FIRMADO

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (1 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

NOTA DE SERVICIO 2/2026

Instrucciones para la interpretación del procedimiento de paralización de obras o instalaciones y de suspensión de usos no autorizados, o que no se ajusten a las condiciones de las autorizaciones otorgadas, en relación con las carreteras del Estado

Este documento ha sido redactado por personal de la Dirección General de Carreteras:

- Sergio Cava Menéndez

Asimismo, los comentarios y aportaciones formulados por las diferentes Demarcaciones y Subdirecciones han enriquecido la versión final del documento.

Ha sido aprobado por Rosalía Bravo Antón, Subdirectora General de Planificación y Explotación de la Dirección General de Carreteras en septiembre de 2026.

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (2 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

FIRMADO

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (3 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

1 OBJETO

El objeto de la presente Nota de Servicio (NS) es dar instrucciones para interpretar el artículo 35 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (LC) y el artículo 97 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre (RGC), para la paralización de obras o instalaciones y la suspensión de usos no autorizados, o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las correspondientes autorizaciones, en las carreteras del Estado y sus zonas de protección, con el objetivo de unificar actuaciones y aclarar la instrucción del procedimiento previsto.

En particular, esta NS pretende:

- Diferenciar con claridad el procedimiento administrativo principal dirigido a determinar la legalización, demolición o cese definitivo de las obras, instalaciones o usos, de la medida cautelar, ligada al mismo, de paralización o suspensión, de carácter provisional y previo.
- Fijar los criterios interpretativos que ha de seguir la Dirección General de Carreteras (DGC) para la aplicación del artículo 35 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, cuya redacción puede plantear dudas, de manera que la actuación administrativa sea homogénea en todas las Demarcaciones de Carreteras.
- Precisar el reparto de competencias y de actuaciones entre el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTMS), a través de sus Demarcaciones de Carreteras, y las Delegaciones del Gobierno.
- Aclarar el cómputo de los plazos de vigencia de la medida cautelar y de resolución del procedimiento principal en cada uno de los supuestos regulados.

2 LEGISLACIÓN DE APLICACIÓN

La principal normativa de aplicación al procedimiento objeto de esta NS es la siguiente:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en particular su artículo 56 (medidas provisionales) y su artículo 21 (plazo máximo de resolución).

FIRMADO

- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (LC), en particular su artículo 35.
- Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras (RGC), en particular su artículo 97.
- Real Decreto de estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible vigente.
- Orden de delegación de competencias del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible vigente.

Esta enumeración debe entenderse como una guía con las principales disposiciones a considerar, sin perjuicio de la necesidad de cumplir cualquier otra normativa aplicable a casos particulares.

3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA MEDIDA Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN

El artículo 35 LC regula un único procedimiento único que puede incluir una medida cautelar ligada al mismo, la paralización de la obra o suspensión de los usos. Se trata de dos actuaciones administrativas de naturaleza distinta que es imprescindible diferenciar para su correcta tramitación:

- La medida de paralización o suspensión, que constituye una medida provisional y cautelar, que podría ser adoptada por el MTMS antes del inicio de cualquier procedimiento administrativo, al amparo del artículo 56.2 LPAC, con la finalidad de impedir la continuación de obras, instalaciones o usos no amparados por título habilitante suficiente.
- El procedimiento administrativo principal, contradictorio y distinto del anterior, dirigido a determinar si las obras, instalaciones o usos son legalizables o si, por el contrario, procede su demolición o el cese definitivo de los usos.

Esta distinción, que la propia LC no expresa con la claridad deseable, aparecía formulada de manera más explícita en el antiguo Reglamento General de Carreteras (Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre), cuyo artículo 97.3 calificaba la paralización notificada al interesado como «medida provisional y cautelar, como trámite previo al expediente regulado en el artículo siguiente». Dicho criterio se mantiene como pauta

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (4 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

interpretativa de esta NS y resulta coherente con el artículo 97 del vigente RGC.

A los efectos de la aplicación práctica del artículo 35 LC, la DGC establece los siguientes criterios interpretativos, de obligada aplicación por las Demarcaciones de Carreteras:

3.1 Objeto del cumplimiento o incumplimiento

La referencia del artículo 35.2 LC al «cumplimiento de lo indicado en la notificación» debe entenderse hecha al cumplimiento del acuerdo de paralización o suspensión notificado, y no a la notificación en sí misma, que es un mero acto de traslado.

Las Demarcaciones comprobarán, por tanto, si se ha dado cumplimiento al contenido dispositivo del acuerdo (si han cesado las obras o el uso), no a la notificación que lo traslada.

3.2 Auxilio de la fuerza pública

El auxilio de la Fuerza Pública que contempla el artículo 35 LC está previsto para llevar a efecto la eventual medida cautelar (para hacer cesar materialmente las obras o el uso) y no para la práctica de la notificación del acuerdo, que se rige por las reglas generales de la LPAC.

Las solicitudes de auxilio que cursen las Demarcaciones se motivarán, en consecuencia, en la necesidad de ejecutar la medida cautelar y no en dificultades para la notificación.

3.3 Alcance de la instancia a la Delegación del Gobierno

Cuando el artículo 35.2 LC emplea la expresión «proseguir con el procedimiento» para referirse a la actuación de la Delegación del Gobierno tras el incumplimiento de la medida cautelar, debe entenderse que dicha instancia tiene por objeto instar el inicio del procedimiento administrativo principal, y no la continuación de un procedimiento que, hasta ese momento, no se había iniciado.

La medida cautelar, en efecto, se adopta y se ejecuta (o se incumple) antes de la apertura del expediente contradictorio de legalización, demolición o cese de usos.

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (5 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

3.4 Orden entre instrucción y resolución en el supuesto de obras o usos no legalizables

El artículo 35.2.a).2º LC, al disponer que ante el incumplimiento de la medida cautelar y la falta de legalización posible «la Delegación del Gobierno adoptará la resolución correspondiente e instruirá el expediente para la demolición […] o para impedir definitivamente los usos», debe interpretarse en el sentido de que la «resolución» a que se refiere es el acuerdo de inicio del procedimiento principal, y no la resolución final del expediente.

La instrucción del procedimiento, incluido el trámite de audiencia al interesado es, en todo caso, anterior a la resolución que ponga fin al mismo, conforme a las reglas generales de la LPAC.

3.5 Carácter no concluyente del informe del MTMS

La información que el MTMS traslada a la Delegación del Gobierno sobre la eventual posibilidad de legalización de las obras, instalaciones o usos tiene el valor de un informe técnico que ilustra el expediente, pero no prejuzga ni vincula el pronunciamiento que, en su caso, adopte la Delegación del Gobierno en el seno del procedimiento principal, sin perjuicio de que dicho informe determine, conforme a esta NS, la vía procedimental (legalización o demolición/cese) por la que se tramitará inicialmente el expediente.

3.6 Independencia respecto del régimen sancionador

Conforme al artículo 35.3 LC, el procedimiento regulado en este artículo es independiente de las sanciones y responsabilidades que, en su caso, correspondan al amparo del régimen sancionador de la LC, y su tramitación no queda condicionada por la de aquellas.

4 ÓRGANO COMPETENTE

Durante la fase de **medida cautelar**, la competencia para acordar la paralización de obras o instalaciones o la suspensión de usos corresponde al MTMS, que la ejercerá a través de las **Demarcaciones de Carreteras del Estado**.

En el caso de **obras o usos no legalizables**, constatado el cumplimiento o incumplimiento de la medida cautelar adoptada, la competencia para iniciar, instruir y resolver el procedimiento administrativo principal

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (6 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

corresponde a la **Delegación del Gobierno en el territorio** en el que se ubiquen las obras, instalaciones o usos afectados.

Cuando las **obras, instalaciones o usos resulten legalizables**, tras el cumplimiento de la medida cautelar, la instrucción y resolución del expediente de legalización o autorización corresponde al **MTMS** a través de las **Demarcaciones de Carreteras del Estado**., sin intervención de la Delegación del Gobierno.

5 TRAMITACIÓN

5.1 Fase de medida cautelar

5.1.1 Adopción del acuerdo de paralización o suspensión

Cuando el MTMS constate la existencia de obras o instalaciones no autorizadas, o de usos no autorizados o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las correspondientes autorizaciones, en la zona de dominio público, de servidumbre, de limitación a la edificabilidad o de afección de las carreteras del Estado, adoptará el acuerdo de paralización de las obras o instalaciones, o de suspensión de los usos.

El acuerdo deberá estar motivado y ser proporcional, debiendo constatarse:

- Que las obras, instalaciones o usos no están amparados por título habilitante suficiente, o exceden de las condiciones de la autorización otorgada.

Que resulta necesario adoptar la medida cautelar para impedir la continuación de la actuación no amparada. El acuerdo recogerá de forma expresa el **plazo** que se otorga al interesado para adoptar la medida cautelar. Para fijarlo deberá tenerse en cuenta lo expresado en el punto «5.1.3 Vigencia y decaimiento de la medida cautelar».

No será necesario que el acuerdo se pronuncie, en este momento, sobre la eventual posibilidad de legalización de las obras, instalaciones o usos; dicho análisis se desarrollará en fases posteriores del procedimiento.

El acuerdo de paralización o suspensión produce efectos directos en la esfera jurídica de los interesados y sería, por tanto, recurrible de forma independiente.

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (7 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

5.1.2 Notificación y auxilio de la fuerza pública

El acuerdo se notificará al interesado conforme a las reglas generales de la LPAC.

Cuando resulte necesario para hacer efectivo el cese de las obras o del uso, el MTMS podrá solicitar el auxilio de la Fuerza Pública, en los términos señalados en el apartado 3.2 de esta NS.

5.1.3 Vigencia y decaimiento de la medida cautelar

La medida cautelar se mantendrá vigente hasta que se dicte el acuerdo de inicio del procedimiento principal, que deberá ratificarla o levantarla expresamente.

Conforme al artículo 56.2 LPAC, la medida cautelar decae si no se inicia el procedimiento principal dentro de los quince días hábiles siguientes a su adopción. En consecuencia, las Demarcaciones deberán impulsar las actuaciones necesarias para que el procedimiento principal pueda iniciarse dentro de dicho plazo, evitando agotarlo.

5.1.4 Comprobación del cumplimiento de la paralización o suspensión

Transcurrido el plazo fijado en el acuerdo para el cumplimiento de la medida cautelar, el MTMS comprobará si la orden de paralización o de suspensión ha sido cumplida, distinguiendo los supuestos que se desarrollan en los apartados siguientes.

5.2 Caso de que se cumpla el acuerdo de paralización o suspensión notificado

5.2.1 Obras o usos legalizables

Si se constata el cumplimiento del acuerdo y las obras, instalaciones o usos son legalizables, el MTMS, sin intervención de la Delegación del Gobierno, instruirá y resolverá el expediente para la legalización de las obras o instalaciones, o para la autorización de los usos.

5.2.2 Obras o usos no legalizables

Si se constata el cumplimiento del acuerdo, pero las obras, instalaciones o usos no son legalizables, el MTMS trasladará el expediente a la Delegación del Gobierno, que iniciará, instruirá y resolverá el procedimiento principal.

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (8 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

En el traslado deberá indicarse expresamente la fecha del cumplimiento efectivo de la orden de paralización o suspensión, dato relevante para el cómputo del plazo de resolución conforme al apartado 6 de esta NS.

5.3 Caso de incumplimiento del acuerdo de paralización o suspensión notificado

Si se constata el incumplimiento del acuerdo, el MTMS, en el plazo de diez días naturales desde la notificación, instará a la Delegación del Gobierno en el territorio para que inicie, instruya y resuelva el procedimiento principal, conforme al criterio expuesto en el apartado 3.3 de esta NS.

En dicha instancia, el MTMS:

- Informará sobre la eventual posibilidad de legalización de las obras, instalaciones o usos, sin que ello prejuzgue la resolución del expediente.
- Expresará, en su caso, la necesidad de mantener las medidas cautelares recogidas en el acuerdo.

5.4 Procedimiento principal por la Delegación del Gobierno

5.4.1 Acuerdo de inicio

Recibida la instancia o el traslado del expediente por el MTMS, la Delegación del Gobierno dictaría el acuerdo de inicio del procedimiento principal, dirigido a determinar la legalización, la demolición de las obras e instalaciones o el cese definitivo de los usos.

El acuerdo de inicio debería pronunciarse expresamente sobre el mantenimiento o el levantamiento de las medidas cautelares adoptadas por el MTMS.

El plazo máximo para resolver el procedimiento principal es de tres meses, conforme al artículo 21 LPAC, y se computará:

- En el supuesto de incumplimiento de la orden de paralización o suspensión, desde la fecha del acuerdo de inicio.
- En el supuesto de cumplimiento de la orden con obras, instalaciones o usos no legalizables, desde la fecha de cumplimiento efectivo de dicha orden.

Conforme al artículo 40 LPAC, el acuerdo de inicio se notificará al interesado, indicando su duración a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 64 LPAC.

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (9 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

El acuerdo de inicio del procedimiento principal tiene la consideración de acto de trámite y no es recurrible de forma independiente, sin perjuicio de que el interesado haya podido recurrir, en su momento, el acuerdo de paralización o suspensión.

5.4.2 Instrucción: obras o usos legalizables

Cuando de la información disponible resulte que las obras, instalaciones o usos son legalizables, la Delegación del Gobierno instruirá el expediente para la legalización de las obras o instalaciones, o para la autorización de los usos, dando trámite de audiencia al interesado de la correspondiente propuesta de resolución, con posibilidad de aportar cuantas pruebas convengan a su derecho.

5.4.3 Instrucción: obras o usos no legalizables

Cuando las obras, instalaciones o usos no sean legalizables, la Delegación del Gobierno instruirá el expediente para la demolición de las obras e instalaciones o para impedir definitivamente los usos, dando igualmente trámite de audiencia al interesado de la correspondiente propuesta de resolución, con posibilidad de aportar cuantas pruebas convengan a su derecho.

5.4.4 Resolución

En ambos supuestos, la Delegación del Gobierno dictará la resolución que proceda en el plazo máximo de tres meses computado conforme a lo señalado en el apartado 5.4.1.

5.5 Actuaciones en dominio público que perjudiquen la carretera o generen peligro (art. 35.4 LC)

Al margen del procedimiento descrito en los apartados anteriores, cuando las actuaciones en dominio público perjudiquen la circulación, la seguridad viaria, la explotación de la carretera o sus elementos de infraestructura, o no sean autorizables, el MTMS:

- Informará a los órganos responsables de la gestión del tráfico.
- Notificará al causante el plazo del que dispone para restituir la situación alterada.

Cuando dichas actuaciones generen una situación de peligro para la seguridad vial o la explotación de la carretera, el MTMS informará igualmente a los órganos responsables de la gestión del tráfico y procederá a suprimir el peligro por cuenta del causante y sin necesidad

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (10 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

de autorización judicial previa, dada la urgencia inherente a la protección del dominio público viario y de la seguridad de los usuarios.

5.6 Ejecución subsidiaria

Si el infractor no realiza, dentro del plazo concedido, las actuaciones que le hayan sido requeridas, ya sea en el marco de la medida cautelar, del procedimiento principal o de las actuaciones a que se refiere el apartado 5.5, la Delegación del Gobierno procederá, en su caso, a la ejecución subsidiaria de lo ordenado, a costa del infractor, conforme al artículo 35.5 LC.

6 CUADRO RESUMEN DE PLAZOS

A efectos prácticos, se recoge a continuación un cuadro resumen de los principales plazos aplicables al procedimiento:

Fase / trámite	**Plazo**	**Cómputo desde**
Vigencia de la medida cautelar antes del inicio del procedimiento principal	15 días hábiles	Acuerdo de paralización de obras o suspensión de usos (art. 56.2 LPAC)
Instancia de la Demarcación a la Delegación del Gobierno (en caso de incumplimiento del acuerdo de paralización o suspensión)	10 días naturales	Notificación del acuerdo de paralización o suspensión
Resolución del procedimiento principal (legalización, demolición o cese de usos)	3 meses	Incumplimiento → fecha del acuerdo de inicio. Cumplimiento con obras/usos no legalizables → fecha de cumplimiento efectivo de la orden

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (11 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

7 DOCUMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL EXPEDIENTE

Las Demarcaciones de Carreteras clasificarán con la clave principal RLV (Restitución de la legalidad viaria) en la aplicación de gestión de expedientes SIGUDA todos aquellos expedientes relacionados con la paralización de obras o instalaciones o suspensión de usos no autorizados o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las correspondientes autorizaciones para preservar la construcción y la explotación de las carreteras del Estado y sus zonas de protección de cualquier uso no autorizado.

Las actuaciones previas al acuerdo de inicio, como la medida cautelar de paralización de obras o suspensión de usos, serán parte integrante del expediente de restitución de la legalidad viaria.

Las Demarcaciones de Carreteras incorporarán al expediente al menos la siguiente documentación:

- Acta o informe de constatación de las obras, instalaciones o usos no autorizados, o no ajustados a las condiciones de la autorización.
- Acuerdo de paralización o suspensión (medida cautelar) y justificante de su notificación.
- En su caso, solicitud de auxilio de la Fuerza Pública para la ejecución de la medida, debidamente motivada.
- Acta o informe de comprobación del cumplimiento o incumplimiento del acuerdo notificado, con indicación expresa, en su caso, de la fecha de cumplimiento efectivo.
- Instancia a la Delegación del Gobierno o, en su caso, traslado del expediente, con el informe sobre la posibilidad o no de legalización.

8 ENTRADA EN VIGOR

Esta Nota de Servicio entrará en vigor al día siguiente de la fecha de su aprobación.

Madrid, a fecha de firma digital

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (12 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

ANEXO 1

ANEXO I. ESQUEMA ORIENTATIVO DEL PROCEDIMIENTO

Se recoge a continuación, con carácter orientativo y sin perjuicio de lo establecido en el cuerpo de esta Nota de Servicio, un esquema gráfico del procedimiento descrito, distinguiendo las actuaciones que corresponden al MTMS (a través de las Demarcaciones de Carreteras) de las que corresponden a la Delegación del Gobierno.

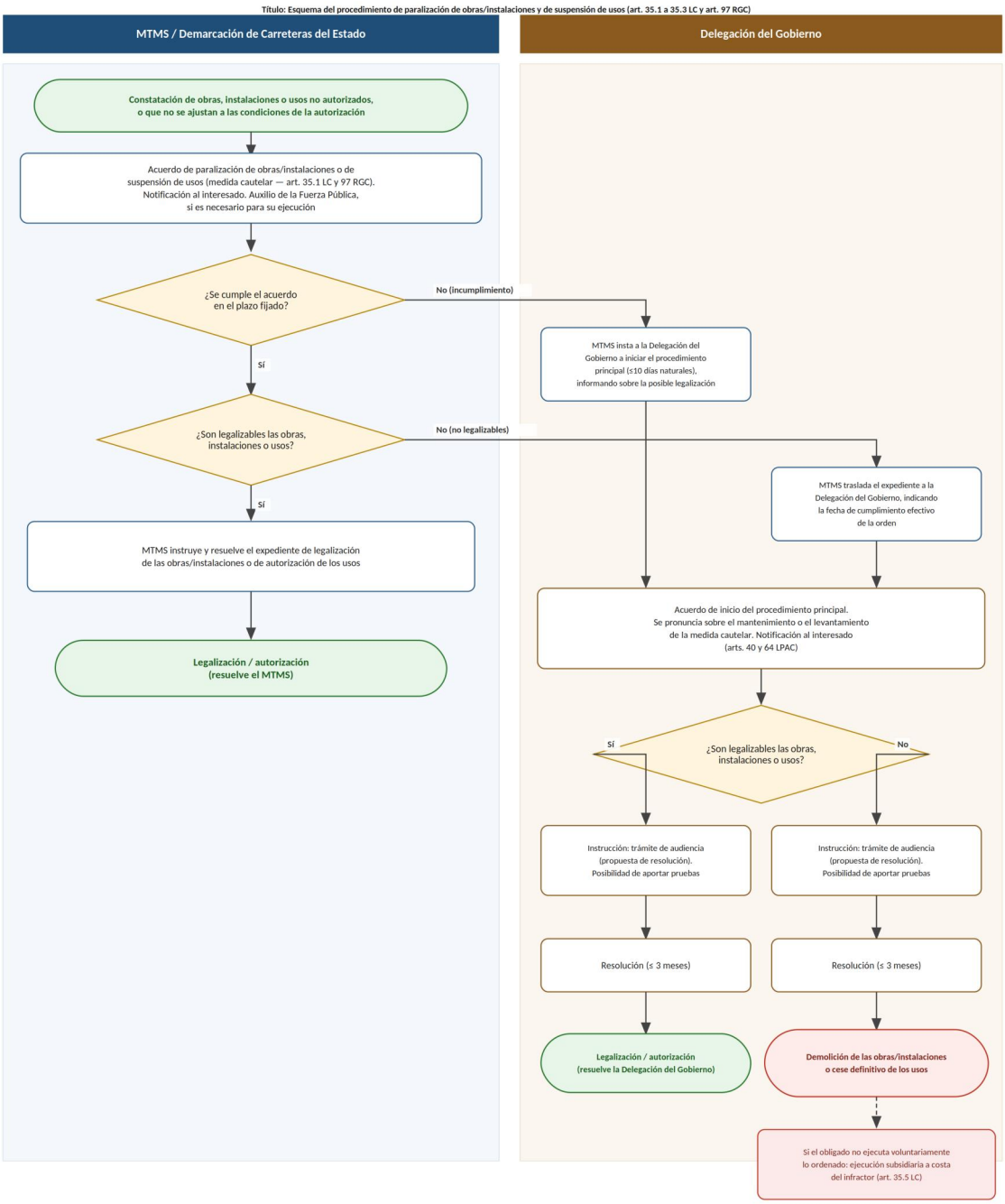

Diagrama 1. Procedimiento general (arts. 35.1 a 35.3 LC y art. 97 RGC)

FIRMADO
FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (13 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es

FIRMADO

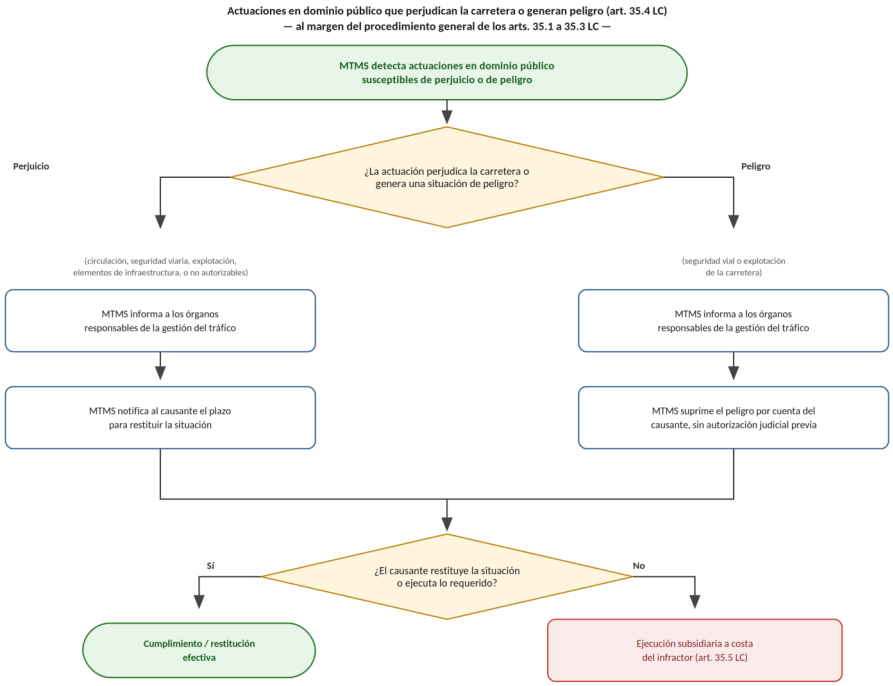

Diagrama 2. Actuaciones especiales en dominio público (art. 35.4 LC) y ejecución subsidiaria (art. 35.5 LC)

Nota: el Diagrama 2 recoge actuaciones que la Dirección General de Carreteras puede adoptar al margen del procedimiento contradictorio de legalización, demolición o cese de usos representado en el Diagrama 1, sin perjuicio de que ambas vías puedan confluir en la ejecución subsidiaria prevista en el artículo 35.5 LC.

FIRMADO por: ROSALIA BRAVO ANTON. A fecha: 14/09/2026 12:31 PM
Total folios: 14 (14 de 14) - Código Seguro de Verificación: MFOM02FA427C808F0E7CCBF4742. Verificable en https://sede.transportes.gob.es