XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS
Secretaría Xeral Técnica

Edificio Administrativo San Caetano
15781 SANTIAGO DE COMPOSTELA

galicia

INFORME SOBRE O ANTEPROXECTO DE LEI DE ESTRADAS DE GALICIA

Visto o anteproxecto de Lei de estradas de Galicia, esta Secretaría Xeral Técnica emite o seguinte,

INFORME

I. Competencia e marco legal aplicable.

De conformidade co artigo 148.1.5 da Constitución española de 1978 (no sucesivo, CE) as Comunidades Autónomas poden asumir competencias en materia de estradas cuxo itinerario se desenvolva integramente no seu territorio.

O artigo 27.8 do Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado por Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, (en adiante, EAG) atribúe á Comunidade Autónoma de Galicia competencia exclusiva en materia de estradas non incorporadas á rede do Estado e cuxo itinerario se desenvolva integramente no territorio da comunidade autónoma.

Pola súa banda, o artigo 149.1 CE non menciona expresamente as estradas, entre as materias atribuídas á competencia exclusiva do Estado, se ben tal materia competencial debe entenderse incluída noutras mediante a utilización dos *"criterios interpretativos ordinarios"*, tal e como entendeu o Tribunal Constitucional en diferentes sentenzas (SSTC 65/1998, do 18 de marzo, 132/1998, do 18 de xuño, 168/2009, do 9 de xullo e 112/2012, do 24 de maio).

Conforme a citada doutrina constitucional, a competencia do Estado para soster unha Rede propia de estradas deriva dos artigos 149.1.24 CE (competencia exclusiva sobre "obras públicas de interese xeral ou cuxa realización afecte a máis dunha Comunidade Autónoma"), 149.1.13 CE (que reserva ao Estado a competencia sobre bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica) e 149.1.21 CE (que atribúe ao Estado competencia exclusiva en materia de réxime xeral de comunicacións e tráfico e circulación de vehículos a motor).

Como conclusión, á vista da doutrina constitucional exposta, pode dicirse que a distribución competencial en materia de estradas entre a Comunidade

100% Ecolóxico

Autónoma de Galicia e o Estado determina que aquela ostenta plena capacidade para lexislar sobre o réxime das estradas non incorporadas á rede do Estado e cuxo itinerario se desenvolva integramente no territorio da Comunidade Autónoma, con independencia de se son ou non de titularidade das entidades locais. Pero, á vez, determinados contidos da lexislación do Estado sobre estradas, isto é, aqueles que afectan á súa planificación, sexa desde a perspectiva da obra pública, sexa desde a da súa vertente de elemento integrado no sistema xeral de comunicacións, ou sexa desde a das condicións de seguridade no seu uso, poden ampararse noutros títulos competenciais reservados ao Estado polo artigo 149.1 CE (núms. 13, 21 e 24, principalmente), os cales son plenamente aplicables a todas as estradas, independentemente de cal sexa a Administración titular.

As competencias en materia de estradas foron asumidas pola Xunta de Galicia a través do Decreto 156/1982, de 15 de decembro, e ao abeiro desa asunción elaborouse inicialmente a Lei 6/1983, do 22 de xuño, de limitacións da propiedade nas estradas non estatais de Galicia, que se limitaba a modificar as distancias que para as diferentes zonas de protección das estradas marcaba a, lexislación estatal vixente.

Posteriormente, a Lei 4/1994, de 14 de setembro, de estradas de Galicia, vixente na actualidade, veu establecer un réxime xeral sobre a materia, ofrecendo novas ferramentas para superar problemas, satisfacer necesidades e, ó mesmo tempo, salvagardar e garantir os intereses xerais da Comunidade Autónoma de Galicia.

As competencias en materia de estradas son exercidas pola Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, en virtude do sinalado no artigo 1 do Decreto 44/2012, do 19 de xaneiro, polo que se establece a súa estrutura orgánica, consonte ao cal dita consellería é "o órgano da administración da comunidade autónoma ao que lle corresponden as competencias e funcións en materia de ... infraestruturas ... consonte ao establecido no Estatuto de autonomía para Galicia nos termos sinalados na Constitución española ...".

II. Xustificación do anteproxecto.

A Lei 4/1994, do 14 de setembro, de estradas de Galicia, amosouse como unha ferramenta eficaz para o desenvolvemento dunha rede de estradas máis segura e de maior capacidade, ao tempo que permitiu ordenar de xeito razoablemente satisfactorio os usos permitidos na súa área de influencia.

100% Ecolóxico

Porén, os continuos avances técnicos no campo da enxeñería de estradas, así como a necesidade de recorrer a innovadores instrumentos para financiar a execución das infraestruturas fixeron necesarias varias modificacións puntuais no texto orixinal da lei, que provocaron lixeiros desaxustes na súa estrutura.

Asemade, algunhas das determinacións previstas na Lei 4/1994, do 14 de setembro, non chegaron a ser aplicadas na práctica, mentres que a falta de precisión nalgúns outros aspectos obrigou, de xeito excesivo, á aplicación supletoria da normativa estatal sobre a materia (en particular do Regulamento xeral de estradas, aprobado polo Real decreto 1812/1994, do 2 de setembro).

No ámbito das estradas autonómicas, a creación da Axencia Galega de Infraestruturas a través do Decreto 173/2011, do 4 de agosto, polo que se aproba o seu estatuto, fai necesario adaptar o texto lexislativo a un esquema de funcionamento no que a xestión ordinaria da rede de estradas poida ser asumida por entes públicos desta natureza, sempre que estean baseados en principios de eficacia, eficiencia e funcionalidade, tanto no caso da Administración autonómica como no das entidades locais.

As modificacións producidas na lexislación en materia de contratación pública, ordenación do territorio, urbanismo e avaliación ambiental, aconsellan, así mesmo, a súa adaptación por parte da lexislación en materia de estradas.

Tal e como sinala a exposición de motivos do anteproxecto de lei e a memoria xustificativa obrante no expediente, entre os obxectivos que se pretende acadar, destacan os seguintes:

-Homoxeneizar o tratamento das estradas non incorporadas á Rede do Estado con itinerario comprendido integramente no territorio da Comunidade Autónoma, dotando de maior autonomía ás entidades locais, pero mantendo na Administración autonómica a competencia de coordinación en materia de planificación de estradas.

-Harmonizar o procedemento de aprobación de plans, estudos e proxectos en materia de estradas, integrándoo coas previsións establecidas nas lexislacións concorrentes, garantindo a participación pública nos procesos de planificación e deseño.

-Renovar a clasificación das estradas.

-Regular máis detalladamente os catálogos de estradas e os inventarios de travesías.

-Axilizar a tramitación dos expedientes para a construción de estradas.

100% Ecolóxico

-Ampliar os métodos para a construción de estradas, dentro do marco que establece a lexislación sobre contratos públicos.

-Optimizar o emprego dos recursos públicos.

-Redefinir o sistema de protección do dominio público viario, harmonizando a definición e as dimensións das súas zonas de protección cos usos autorizables e prohibidos nelas e regulando de xeito máis detallado e claro a tramitación das autorizacións e as súas condicións xerais.

-Actualizar as medidas de protección da legalidade viaria con que conta a Administración titular da estrada, ao tempo que se harmonice o réxime de imposición de sancións, aclarando o procedemento a seguir, racionalizando a tipificación das infraccións e detallando as súas circunstancias atenuantes e agravantes.

-Racionalizar o reparto dos elementos determinantes para o exercicio das competencias, deslindando de xeito claro os que lle corresponden ineludiblemente á Administración titular da estrada dos que lle poidan ser atribuídos ao organismo xestor ao que, de ser o caso, aquela encomende a xestión da rede da súa titularidade.

En definitiva, coa aprobación deste anteproxecto de lei preténdese actualizar e modernizar a lexislación autonómica en materia de estradas, así como desenvolver de forma completa e innovadora todos os aspectos que inciden nelas, ofrecendo solucións eficaces ás necesidades detectadas no tempo transcorrido dende a entrada en vigor da actual Lei 4/1994, do 14 de setembro, e tendo en conta a experiencia acumulada na materia.

III. Contido e estrutura.

Polo que respecta á estrutura da Lei, esta consta de setenta e seis artigos, agrupados en cinco títulos, tres disposicións adicionais, dúas transitorias, unha derrogatoria e tres disposicións finais.

O Título I leva por rúbrica "Disposicións xerais" (artigos 1 a 10) e regula cuestións relativas ao obxecto e finalidade da lei, que transcende o clásico ámbito da estrada para referirse ao máis amplo ámbito do dominio público viario.
O concepto, as partes fundamentais e as clases de estradas, xunto cos elementos funcionais integrados no dominio público viario conforman o resto do

100% Ecolóxico

Título I, no que destaca a definición e clasificación das entradas, na que se inclúen as vías para automóbiles, que refunden os conceptos de vía rápida e corredor empregados na lexislación anterior. Introdúcense, así mesmo, as nocións de treitos urbanos travesías.

O Título II ("Planificación e proxección") consta de trece artigos, agrupados en tres capítulos, e contén unha regulación que pretende ofrecer mecanismos de traballo áxiles e flexibles en cada caso, que ao tempo garantan os debidos niveis de seguridade xurídica, coordinación entre administracións, participación cidadá e calidade na posta en servizo das estradas.
O Capítulo I dedícase por completo ao Plan Director de Estradas de Galicia e aos plans sectoriais de estradas, que se instauran como instrumentos técnicos e xurídicos de planificación sectorial de estradas, coa consideración de instrumentos de ordenación do territorio.
O Capítulo II prevé os documentos técnicos (estudos informativos, anteproxectos, proxectos de trazado e proxectos de construción) para a execución das estradas, determinando os aspectos fundamentais do seu contido e do procedemento para a súa tramitación.
Por último, o Capítulo III refírese á coordinación entre administracións e entre os planeamentos urbanístico e viario; á necesidade de coordinar a planificación en materia de estradas que leven a cabo as distintas administracións públicas con competencias na materia; así como á preeminencia da Xunta de Galicia como administración coordinadora dos plans de estradas das entidades locais.

O Título III leva por rúbrica "Construción, financiamento e explotación", abrangue os artigos 25 a 36 e divídese en tres capítulos referidos, respectivamente, a cada un deses aspectos.

O réxime de protección do dominio público viario está previsto no Título IV (artigos 37 a 59), mediante o establecemento do tradicional sistema de limitacións ás propiedades contiguas e de control de usos mediante autorizacións administrativas.
Este título estrutúrase en catro capítulos relativos, respectivamente, ao establecemento e delimitación das zonas de dominio público e de protección da estrada e a liña límite de edificación, aos usos permitidos en cada zona, ás autorizacións, e ás medidas de protección da legalidade viaria.

O Título V prevé o réxime sancionador e estrutúrase en tres capítulos nos que se recollen a tipificación das infraccións viarias, as sancións correspondentes e o procedemento sancionador.

O texto do anteproxecto conta con tres disposicións adicionais relativas ao réxime de usos permitidos en edificacións, instalacións e peches preexistentes, aos organismos xestores e á actualización de sancións.

100% Ecolóxico

As disposicións transitorias regulan o réxime ao que se deben acoller os procedementos administrativos en curso e a normativa técnica de aplicación supletoria.

A disposición derrogatoria derroga expresamente a Lei 4/1994, do 14 de setembro, de estradas de Galicia, e cantas disposicións de igual ou inferior rango se opoñan á mesma.

Completan o anteproxecto tres disposicións finais referidas, respectivamente, ao título competencial, habilitación para o desenvolvemento regulamentario, e entrada en vigor.

IV. Tramitación.

Con data do 30 de setembro de 2011, o conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas acordou o inicio do procedemento para a elaboración dun anteproxecto de lei de estradas de Galicia.

Tras a elaboración dun texto de anteproxecto, o conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, con data do 26 de xaneiro de 2012, informou ao Consello da Xunta de Galicia sobre a necesidade dunha nova lei de estradas de Galicia.

Con data do 27 de xaneiro de 2012, acordouse a apertura do trámite de audiencia aos sectores interesados. Así mesmo, ordenouse a publicación do borrador de anteproxecto de lei na páxina web da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, tal e como consta no certificado emitido pola subdirectora xeral de Informática da consellería o 3 de abril de 2012.

Co obxecto de dar cumprimento ao disposto no artigo 7 da Lei 7/2004, do 16 de xullo, para a igualdade de mulleres e homes, a Secretaría Xeral de Igualdade, con data do 10 de febreiro de 2012, emitiu o preceptivo informe sobre o impacto de xénero.

Consta no expediente informe favorable da Dirección Xeral de Orzamentos emitido o 28 de febreiro de 2012.

A Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia emitiu informe ao respecto o 28 de xuño de 2012, formulando unhas observacións co fin de mellorar a redacción do texto orixinario e propoñendo a incorporación dalgunha deles ao proxecto con igual fin.

100% Ecolóxico

A maior parte das observacións e suxestións formuladas foron incorporadas ao contido do anteproxecto, en tanto que a non aceptación dalgunha delas se xustifica no informe emitido pola directora da Axencia Galega de Infraestruturas o 16 de xullo de 2012.

Como consecuencia da valoración das alegacións formuladas e dos informes emitidos, a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas confecciona o presente anteproxecto.

V. Legalidade e oportunidade.

De conformidade co anterior, e tendo en conta os aspectos analizados, o texto proposto reúne os requisitos legais esixidos pola normativa de aplicación, cumprindose todos os trámites legais preceptivos, é polo tanto que esta Secretaría Xeral Técnica informa favorablemente a legalidade, acerto e oportunidade do texto normativo proposto que deberá ser sometido ao Consello da Xunta para a súa aprobación como proxecto de lei, logo do ditame do Consello Económico e Social de Galicia.

Santiago de Compostela, 16 de xullo de 2012

O secretario xeral técnico

XUNTA DE GALICIA - CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS - SECRETARIA XERAL TÉCNICA

José Antonio Fernández Vázquez

100% Ecolóxico