



Orden FOM/ , de de de 2019, de modificación parcial de la Orden de 16 de diciembre de 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicio

I

La Orden de accesos de 16 de diciembre de 1997 fue aprobada para desarrollar los preceptos del Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, relativos al régimen jurídico y condiciones técnicas sobre el otorgamiento, modificación y suspensión, temporal o definitiva, de las autorizaciones de accesos a las carreteras cuya gestión está atribuida a la Dirección General de Carreteras, así como a la construcción de instalaciones de servicios y suministros, y de sus correspondientes accesos, en las márgenes de las carreteras estatales y sus vías de servicio, fuera de las áreas de servicio.

La tecnología avanza siempre por delante del Derecho positivo; el marco normativo vigente, y la Orden de accesos en particular, no contemplaba de forma expresa determinadas cuestiones que se han suscitado con posterioridad. En particular se ha planteado en tiempos recientes la necesidad de llevar a cabo un importante despliegue de puntos de recarga eléctrica junto a las carreteras estatales. Se trata de instalaciones de servicios y suministros, tal como las define el punto 1 del Anexo de esta orden, ya que satisfacen necesidades de los usuarios de las carreteras, y por tanto, su autorización se halla disciplinada por lo dispuesto en esta orden ministerial.

El artículo 67 del Reglamento General de Carreteras establece que son estaciones de servicio las definidas como tales por la normativa vigente ordenadora del sector petrolero. La Orden de accesos incluye dentro de la categoría de instalaciones de servicios y suministros a las estaciones de servicio y unidades de suministro definidas como tales en el Reglamento para la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos, aprobado por el Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre.

Este Real Decreto fue derogado por el Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 «Instalaciones para suministro a vehículos» y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas. En este Real Decreto de 2017 ya no se incluye una definición expresa de «estación de servicio» y, por el contrario, se dirige en general a las «instalaciones para suministro a vehículos». Su objeto es establecer las prescripciones técnicas a las que han de ajustarse las instalaciones destinadas al suministro de combustibles y carburantes, así como las instalaciones mixtas con otras formas de energía técnicamente disponibles para el suministro a vehículos. En el capítulo XI trata las instalaciones para el suministro de energía eléctrica a vehículos eléctricos.



En consecuencia podía parecer razonable, en el marco jurídico existente, tratar conjuntamente todas las instalaciones para suministro a vehículos y subsumir las instalaciones de recarga eléctrica dentro de la regulación para estaciones de servicio, habida cuenta que en éstas se suministra carburante a un vehículo y en aquéllas electricidad, por lo que estaría justificada la aplicación del artículo 4.1 del Código Civil, según el cual *«procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón»*.

Sin embargo la regulación contenida en la Orden de accesos en relación con las instalaciones de servicio no estaba pensada en absoluto para este tipo de instalaciones tan novedosas y con especiales singularidades, como más adelante se expone, y no resulta plenamente adecuada para permitir el despliegue de una amplia red de puntos de recarga eléctrica. Por este motivo se hace necesario introducir algunos preceptos específicos en la Orden de accesos, aprobada hace más de veinte años, que amplíen su ámbito de aplicación a la nueva categoría de instalaciones singulares.

II

Este despliegue de puntos de recarga eléctrica se enmarca dentro de la orientación general que, desde la Unión Europea y el Gobierno de la Nación, se está planteando para minimizar la dependencia de los transportes respecto del petróleo y mitigar el impacto medioambiental del transporte. Como hitos más recientes y significativos de este proceso cabe destacar los siguientes:

La Estrategia «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», donde la Comisión se fijó el objetivo de reforzar la competitividad y la seguridad energética mediante una utilización más eficiente de los recursos y de la energía.

La «Estrategia Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico», con horizonte 2014, presentada por el Gobierno el 6 de abril de 2010, incluía diferentes programas para la aplicación de medidas que contemplan el fenómeno desde sus distintas facetas: fomento de la demanda, industrialización e I+D+i, actuaciones horizontales y fomento de la infraestructura de recarga y gestión de la demanda energética.

El Libro Blanco de la Comisión de 28 de marzo de 2011, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», que pedía una reducción en la dependencia de los transportes respecto del petróleo, en particular mediante la elaboración de una estrategia sostenible en materia de combustibles alternativos y el desarrollo de la infraestructura adecuada. Asimismo proponía una reducción, desde entonces a



2050, de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los transportes de un 60 % con respecto a los niveles de 1990.

La Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, que dispone que los Estados miembros deben garantizar que se construya la infraestructura de acceso público a la recarga de electricidad de vehículos de motor. Esta directiva está parcialmente traspuesta por el Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre, por el que se establece un marco de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

En 2016 la Comisión Europea presentó el denominado «paquete de invierno» «Energía limpia para todos los europeos», COM(2016) 860 final, que se ha traducido en diversas propuestas legislativas sobre eficiencia energética, energías renovables, diseño de mercado eléctrico, seguridad de suministro y reglas de gobernanza para la Unión de la Energía, todo ello con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar la proporción de renovables en el sistema y mejorar la eficiencia energética en la Unión en el horizonte 2030.

La Comunicación de la Comisión, COM(2018) 773 final, «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», que actualiza la hoja de ruta hacia una descarbonización sistemática de la economía con la intención de convertir a la Unión Europea en neutra en carbono en 2050.

En cumplimiento de la Directiva 2014/94/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, se ha desarrollado el Marco de Acción Nacional de Energías Alternativas en el Transporte (Desarrollo del Mercado e Implantación de la Infraestructura de Suministro). Para la instrumentalización de la Estrategia de Impulso del Vehículo con Energías Alternativas a través de medidas específicas, se identifican tres 3 Ejes Prioritarios (Mercado, Infraestructura e Industrialización) en que se engloban 38 medidas de impulso desarrolladas en el ámbito estatal.

En este contexto España está desarrollando el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021–2030 (PNIEC) con el objetivo de avanzar en la descarbonización, sentando unas bases firmes para consolidar una trayectoria de neutralidad en carbono de la economía en el horizonte 2050.

El Ministerio de Fomento ya indicó en sus comentarios al Documento Inicial Estratégico y Borrador del PNIEC que *«este Plan tendría que tratar de ser más ambicioso en cuanto a la disminución de emisiones y mejora de la eficiencia energética en el ámbito del transporte por carretera»*. Y en particular abogaba expresamente por *«dar impulso al uso del vehículo eléctrico en los trayectos*



interurbanos (...) sobre todo desplegando una extensa red de recarga eléctrica, así como la infraestructura eléctrica necesaria asociada a esta red».

Este Ministerio, fiel a lo que ha sido siempre su razón de ser y seña de identidad, desde los lejanos tiempos de su creación hace más de 150 años, desea impulsar la modernización del país, promoviendo decididamente la creación de una infraestructura para combustibles alternativos —en este caso la electricidad— a fin de reducir al mínimo la dependencia de los transportes respecto del petróleo y mitigar el impacto medioambiental del transporte. En consecuencia, procede dictar las disposiciones necesarias para adecuar el marco normativo a los nuevos retos planteados recientemente.

III

La consideración normativa de las instalaciones de recarga eléctrica debe partir de la circunstancia de que se trata de instalaciones con ciertas peculiaridades específicas, derivadas fundamentalmente del tiempo de recarga, considerablemente superior, en las condiciones actuales de la técnica, al de repostaje en una estación de servicio, que se traduce en un menor tráfico generado por cada punto de recarga en comparación con cada punto de suministro de carburante, en la necesidad de disponer de plazas de aparcamiento específicas para estacionar el vehículo durante el tiempo que dura la carga, y en que la solicitud de instalación de los puntos de recarga eléctrica vaya generalmente asociada a instalaciones de servicios ya existentes junto a la carretera, como restaurantes, cafeterías, hoteles o estaciones de servicio. Este tipo de instalaciones son las que el Marco de Acción Nacional de Energías Alternativas en el Transporte denomina de «carga de apoyo».

Sensu stricto la instalación de recarga eléctrica supone un cambio de uso de los accesos a las carreteras estatales o sus vías de servicio; ahora bien, por las razones que se acaban de indicar, el nuevo uso no es autónomo sino complementario del principal, y sin repercusión cuantitativa en las condiciones de explotación de la carretera. Puede darse la circunstancia de que los accesos a la instalación principal hubieran sido autorizados con arreglo a la ley o a normativa técnica que han sido modificadas con posterioridad. En el caso de que la instalación de recarga se plantee como complementaria de la principal —y a diferencia de aquél en que la instalación se plantea de forma autónoma, en que la nueva autorización debe imponer el pleno respeto a la legislación y normativa en vigor— parece razonable que no deba exigirse la adecuación de los accesos a la normativa posterior (como establece ahora, con carácter general, la disposición adicional primera de la Orden de accesos), toda vez que la instalación de recarga eléctrica es un servicio adicional o complementario a los usuarios de la instalación principal ya existente, y que apenas genera tráfico añadido, por lo que —en las condiciones actuales, se insiste— no tiene generalmente afección negativa significativa en el nivel de servicio y de seguridad viaria de las carreteras. Si se impusiera a los solicitantes de este tipo de instalaciones complementarias la carga



de adecuar los accesos a la legislación y la normativa vigentes, se disuadiría a muchos particulares de promover la implantación de puntos de recarga públicos en sus negocios, contradiciendo el compromiso del Ministerio de Fomento con el despliegue de una amplia infraestructura de combustibles alternativos.

Sin perjuicio de lo anterior, la regulación que se introduzca ahora debe garantizar que no puedan autorizarse aquellas actuaciones que, por las circunstancias particulares del caso, supongan una afección negativa a la seguridad vial y a la adecuada explotación de la carretera. Entre esas posibles circunstancias particulares debe destacarse aquélla en que el acceso a las instalaciones se ubique en un tramo de elevada accidentalidad. En este caso, y en todos aquellos en que pueda producirse una afección negativa, los accesos deberán ajustarse plenamente a lo dispuesto en la legislación y la normativa técnica en vigor, sin perjuicio de que pueda resultar necesario proponer las medidas de acondicionamiento oportunas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.9 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

Asimismo debe tenerse presente que la movilidad eléctrica es un ámbito en rápido desarrollo y que en breve plazo pueden estar disponibles otras tecnologías, como la recarga ultrarrápida, la recarga inalámbrica o el cambio de batería, que cambien sustancialmente uno de los supuestos de partida de la regulación que ahora se introduce, que es el mayor tiempo de recarga en comparación con las estaciones de servicio tradicionales. Así pues, cuando se produzca una afección negativa significativa a la seguridad vial y a la correcta explotación de la carretera, podrá exigirse la adecuación de los accesos a la legislación y normativa técnica vigentes y la implantación a costa del solicitante de las medidas de acondicionamiento necesarias.

También se facilita la implantación de las instalaciones de recarga eléctrica acogiendo a las cláusulas excepcionales en relación con las zonas de protección de las carreteras que prevé el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. En particular, de acuerdo con el artículo 78.3.f) del Reglamento, en la zona de servidumbre de la carretera podrán autorizarse zonas pavimentadas para viales o aparcamiento. Y de conformidad con el artículo 87.4 del Reglamento, entre el borde exterior de la zona de servidumbre y la línea límite de edificación podrán autorizarse aquellos elementos de las instalaciones de recarga eléctrica que tengan carácter provisional o sean fácilmente desmontables. En todo caso, deberá garantizarse que no resultan perjudicadas la seguridad en general, y viaria en particular, ni la adecuada explotación de la vía. Cuando los puntos de recarga se planteen en una estación de servicio existente, deberán ubicarse también lo más alejados posible de los elementos de almacenamiento y suministro de combustible.

Por razones obvias se excluyen de la aplicación de la nueva regulación que ahora se introduce aquellas instalaciones de recarga que dispongan de un generador propio alimentado con combustibles fósiles, ya que resultan contrarias con el



propósito del PNIEC de avanzar hacia la descarbonización de la economía y la promoción de las fuentes de energía alternativas.

Se introducen también algunas previsiones para reforzar la seguridad jurídica en las relaciones entre los interesados y la Administración. El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo crea la figura del «gestor de carga del sistema», que se desarrolla en el Real Decreto 647/2011, de 9 de mayo, por el que se regula la actividad de gestor de cargas del sistema para la realización de servicios de recarga energética. La autorización de instalar puntos de recarga eléctrica en una instalación ya existente impone obligaciones tanto al gestor de la instalación eléctrica como al titular de la instalación principal. La autorización podrá otorgarse a cualquiera de los dos, pero siempre —dada su especial vinculación jurídica con los terrenos afectados— deberá acreditarse la conformidad de este último. Cuando la instalación principal tenga acceso a la carretera o vía de servicio estatal, la autorización de la instalación de recarga conllevará la adaptación de la autorización del acceso existente para incluir las obligaciones dimanantes de la nueva autorización.

El Reglamento General de Carreteras distingue en su regulación de las autorizaciones entre el caso de que impliquen una ocupación del dominio público por tener acceso a una vía estatal (artículos 67 a 72 para estaciones de servicio específicamente, y 101 a 106 para accesos en general), del caso de que no se produzca dicha ocupación (artículos 92 a 96). En el primer caso establece requisitos más exigentes (artículos 70 y 104), como la acreditación de la propiedad, o cualquier otro derecho real o personal que lleve aparejada la posesión de los terrenos a los que se pretende acceder, mediante documento público debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad. De la misma manera, en la regulación que ahora se introduce se incrementan las exigencias a los solicitantes en el caso en que la instalación principal cuente con acceso a una vía de titularidad estatal u ocupe el dominio público, aunque sin llegar a imponer la carga de la inscripción registral ya que la instalación cuya autorización se pretende es complementaria de la principal.

Se refuerzan las garantías ante el Ministerio de Fomento estableciendo que el titular de la instalación principal siempre responderá frente a la Dirección General de Carreteras de todas las obligaciones dimanantes de la autorización, admitiéndose que los titulares de la instalación principal y de la instalación de recarga eléctrica puedan pactar la responsabilidad solidaria de éste último ante la Dirección General de Carreteras. Asimismo, cuando se pretenda transmitir a un tercero la titularidad, ya de la autorización principal, ya de la autorización de la instalación de recarga eléctrica, deberá acreditarse fehacientemente que el transmisario conoce y acepta las obligaciones que le impone la autorización.

La Dirección General de Carreteras podrá, en cualquier momento, modificar o suspender temporal o definitivamente la autorización de acceso a las instalaciones por los motivos previstos en el artículo 106 del Reglamento General



de Carreteras, sin que pueda obstar a ello ningún litigio ni controversia entre el titular de la instalación principal y el de la instalación de recarga eléctrica. Asimismo, la Dirección General de Carreteras podrá, por causa justificada, modificar o suspender temporal o definitivamente la autorización de la instalación de recarga, debiendo los interesados retirar todas las instalaciones que se encuentren dentro de la zona de limitación a la edificabilidad a su costa y sin derecho a ninguna indemnización.

Por todo ello y en uso de la facultad conferida al Ministro de Fomento en la disposición final del Reglamento General de Carreteras para dictar las disposiciones necesarias para su aprobación y desarrollo, dispongo:

Artículo único. Modificación de la Orden del Ministerio de Fomento de 16 de diciembre de 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios.

La Orden del Ministerio de Fomento de 16 de diciembre de 1997 queda modificada como sigue:

Uno.- Se añade un segundo párrafo a la disposición adicional primera, con la siguiente redacción:

«No obstante, cuando se trate de instalar puntos de recarga eléctrica en instalaciones de servicios ya existentes y en explotación debidamente autorizadas, no será necesario ajustar los accesos existentes a lo previsto en la legislación y normativa técnica aprobadas con posterioridad a dicha autorización, cuando el nuevo uso de recarga eléctrica vaya asociado al uso principal autorizado y siempre que quede acreditado que no se produce una afección negativa significativa a la seguridad viaria y a la adecuada explotación de la carretera.»

Dos.- Se añade una nueva disposición adicional tercera, que tendrá la siguiente redacción:

«Disposición adicional tercera.

»Las autorizaciones de instalación de puntos de recarga eléctrica en instalaciones de servicios ya existentes y en explotación debidamente autorizadas por la Dirección General de Carreteras (en lo que sigue, «instalación de servicios principal») se ajustarán a las condiciones expresadas en los siguientes párrafos, además de a la regulación general contenida en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, el Anexo de esta orden ministerial, y el resto de normativa de aplicación. Esta disposición adicional no será de aplicación a aquellas instalaciones de recarga que dispongan de un generador



propio alimentado con combustibles fósiles, a las que será de total aplicación la normativa de estaciones de servicio y unidades de suministro.

»a) La autorización podrá otorgarse al titular de la autorización de la instalación principal o al gestor de la instalación de recarga eléctrica. En todo caso deberá acreditarse tanto la titularidad de la autorización de la instalación principal como la conformidad de su titular con la actuación solicitada, mediante un contrato con el gestor de la instalación de recarga en que queden reflejadas las obligaciones de las partes y, en particular, la asunción por el titular de la instalación principal de las obligaciones dimanantes de la nueva autorización. Cuando la instalación principal tenga acceso a una vía de titularidad estatal u ocupe el dominio público, este contrato deberá constar en documento público.

»b) Cuando el acceso a las instalaciones de recarga se ubique en un tramo de elevada accidentalidad, como un Tramo de Concentración de Accidentes (TCA) catalogado por el Ministerio de Fomento u otros similares, o los que conceptualmente los sustituyan en el futuro, no será de aplicación lo previsto en el segundo párrafo de la disposición adicional primera, debiendo ajustarse plenamente dicho acceso a lo dispuesto en la legislación y normativa técnica en vigor.

»c) De acuerdo con el artículo 78.3.f) del Reglamento General de Carreteras, en la zona de servidumbre de la carretera podrán autorizarse zonas pavimentadas para viales o aparcamiento. De conformidad con el artículo 87.4 del Reglamento General de Carreteras, entre el borde exterior de la zona de servidumbre y la línea límite de edificación podrán autorizarse aquellos elementos de las instalaciones de recarga eléctrica que tengan carácter provisional o sean fácilmente desmontables, lo que deberá quedar acreditado en la documentación que se presente. En todo caso, deberá garantizarse que no resultan perjudicadas la seguridad viaria y la adecuada explotación de la vía. Cuando los puntos de recarga se planteen en una estación de servicio existente, deberán respetar las distancias mínimas a los elementos de almacenamiento y suministro de combustible que exijan las instrucciones técnicas de aplicación.

»d) Cuando la instalación principal tenga acceso a la carretera o vía de servicio estatal, la autorización de la instalación de recarga conllevará la adaptación de la autorización del acceso existente para incluir las condiciones expresadas en esta disposición.

»e) El titular de la instalación principal siempre responderá frente a la Dirección General de Carreteras de todas las obligaciones dimanantes de la autorización, en particular, de la de retirar a su costa, en caso de ser requerido por causa justificada por la citada Dirección General, todas las instalaciones ubicadas dentro de la zona de limitación a la edificabilidad, y de la de soportar las reordenaciones de accesos que sean necesarias por razones de seguridad vial o de adecuada explotación de la carretera. Podrá pactarse entre los titulares de la instalación



principal y de la instalación de recarga eléctrica la responsabilidad solidaria de éste ante la Dirección General de Carreteras para todas las obligaciones dimanantes de la autorización, lo que deberá acreditarse mediante documento público.

»f) La transmisión a un tercero de la titularidad de la autorización principal o de la autorización de la instalación de recarga eléctrica deberá notificarse previamente a la Dirección General de Carreteras aportando el compromiso, manifestado en documento público, por el que el transmisario acepta expresamente subrogarse en las obligaciones del transmitente que dimanen de la autorización. De lo contrario la autorización será revocada por faltar uno de los supuestos determinantes de su otorgamiento.

»g) La Dirección General de Carreteras podrá, en cualquier momento, modificar o suspender temporal o definitivamente la autorización de acceso a las instalaciones por los motivos previstos en el artículo 106 del Reglamento General de Carreteras, sin que pueda obstar a ello ningún litigio ni controversia entre el titular de la instalación principal y el de la instalación de recarga eléctrica.

»h) La Dirección General de Carreteras podrá, en cualquier momento, modificar o suspender temporal o definitivamente la autorización:

1.º Si resultara incompatible con normas aprobadas con posterioridad.

2.º Si produjera daños en el dominio público o impidiera su utilización para actividades de interés público.

3.º Si se hubieran alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento.

4.º Por incumplimiento de las cláusulas de la autorización o modificación del uso y características del acceso, previo requerimiento al titular para que regularice su situación.

5.º Cuando, como consecuencia del planeamiento de las carreteras estatales, así se requiriera para su ampliación, mejora o desarrollo.

Los interesados deberán entonces retirar todas las instalaciones que se encuentren dentro de la zona de limitación a la edificabilidad a su costa y sin derecho a ninguna indemnización.

»i) Cualquier cambio, cualitativo o cuantitativo, en las instalaciones de recarga autorizadas en virtud de esta disposición adicional deberá ser nuevamente autorizado por la Dirección General de Carreteras, que podrá denegar la autorización si, como consecuencia de un incremento en el tráfico generado, o por cualquier otro motivo, se afecta negativamente a la seguridad viaria o a la adecuada explotación de la carretera. En su caso podrá exigirse la adecuación de los accesos a la legislación y normativa técnica vigentes y la implantación a costa del solicitante de las medidas de acondicionamiento necesarias.»

Disposición final única. Entrada en vigor.



La presente orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Madrid, a de de 2019

EL MINISTRO DE FOMENTO

José Luis Ábalos Meco