponde efectuar a este Tribunal Constitucional con relación a las normas forales emanadas de las Juntas Generales, no a todas, sino exclusivamente a una clase concreta de ellas, a saber, las que tengan carácter fiscal, y, dentro de estas, a aquellas que hayan sido dictadas en el ejercicio de las competencias reconocidas por el art. 41.2 a) EAPV, a saber, las que se dirijan a «mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado». Las restantes normas forales fiscales, esto es, las que no se dirijan a replicar los tributos integrantes del sistema impositivo común, quedarían fuera del ámbito de las competencias de este Tribunal, por no traspasar el umbral de la legalidad ordinaria, correspondiendo su exclusivo control, directo e indirecto, a los tribunales ordinarios a través del sistema de recursos previsto en las correspondientes leyes procesales». A lo que hay que añadir que a juicio de la STC 118/2016, (fj 3º): «tampoco sería residenciable ante este Tribunal Constitucional –sino ante los órganos de la jurisdicción ordinaria– la eventual contradicción entre las normas forales fiscales y las leyes del Parlamento Vasco que se hayan dictado «para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado» a las que también hace referencia el art. 41.2 a) EAPV, pues aun cuando sean delimitadoras de las competencias tributarias entre los diferentes territorios históricos o entre estos y la Comunidad Autónoma del País Vasco (esto sucede, por ejemplo, con la Ley del Parlamento Vasco 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal), no serían, de conformidad con el art. 28 LOTC, leyes del Estado distributivas de competencias entre este y los territorios históricos. Por último, es necesario precisar que los eventuales vicios formales o procedimentales en los que hubieran podido incurrir las normas forales fiscales, como resulta evidente, tampoco pueden erigirse en el objeto del control de constitucionalidad previsto en la nueva disposición adicional quinta LOTC. En suma, cuando los arts. 9.4 LOPJ y 3 d) LJCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2010) excluyen del conocimiento de los Tribunales del orden contencioso-administrativo los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las normas forales fiscales, que corresponderá, en exclusiva, a este Tribunal Constitucional, lo están haciendo «en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica», disposición conforme a la cual correspondería únicamente a este Tribunal Constitucional el control de «constitucionalidad» de las normas forales fiscales dictadas al amparo de lo previsto en el art. 41.2 a) EAPV («las que se dirijan a mantener, establecer y regular, dentro de cada territorio histórico, su régimen tributario») y sólo en la medida que puedan contradecir alguna disposición integrante del bloque de la constitucionalidad a que hace referencia el art. 28 LOTC (los preceptos constitucionales y estatutarios, los de la ley del concierto, así como los de la ley general tributaria y de las leyes reguladoras de los diferentes tributos del Estado), pero no cuando la contradicción se produzca con normas ajenas a ese bloque (como sucede con los tratados y convenios internacionales, con las normas de armonización fiscal de la Unión Europea o con las leyes del Parlamento Vasco)».

La legislación presupuestaria es la que normalmente ha fijado la cuantía de los peajes o su actualización⁶³. Para el establecimiento de canon por la utilización de la Red Transeuropea de Carreteras, en las carreteras que no tienen peaje en Gipuzkoa (N-I, A-15, y N-121-A), la Norma Foral 1/2011, fija ya los criterios para su establecimiento, que de conformidad con su contenido, podría extenderse tanto a vehículos pesados, como a los ligeros, tal como sucede en la AP-8 y en la AP-1⁶⁴. Sin embargo, la opción aprobada por la NF 7/2016, de 15

⁶³ Por ejemplo, la Norma Foral 9/2019, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2020 (BOG de 30.12.2019) establece en su art. 36.2 que: «2. En el caso de la sociedad mercantil Bidegi, SA mensualmente remitirá a las Juntas Generales los siguientes informes: a) Los ingresos en concepto de canon que obtiene mensualmente. b) Los ingresos de los usuarios adheridos al plan de descuentos de las autopistas AP-8 y AP-1 que obtiene mensualmente. c) Evolución mensual de la devolución en concepto de tarifa máxima que realiza la sociedad mercantil foral. d) Las cantidades que devuelve en concepto de descuentos mensualmente».

Y su Disposición Adicional 4ª modifica el art. 3 del Decreto Foral-Norma 4/2010, de 15 de junio: «El artículo 3 del Decreto Foral-Norma 4/2010, de 15 de junio por el que se fijan las cuantías del canon de utilización de las autopistas AP-8 y AP-1 en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, a partir del 1 de julio de 2010, queda redactado en los siguientes términos: «Artículo 3. Deducción adicional para los usuarios adheridos al Plan de Descuentos de las Autopistas AP-8 y AP-1. Los usuarios adheridos al Plan de Descuentos de las Autopistas AP-8 y AP-1, obtendrán a final de mes la aplicación de una deducción de 0,50 € para cada uno de los trayectos de ida y vuelta consecutivos realizados por una misma estación del sistema abierto en menos de 24 horas. La deducción por trayecto se aplicará a cada conjunto de viajes de ida y vuelta que se realicen en menos de 24 horas y se realizará de forma previa al cálculo de descuentos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: 1. Ser usuario habitual adherido al Plan de Descuentos de las Autopistas AP-8 y AP-1, entendiéndose por tal el usuario que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 2 de este Decreto Foral-Norma. 2. Realizar un trayecto de ida y otro de vuelta por la misma estación de entre las mencionadas en el punto siguiente en menos de 24 horas, sin realizar ningún tránsito intermedio por otra estación diferente. 3. Las estaciones válidas para la aplicación de esta deducción son: Irún Barrera, Irún Mendabaldea/Oeste, Oiartzun, Orío, Zarautz y, con tratamiento especial, en Zarautz Barrera y en Irún Katea/Ventas. 4. La deducción adicional será de aplicación a los tránsitos que atraviesen Zarautz Barrera hacia el Oeste o sistema cerrado, siempre que se realice un trayecto de ida y otro de vuelta por la estación de Zarautz Barrera, y al menos un tránsito de cobro y otro de entrada por una o varias estaciones intermedias de dicho sistema cerrado. 5. La deducción adicional en la estación de Irún Katea/Ventas será de aplicación para los movimientos con origen o destino Behobia».

Asimismo, su Disposición Adicional 5ª fija las «cuantías del canon de utilización de las autopistas AP-8 y AP-1 en el Territorio Histórico de Gipuzkoa: 1. Se elevan, a partir del 1 de enero del año 2020, las cuantías del canon de utilización de las autopistas AP-8 y AP-1, en el itinerario que discurre por el Territorio Histórico de Gipuzkoa, hasta la cuantía que resulte de la aplicación del coeficiente 1,0225 al importe exigible durante el año 2019, quedando establecidas en los siguientes importes (IVA incluido)...».

⁶⁴ Ya se ha indicado, a este propósito, en el apartado IV.1 in fine que: «está claro que la transferencia de la A-8, y el mantenimiento de su peaje en Bizkaia y Gipuzkoa, finalizada su concesión, ha supuesto una fuente de financiación extraordinaria, no solo para acometer su mejora, sino también para establecer un modelo distinto de financiación en materia de carreteras, modelo incompleto en la medida que pueda resultar discriminatorio, ya que, incomprensiblemente, autovías -como por ejemplo la A-15- resultan

de diciembre⁶⁵, fue establecer un canon exclusivo para los vehículos pesados, de más de 3,5 toneladas, en la N-1 y en la A-15, y que, tras ser impugnado en vía judicial, es anulado de forma firme por los Tribunales⁶⁶, dado que se juzga que:

«con el propósito de reorganizar el tránsito de los vehículos pesados en su red de carreteras⁶⁷, no legitima un régimen de peaje que, como se ha visto, por razón de los tramos elegidos y la extensión de su recorrido⁶⁸, produce una discriminación indirecta del transporte de tránsito con origen y/o destino fuera de Gipuzkoa respecto del tráfico interior».

Tras hacerse pública la STSJPV 119/2018, anulando la NF 7/2016, las JJGG aprueban la NF 6/2018, de 12 de noviembre⁶⁹, y como dice su Preámbulo «modifica los tramos sujetos al cobro de canon tratando de evitar cualquier interpretación de posible discriminación...». Sin embargo, el TSJPV mediante la Sentencia 100/2020, de 5 de mayo⁷⁰, la vuelve a anular, entendiendo que el FDº 4 de la precedente Sentencia 119/2018, le es de plena aplicación, dado que:

de uso gratuito para los vehículos ligeros, cuando lo normal debiera ser que todos pagasen, por el uso y mantenimiento de las carreteras (menos quienes más pagan ahora), estableciendo un umbral máximo de pago total -mensual o anual- inferior al actualmente existente, y todo ello de forma coordinada entre los tres Territorios Históricos, de tal suerte que las carreteras pudiesen financiarse totalmente a través de peajes o tasas, fijadas de forma equilibrada entre todos quienes utilicen las carreteras».

⁶⁵ BOG de 22.12.2016.

⁶⁶ Por la Sentencia del TSJPV 119/2018, de 9 de abril, RJCA\2018\873. Cuya doctrina es ratificada en casación por la STS 227/2021, de 18 de febrero, RJ\2021\922.

⁶⁷ Propósito que se explicita en el Preámbulo de la NF, cuando indica, y así lo subraya el TSJ (FDº 4º): «El corredor Norte a Sur en Gipuzkoa está formado por dos rutas alternativas: de una parte, la AP-8 más la AP-1 (de pago por uso); y, de otro lado, la N-1 más la A-15 (libre de pago por uso). La opción AP-8 más AP-1 es una ruta mejor adaptada al uso del transporte de vehículos pesados con recorridos de larga distancia... La alternativa N-1 está obligada a compartir el uso de larga distancia con un ineludible uso al servicio de los municipios que atraviesa... La comparación entre opciones hace deseable que la alternativa AP-8 más AP-1 fuera utilizada preferentemente para tráficos de larga distancia, limitando en lo posible el uso de la N-1 a los tráficos de agitación o recorridos con origen y destino en su entorno. Con ese objetivo se ha diseñado un modelo de tarificación que traslade dichos costes a las personas usuarias, promueva la mejor utilización del corredor de larga distancia compuesto por las autopistas AP-8 / AP-1...».

⁶⁸ FDº 4º: «la elección de los tres tramos sujetos y, en particular, la extensión de los situados en los extremos norte y sur, determina... un trayecto de 73 km,... dejan libres de peaje 52,96 km, ...total de kilómetros gravados, 20,04 kms... la explicación... el desvío del tráfico de vehículos pesados... que en la actualidad circula por la N-1, a la AP-8+AP-1: toda vez que la N-1 es gratuita, a diferencia de la otra ruta, el transporte internacional opta por el trayecto más económico, con el cobro de peaje en la N-1 se busca un efecto disuasorio para que al menos parte del tráfico de vehículos pesados abandone la N-1 y elija la ruta alternativa. En ese sentido, el Preámbulo de la NF 7/2016 expresa con meridiana claridad el fin último de la implantación del sistema de peaje en la N-1...».

⁶⁹ BOG de 19.11.2018.

⁷⁰ RJCA\2020\633.

«en la Norma Foral 7/2016 los tramos sometidos al canon ascienden a poco más de 20 kms, en tanto que en la Norma 6/2018 dichos tramos suponen una distancia de 16 kms [...] no cabe desconocer que el tráfico interno de Gipuzkoa apenas se ve sometidos a los cánones».

La posterior preparación del recurso de casación ha sido inadmitida por Providencia del TS de 06.05.2021⁷¹. Y la previsión para el futuro, por lo que ya ha anunciado la Diputación Foral de Gipuzkoa, pasa por suprimir los tramos, y eliminar así la discriminación indirecta detectada por los Tribunales. Sin embargo, en ningún caso parece que se repliquen en la Red Transeuropea de Carreteras, a su paso por Gipuzkoa, los peajes existentes en la AP-8 y AP-1 para todo tipo de vehículos, a las carreteras o autovías que no tienen peaje (N-I, A-15, y N-121-A). En estas últimas, solo se mantiene el pago de un canon exclusivo para los vehículos pesados, de más de 3,5 toneladas, en la N-1 y en la A-15.

Desde tal perspectiva, en el ámbito interno, ¿no existe discriminación directa entre los usuarios de vehículos ligeros? Desde el modelo de financiación elegido, no creo que pueda dudarse, que hay carreteras y autovías de uso gratuito para vehículos ligeros, cuando lo normal debiera ser que todos paguen, por el uso y mantenimiento de las carreteras (menos quienes más pagan ahora) estableciendo un umbral máximo de pago total –mensual o anual– inferior al existente. Todo ello de forma coordinada entre los TTHH, de tal suerte que las carreteras (su construcción, mantenimiento y mejora) pudiesen financiarse a través de peajes o tasas, en las que contribuyan de forma equilibrada todos quienes las utilicen, vehículos pesados y vehículos ligeros.

Por lo demás, no es la primera vez en que una Norma Foral de un Territorio Histórico que determina un canon o peaje por la utilización de carreteras es anulado de forma firme por los Tribunales⁷². En consecuencia, se encadena la solicitud de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, el Juzgado de lo contencioso núm. 5 de Bilbao, de forma firme –ya que por razones de cuantía no cabía recurso de apelación– mediante la Sentencia 303/2011, de 12 de septiembre⁷³,

«no considera acreditada la existencia de un daño real y efectivo que pueda identificarse con el abono de los peajes, pues aquellos se pagaron a cambio de la prestación de un servicio, sin que quepa identificar un pago indebido por la ilegalidad del capítulo 1 de la Norma Foral 11/2002, que creó el canon de

⁷¹ Recurso de casación núm. 6204/2020.

⁷² Recuérdese la anulación firme del capítulo 1 de la Norma Foral 11/2002 de Bizkaia, por la STS de 12.02.2009, RC 3349/2006, RJ\2009\1798.

⁷³ JUR\2013\291285.

utilización de la Autopista A-8 en el itinerario que discurre por el Territorio Histórico de Bizkaia, con un daño o perjuicio patrimonial indemnizable⁷⁴».

Para terminar, en Bizkaia está abierta la licitación, hasta el 20.09.2021⁷⁵, para la redacción del proyecto, ejecución de la obra y la implantación de un sistema de pago, para los camiones de más de 3,5 toneladas, por el uso de parte de la red de carreteras del Territorio Histórico. La previsión foral es instalar –progresivamente– una treintena de arcos de control en la N-240, BI-625, N-636..., que podrían entrar en funcionamiento en otoño de 2022. Todo ello con el objeto de liberar de tráfico pesado las carreteras comarcales, haciéndolas de pago para los camiones, y fomentar con ello el desvío de los vehículos pesados a la red de alta capacidad, que ya es de peaje para todo tipo de vehículos.

V. CONCLUSIONES

La singularidad más destacada en la CA del País Vasco radica en que son los TTHH los que ostentan la competencia en materia de carreteras. Por lo tanto, son los responsables de la construcción, mantenimiento, mejora, financiación y explotación, de toda la red de carreteras que trascurra por cada Territorio Histórico.

Ello se hace sobre la base de un modelo de financiación en la que las autopistas, finalizado su plazo de concesión, no se convierten en gratuitas, como en el resto del Estado, sino que han permitido dedicar a gasto social, gran parte del presupuesto destinado con anterioridad a carreteras. Obsérvese al respecto con detalle todas las cifras que se aportan en la nota 46 respecto a ingresos y gastos de Bidegi en 2019, que evidencian que el tráfico de los vehículos ligeros –además, de vehículos sin los descuentos de Abiatu– suponen la mayor fuente de ingresos, en las autopistas de peaje, muy por encima del tráfico de los vehículos pesados.

⁷⁴ Y continúa señalando la Sentencia del Juzgado: «...A lo anterior debe añadirse, que el título jurídico que otorgaba cobertura legal a la exigencia de los peajes por el uso de A-8, estaba constituido por los decretos forales por los que anualmente se iban fijando las cuantías a cobrar, que no consta que fueran recurridos, ni anulados jurisdiccionalmente, existiendo, por consiguiente, cobertura legal para su pago, que además, han devenido en firmes y consentidos. Y, llegados a este punto, se debe citar, entre otras, a efectos ilustrativos, la reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 15 de julio de 2008 que ha sido aportada por la demandada, en la que se trataba sobre el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en cuyo fundamento de derecho tercero en lo que aquí nos interesa determina: «... tradicionalmente la jurisprudencia ha sido proclive a declarar que la anulación de una disposición general no conlleva la de los actos firmes y consentidos dictados a su amparo...».

⁷⁵ https://interbiak.bizkaia.eus/ca_licitaciones_anuncios.asp

Sin embargo, el modelo no se encuentra cerrado, en la medida que las inercias, incomprensibles desde un punto de vista racional, hacen que convivan las autopistas de peaje, con las autovías de uso gratuito como la A-15 (que en nada pueden envidiar a una autopista). Y en algunas de estas autovías se ha ideado el establecimiento de cánones en exclusiva para los vehículos pesados, con la problemática jurídica examinada con detalle en el contenido del presente trabajo. Al respecto solo cabe añadir que ni el TSJ, ni el TS, en el enjuiciamiento de los cánones a los vehículos pesados, en contra del criterio sostenido por los letrados del TTHH, han planteado ninguna cuestión prejudicial de las solicitadas al Tribunal de Justicia.

Claramente, a mi juicio, los problemas jurídicos planteados se solventarían si todas las carreteras de la Red Transeuropea tuviesen peaje para todo tipo de vehículos, y no solo para los pesados, de tal suerte que en el uso y mantenimiento de las carreteras todos paguen (menos quienes más pagan ahora) estableciendo un umbral máximo de pago total –mensual o anual– inferior al existente. Todo ello de forma coordinada entre los TTHH, de tal suerte que las carreteras (su construcción, mantenimiento y mejora) pudiesen financiarse a través de peajes o tasas, en las que contribuyan de forma equilibrada todos quienes las utilicen, vehículos pesados y vehículos ligeros.