XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
Asesoría Xurídica Xeral

CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS
SECRETARÍA XERAL TÉCNICA
29 XUÑ. 2012
ENTRADA Nº 786
SAÍDA Nº

XUNTA DE GALICIA
ASESORÍA XURÍDICA XERAL
28 XUÑ. 2012
ENTRADA Nº
SAÍDA Nº 2942

Remito informe sobre o anteproxecto de Lei de estradas de Galicia.

Santiago de Compostela, 28 de xuño de 2012

A letrada da Xunta de Galicia

XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
ASESORÍA XURÍDICA

Asdo. Carmen Mª Salgueiro Moreira

SR. SECRETARIO XERAL TÉCNICO
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS

INFORME SOBRE O ANTEPROXECTO DE LEI DE ESTRADAS DE GALICIA

I.- ANTECEDENTES

Polo secretario xeral técnico da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas solicítase informe sobre o anteproxecto de lei de referencia.

II.- OBSERVACIÓNS DE CARÁCTER XERAL

Primeira.- Competencia

A competencia para a emisión deste informe establécese no artigo 8.1 do Decreto 111/1984, do 25 de maio, polo que se aproba o Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia e no artigo 11.1.a) do Decreto 343/2003, do 11 de xullo, polo que se aproba o Regulamento orgánico da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia.

Segunda.- Procedemento

O procedemento de elaboración do anteproxecto iniciouse despois da entrada en vigor da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Se ben o devandito texto legal regula, nos seus artigos 40 e seguintes, o procedemento de elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral, non disciplina o procedemento de elaboración de proxectos de lei. En consecuencia, non resultan de aplicación directa ao presente caso os preceptos citados da Lei 16/2010, do 17 de decembro, aos que se alude na memoria xustificativa, na memoria económica-financeira e no "*informe de resposta ó trámite de audiencia*" (documentos que se achegan xunto coa petición de informe).

O procedemento de elaboración de proxectos de lei se recolle de maneira dispersa en varios textos normativos.

Así, debe partirse, en primeiro lugar, do disposto nos artigos 6, 8 e 16 do Decreto 111/1984, do 25 de maio, do Regulamento de réxime interior da Xunta de Galicia.

Conforme ao artigo 6:

"1. A elaboración de disposicións de carácter xeral e de anteproxectos de Lei será iniciada polo Centro directivo correspondente, cos estudos e informes previos que garantan a legalidade, acerto e oportunidade daqueles.

2. No oportuno expediente de elaboración conservaranse, xunto coa moción, providencia ou proposta de quen teña a iniciativa, da disposición de que se trate, os dictames e as consultas evacuados, as observacións e emendas que se formulen e cantos datos e documentos teñan interese para coñecer o proceso de elaboración da mesma ou poidan facilitar a súa interpretación.

3. Non poderá formularse ningunha proposta de nova disposición sen acompañar ao proxecto a táboa de vixencias de disposicións anteriores sobre a mesma materia e sen que na nova disposición se consignen expresamente as anteriores que han de quedar total ou parcialmente derrogadas."

De acordo co artigo 8:

"1.- Os anteproxectos de leis deberán remitirse a todas as Consellerías con dez días de antelación á reunión da Comisión de Secretarios Xerais, debendo acompañar co anteproxecto o informe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia e aqueloutros que en cada caso sexan preceptivos."

E de acordo co artigo 16:

"Os anteproxectos de Lei sometidos á Xunta de Galicia irán acompañados dunha exposición de motivos, na que se expresarán sucintamente os que deron orixe á súa elaboración e a finalidade perseguida pola norma. Figurarán como anexos, cando proceda, a relación de disposicións derrogadas ou modificadas e o correspondente estudo económico e financeiro.

Conforme á Lei 15/2010, do 28 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, resulta necesaria a elaboración dunha memoria económica financeira e dun informe da Dirección Xeral de Orzamentos. Así, dispón o seu artigo 12:

Un.-A formulación de iniciativas lexislativas por parte da Xunta de Galicia, así como a aprobación de normas de rango regulamentario, plans ou programas de actuación de contido económico-financeiro, requirirán a previa dispoñibilidade dunha memoria económico-financeira que avalíe axeitadamente os custes que esas propostas poidan representar e que considere as posibilidades ou alternativas existentes para o seu financiamento cando delas poida derivar un incremento do gasto público.

Dous.-O contido mínimo da memoria económico-financeira será establecido por orde da Consellería de Facenda.

Tres.-Antes de proceder á súa tramitación, a iniciativa lexislativa, a norma de rango regulamentario e os plans ou programas de actuación, acompañados da correspondente memoria económico-financeira, deberán remitirse á Consellería de Facenda ao obxecto de que a Dirección Xeral de Orzamentos proceda a emitir informe de carácter preceptivo que determine os seus efectos sobre o gasto."

Cómpre indicar que en cumprimento do previsto no apartado dous do precepto transcrito ditouse a Orde do 3 de marzo de 2011 pola que se establece o contido mínimo da memoria económico-financeira nos casos de iniciativas lexislativas ou de aprobación de normas con rango regulamentario, plans ou programas de actuación.

Ademais e conforme ao disposto no artigo 7 da lei 7/2004, do 16 de xullo, para a igualdade de mulleres e homes é preceptivo o informe sobre impacto de xénero.

Xunto a estas disposicións de aplicación xeral será precisa a observancia, segundo cal sexa a materia concreta obxecto de regulación, do disposto noutros textos normativos como serían, a título meramente exemplificativo, o artigo 5 da Lei 6/1995, do 28 de xuño, polo que se crea o Consello Económico e Social (no caso de anteproxectos de lei sobre materias socioeconómicas directamente vinculadas ao desenvolvemento económico e social de Galicia, correspondendo inicialmente á consellería ou ao departamento competente para elaborar ou tramitar o anteproxecto de lei o axuizamento sobre se este versa ou non sobre tales materias, debendo ter presente neste punto o disposto no Acordo do Consello da Xunta do 18 de febreiro de 1999) ou o artigo 7 da Lei 1/2011, do 28 de febreiro, reguladora do Consello Galego da Competencia.

Tendo en conta o exposto, e á vista da documentación achegada pola Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas cabe indicar o seguinte:

- Debe formar parte do expediente a resolución de inicio.
- Así mesmo, deberán incorporarse ao expediente, non só o último borrador do anteproxecto senón tamén o primeiro e os sucesivos. Para estes efectos, os diferentes borradores que poidan elaborarse tras o inicial deberían estar numerados e datados e ir acompañados dun escrito que permita coñecer cal é a orixe de cada un deles e as modificacións que introduce cada un respecto do anterior.
- Tamén debe formar parte do expediente a táboa de vixencias.
- Achégase memoria xustificativa sobre a legalidade, acerto e oportunidade do anteproxecto (en relación ao contido da devandita memoria reiteramos as observacións que efectuaremos posteriormente ao texto do anteproxecto) e memoria económico-financeira.
- Remítese así mesmo unha copia da documentación relativa ás comunicacións realizadas, ás observacións efectuadas e á resposta a tales observacións.

- Xuntáse tamén copia dos informes de impacto de xénero e da Dirección Xeral de Orzamentos así como certificado de publicación do texto do anteproxecto na páxina web da consellería.
-

Terceira.- Alcance do anteproxecto

1.- Fundamento competencial

Conforme ao artigo 148.1.5 CE as Comunidades Autónomas poden asumir competencias en materia de estradas cuxo itinerario se desenvolve integramente no seu territorio.

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

Pola súa banda, o artigo 149.1 CE non menciona expresamente as estradas se ben tal materia competencial debe entenderse incluida noutras mediante a utilización dos *"criterios interpretativos ordinarios"*, tal e como entendeu o Tribunal Constitucional.

A análise da distribución de competencias en materia de estradas esixe partir da doutrina sentada ao respecto polo Tribunal Constitucional nas sentenzas 65/1998, do 18 de marzo e 132/1998, do 18 de xuño, debendo citarse así mesmo as máis recentes SSTC 168/2009, do 9 de xullo e 112/2012, do 24 de maio.

En efecto, das citadas sentenzas poden extraerse os principios básicos que contribúen a perfilar o reparto competencial na materia que nos ocupa e que pasamos a expoñer:

a) Como acabamos de indicar, o artigo 149.1 CE non menciona expresamente as estradas o cal, sen embargo, non obriga a recorrer á cláusula residual do artigo 149.3 CE pois, segundo doutrina reiterada do Tribunal Constitucional, isto non resulta preciso cando, con independencia das rúbricas ou denominacións empregadas pola Constitución ou polo Estatutos de Autonomía, cabe entender que unha materia competencial foi incluida nunha ou noutros mediante a utilización dos "*criterios interpretativos ordinarios*"

(SSTC 123/1984, 180/1992, 133/1997, 206/1997 e 40/1998). Conforme a STC 65/1998, o título competencial que específicamente ampara a competencia do Estado para soster unha Rede propia de estradas, a existencia de estradas estatais, é o previsto no artigo 149.1.24 CE que reserva ao Estado competencia exclusiva sobre *"obras públicas de interese xeral ou cuxa realización afecte a máis dunha Comunidade Autónoma"* pois as estradas son, indubidablemente, unha das modalidades de obra pública máis característica.

b) Ao ter as estradas estatais o seu asento específico no artigo 149.1.24 CE, iso significa que a distribución de competencias en materia de estradas non aparece presidida exclusivamente polo criterio territorial. O criterio de *"interese xeral"* ven completar ao puramente territorial, sen excluilo esencialmente, pero engadindo a este unha dimensión cualitativa que permite atender á relevancia das estradas na súa función de infraestruturas do transporte e as comunicacións terrestres (isto é, á trascendencia dos itinerarios do tráfico ou transporte que se efectúa sobre elas) introducindo así unha maior racionalidade no reparto de competencias na materia (STC 65/1998). Desta forma non cabe descartar que estradas de itinerario integramente autonómico poidan obter a consideración de estradas estatais, dado que o criterio de *"interese xeral"* é de distinta natureza ao puramente territorial que consagra o artigo 148.1.5 CE.

c) Como sinala a STC 132/1998, as estradas son aprehensibles desde distintas perspectivas xurídicas sobre as que tamén concorren distintos títulos de intervención dos poderes públicos. En efecto, as estradas son bens de dominio público e, en canto tales, resultan de aplicación a elas o conxunto de técnicas de protección que son propias desta categoría de bens, xurdindo así para os poderes públicos as correspondentes potestades administrativas para a súa conservación e vixilancia. Son tamén obras públicas para cuxo acometemento é necesaria unha planificación previa, a determinación do seu financiamento e incluso a da súa explotación. Son así mesmo o soporte material necesario para a comunicación terrestre e é entón cando se fai necesario fixar as condicións de uso especialmente, as de tráfico e as da circulación. Esta visión poliédrica da materia e dos títulos de intervención sobre ela foi asumida tamén

pola Constitución, que incluiu en distintos títulos competenciais cada unha das facetas referidas.

A Constitución e os Estatutos de Autonomía proceden ao reparto competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas en materia de estradas desde dúas perspectivas distintas. En tal reparto competencial opera, en primeiro termo, un criterio material que separa por un lado as estradas estatais e, por outro, as estradas autonómicas, atribuíndo ao Estado e ás Comunidades Autónomas exclusividade de competencias en relación coas estradas da súa respectiva titularidade. Este criterio non pecha por si mesmo a distribución das competencias sobre a materia. Desde unha segunda perspectiva, a Constitución outorga ao Estado, sobre determinados aspectos que poden incidir na materia de estradas, outros títulos de intervención no listado do artigo 149.1 CE, que non atopan o seu homólogo nin no artigo 148 CE nin nos respectivos Estatutos de Autonomía.

Así sucede co artigo 149.1.13 CE que reserva ao Estado a competencia sobre bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica, unha competencia que *"pode incidir en materia de estradas, dada a trascendencia directa e significativa das mesmas sobre a actividade económica xeral, en canto infraestrutura básica do transporte e as comunicacións terrestres"* (STC 65/1998). En particular, segundo a referida sentenza, a virtualidade principal deste título competencial xenérico, cuxa vocación é proxectarse sobre *"obxectos e ámbitos alleos á competencia estatal"* (STC 227/1988) será a de permitir o establecemento, no seu caso, de medidas de coordinación das planificacións de estradas estatal e autonómicas.

O mesmo cabe dicir do artigo 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. No primeiro destes ámbitos materiais, a competencia atribuida ao Estado supón recoñecer a favor deste a facultade de ditar normas xerais para todo o territorio nacional de xeito que a devandita materia poida atopar en todo o Estado unha regulación homoxénea. Como sinala a STC 65/1998 *"o título competencial relativo ao réxime xeral de comunicacións presenta esencialmente un carácter ordenador ou normativo, que pode ter proxección sobre todo tipo de estradas, en canto vías de comunicación terrestre."*

En palabras da STC 132/1998:

> *" (...) as estradas (...) non son, polo tanto, realidades físicas illadas senón, por definición, forman un entramado continuo de redes interconectadas sen solución de continuidade que constitúe o sistema viario, e que permite a comunicación por este medio físico entre as distintas partes do territorio nacional e máis alá das fronteiras do mesmo. Iso implica a necesaria existencia dun sistema de comunicacións dotado dunha racionalidade xeral que satisfaga as necesidades e intereses que integran o territorio nacional. En consecuencia, establécese unha esixencia última de planificación e construcción desas vías de dominio e uso público, que se concreta na materialización dunha comunicación viaria, isto é, a posibilidade de intercomunicación física, alomenos, ao longo e ancho de toda España. Deste modo, e paralelamente ás distintas decisións que poida adoptar no seu territorio cada Comunidade Autónoma ao planificar a súa rede, a existencia daquel conxunto de necesidades e intereses, que poden ser individuais ou colectivos, económicos, sociais ou políticos, lexitima ao Estado para establecer un réxime xeral común de comunicacións que comprendería, alomenos, os conceptos e contidos fundamentais do sistema viario, tales como, por exemplo, a definición de estrada e as súas distintas modalidades (art. 2 da Lei 25/1988) e as nocións tales como a de camiños de servizo (art.3), áreas de servizo (art.2.8) ou a de elementos funcionais das estradas (art. 21.2)."*

Coherentemente co anterior e complementándoo, o Estado tamén ten atribuida competencia exclusiva en materia de tráfico e circulación de vehículos a motor. Como sinala a STC 132/1998 citada, *"este segundo título do artigo 149.1.21 conleva igualmente a capacidade para ditar ese mesmo tipo de normas pero referidas fundamentalmente á seguridade da circulación"* engadindo que *"En efecto, tal e como este Tribunal precisou, no concepto de tráfico e circulación de vehículos a motor, en canto materia de exclusiva competencia do Estado, non se atopan englobadas soamente as condicións atinentes á circulación (v.gr. sinais, limitacións de velocidade...) senón as condicións quen deben cumprir os vehículos que circulan" pois o ámbito material deste inciso do artigo 149.1.21 acada calquera garantía de seguridade na circulación (SSTC 59/1985 e, posteriormente, 181/1992). Por iso, ao proxectar este precepto sobre a materia estradas, resulta tamén competente o Estado para establecer todas aquelas normas de carácter técnico que afecten de modo directo á seguridade na circulación. Esta solución se apoia como indicaron as sentenzas citadas "no feito de que as garantías da seguridade na circulación, segundo a vontade da Constitución ..., deben ser uniformes en todo o territorio nacional" e que "o Estado ten recoñecida (...) unha competencia exclusiva que lle habilita para ditar normas, en materia de sinalización de estradas, de aplicación directa para estas vías públicas en todo o territorio nacional e calquera que sexa o ente titular da estrada".*

Como manifestación do exercicio desta competencia, a Disposición Adicional Segunda, da Lei 25/1988, do 29 de xullo, de estradas, dispón:

> 1. *A Administración do Estado determinará a normativa técnica básica de interese xeral e, en particular, a relativa á sinalización e balizamento das estradas, así como calquera outra que se derive do cumprimento de tratados, convenios, acordos e recomendacións de carácter internacional subscritos por España.*
> 2. *O sistema internacional de sinais de estrada aplicarase en todas as estradas do territorio nacional con arranxo á lexislación do Estado sobre esta materia.*
> 3. *A identificación das estradas nas placas de ruta e as sinais do balizamento axustaranse, en todo caso, aos criterios que ao efecto determine a lexislación do Estado.*

En definitiva, do exposto se desprende, tal e como sinala a STC 132/1998, que as Comunidades Autónomas *"teñen plena capacidade para lexislar sobre o réxime de estradas cuxo itinerario se desenvolve integramente no seu territorio (Estatutos de Autonomía ditados de conformidade co artigo 148.1.5 CE) e, por ende, para configurar o réxime de estradas da súa titularidade. 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 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 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."*

d) Finalmente, a distribución de competencias en materia de estradas debe completarse cunha referencia ás entidades locais. Conforme ao disposto na STC 63/1998, o artigo 148.1.5 CE prevé e os Estatutos recollen, un título de intervención en materia de estradas, ante todo e en primeiro termo de carácter normativo, desvinculado da titularidade das mesmas, sobre todas as estradas *"cuxo itinerario se desenvolve integramente no territorio da Comunidade Autónoma"* e que comprende non só as de titularidade autonómica, senón tamén as de calquera outra titularidade (como sería o caso das de titularidade das entidades locais), coa única reserva das que podan ser de titularidade estatal en virtude do artigo 149.1.24 CE. Pola súa parte, a Lei 7/1985, do 2 de

abril, reguladora das Bases de Réxime Local, remite á lexislación estatal e autonómica a determinación do exercicio das competencias que a propia Lei atribúe (artigo 25.2) e, incluso, a atribución de competencias específicas (artigo 36.1), todo o cal deberá levarse a cabo no marco da Constitución e, por conseguinte, con pleno respecto á autonomía local recoñecida no artigo 137 CE.

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

2.- Marco normativo

Logo da asunción de competencias en materia de estradas ao abeiro do disposto no artigo 27.8 do Estatuto de Autonomía de Galicia, por Real Decreto 3317/1982, do 24 de xullo, procedeuse ao traspaso de funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de estradas e por Decreto 156/1982, do 15 de decembro, estableceuse a asunción e asignación de transferencias en materia de estradas.

No exercicio da competencia en materia de estradas, ditouse a Lei 6/1983, do 22 de xuño, de limitacións da propiedade nas estradas non estatais de Galicia.

Posteriormente, a Lei 4/1994, do 14 de setembro, de estradas de Galicia, recolle o réxime actualmente vixente en materia de estradas na Comunidade Autónoma de Galicia.

A Lei 7/2002, do 27 de decembro, de medidas fiscais e de réxime administrativo abordou a adaptación de diversos artigos da Lei 4/1994, do 14 de setembro.

Cómpre citar, así mesmo, por unha banda, o Decreto 308/2003, do 26 de xuño, polo que se aproba a relación de carreteras de titularidade da Comunidade Autónoma de Galicia. E, por outra, o Decreto 173/2011, do 4 de agosto, polo que se aproba o estatuto da Axencia Galega de Infraestruturas. Trátase esta dunha axencia pública autónomica adscrita á Consellería competente en materia de infraestuturas que ten como obxectivos básicos impulsar, coordinar e xestionar a política autonómica en materia de estradas. Para estes efectos, correspóndelle á axencia planificar, proxectar, construir, conservar e explotar as estradas que sexan de competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, así como os servizos que se poidan instalar ou desenvolver nas devanditas infraestruturas. Tamén ten por obxecto garantir o uso e a defensa do patrimonio viario. A axencia poderá, directamente ou a través de sociedades adscritas ou sobre as que teña atribuida a súa tutela funcional, planificar, proxectar, construir, conservar e explotar outras infraestructuras, en virtude das encomendas ou encargos que reciba dos órganos ou entidades competentes (artigo 1 do decreto).

No ámbito estatal cabe citar a Lei 25/1988, do 29 de xullo, de estradas e o seu Regulamento, aprobado polo Real Decreto 1812/1994, do 2 de setembro.

Xunto ao anterior, e atendida á *"visión poliédrica"* da materia que nos ocupa (por todas, STC 132/1998), existe unha abundante normativa sectorial que debe ser tida en conta e á que, por razóns sistemáticas e co fin de evitar reiteracións innecesarias, se aludirá nas observacións que se efectúen ao articulado.

III.- OBSERVACIÓNS AO ARTICULADO

1.- Consideracións xerais

Resulta obrigado facer unha referencia xeral á conveniencia de aplicar, na elaboración das normas, uns criterios uniformes de técnica normativa, pois iso redundará en beneficio da claridade dos textos normativos e da súa mellor comprensión polos cidadáns, en xeral, e polo operadores xurídicos, en particular. Neste sentido, aconséllase seguir o exemplo que proporciona a Administración do Estado, en cuxo ámbito existen unhas Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acordo do Consello de Ministros do 22 de xullo de 2005. Así, no presente caso e seguindo a liña doutros informes, estas Directrices servirán de fundamento ás observacións que, en materia de técnica normativa, se realizan ao articulado do anteproxecto.

Para rematar con estas consideracións xerais, é preciso efectuar as seguintes observacións xenéricas á totalidade do texto do anteproxecto:

a) A necesidade de corrixir as erratas existentes nel recomendándose tamén un uso máis axeitado dos signos de puntuación co fin de evitar posibles confusións na aplicación e interpretación do texto.
b) O texto debería gañar en precisión e claridade no uso dos termos Xunta de Galicia, Consello da Xunta e Administración Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, entendida esta última como a estrutura organizativa, dirixida pola Xunta de Galicia e a persoa titular da súa Presidencia e dotada toda ela de personalidade xurídica única, que serve con obxectividade aos intereses da Comunidade Autónoma de Galicia.
c) En relación á linguaxe empregada, cómpre lembrar que, conforme ás Directrices de técnica normativa citadas máis arriba, as normas xurídicas deben redactarse nun nivel de linguaxe culto pero accesible ao cidadán medio, de maneira clara, precisa e sinxela. Deberá empregrase un repertorio léxico común, nunca vulgar, e se recurrirá, cando proceda, ao emprego de termos técnicos dotados de significado propio; nese caso, engadiranse as descricións que os aclaren e se utilizarán en todo o documento con igual sentido.
d) Debería revisarse ao longo do texto o emprego dos termos *"estradas"* e *"dominio público viario"* co fin gañar en precisión e claridade na súa utilización.
e) En varios artigos a división interna do precepto debería establecerse en apartados numerados con cardinais arábigos, e non en meros parágrafos.

2.- Exposición de motivos

Conforme ao Acordo do Consello de Ministros do 22 de xullo de 2005, polo que se aproban as directrices de técnica normativa, anteriormente citado, a parte expositiva da disposición cumpre a función de describir o seu contido, indicando o seu obxecto e finalidade, os seus antecedentes e as competencias e habilitacións no exercicio das cales se dita. Se é preciso, resumirá sucintamente o contido da disposición, a fin de lograr unha mellor comprensión do texto, pero non conterá partes do texto articulado. Evitaranse as exhortacións, as declaracións didácticas ou laudatorias ou outras análogas.

No suposto que nos ocupa, o contido da exposición de motivos satisfai o mínimo imprescindible, habida conta de que nela - tras citarse o título competencial no exercicio do cal se dita e os seus antecedentes- se reseñan tanto os obxectivos que persegue a norma como algúns dos principais

aspectos da súa regulación. Dada a súa extensión, a parte expositiva está dividida en apartados, identificados con números romanos centrados no texto.

Convén, non obstante, efectuar as seguintes recomendacións xurídicas:

a) No apartado I, parágrafo segundo, por unha banda cómpre suprimir o inciso inicial *"Por outro lado"* toda vez que non existe unha contraposición senón unha continuidade entre o disposto no primeiro parágrafo e o previsto no segundo. Por outra banda, convén substituir o termo *"resérvalle"* polo de *"atribúe"* (máis propio en materia competencial). Finalmente, aconséllase respectar a dicción literal do artigo 27.8 do Estatuto de Autonomía de Galicia. En concreto, debería aludirse á *"Rede do Estado"* e ao *"territorio da Comunidade Autónoma"*. Como consecuencia do exposto, proponse como redacción do devandito parágrafo a seguinte ou similar:
"O Estatuto de Autonomía de Galicia, no seu artigo 27.8, atribúe á Comunidade Autónoma a competencia exclusiva en materia de estradas non incorporadas á Rede do Estado cando o seu itinerario se desenvolva integramente no territorio da Comunidade Autónoma."

b) No parágrafo terceiro do apartado I da Exposición de Motivos se alude a *"Asumidas pola Xunta de Galicia as competencias en materia de estradas polo Decreto 156/1982, do 15 de decembro (...)"*. Tal manifestación non resulta acertada pois a asunción de competencias se produce en virtude do Estatuto de Autonomía e non polos Reales Decretos de Transferencia nin, por ende, nos Decretos de asunción e asignación de transferencias. Así o sinalou o TC en numerosos pronunciamentos, dos que é clara mostra a STC 25/1983, do 7 de abril, na que se indica que as competencias corresponden xa en virtude do Estatuto, *ope legis* ou *ipso iure*, polo que non é posible en puridade transferilas. Como sinala a devandita sentenza: *"Se non hai xenuina transferencia de competencias cando a titularidade destas foi atribuida polos Estatutos, é obvio que tampouco é posible falar dunha transferencia do exercicio das competencias e que hay que falar simplemente de transferencias dos medios persoais e materiais necesarios para tal exercicio."*
Así pois o que a Exposición de Motivos debería dicir é que os medios necesarios para o exercicio da competencia en materia de estradas asumida en virtude do Estatuto de Autonomía foron transferidos polo Real Decreto 3317/1982, do 24 de xullo e que por Decreto 156/1982, do 15 de decembro, procedeuse á asunción e á asignación das transferencias, ou expresión similar.

c) En relación coas citas que se fan ao longo da Exposición de Motivos á Lei 4/1994, do 14 de setembro, de estradas de Galicia, debe terse presente que, conforme ás Directrices de

técnica normativa, a primeira cita dun texto normativo tanto na parte expositiva como na parte dispositiva deberá realizarse completa e poderá abreviarse nas demais ocasións sinalando unicamente o tipo, número e ano, no seu caso, e data.

d) No apartado I, parágrafo oitavo, *in fine*, aconséllase o emprego do termo *"área de influencia"* por ser o utilizado na Lei 4/1994, do 14 de setembro, de estradas de Galicia.

e) O primeiro inciso do primeiro parágrafo do apartado II vén ser, en boa medida, unha reiteración do disposto no último parágrafo do apartado I polo que se aconsella a refundición de ambos nun só parágrafo ubicado sistemáticamente ao final do apartado I da parte expositiva, de xeito que no apartado II se recollan soamente os obxectivos perseguidos.

No apartado II, letra a), debería substituirse a expresión *"das redes de estradas das diferentes administracións de Galicia"* co fin de acomodarse á distribución competencial na materia (toda vez que, como se apuntou máis arriba, quedan fóra da competencia autonómica as estradas integradas na Rede do Estado, respecto das cales o Estado ostenta plenitude de competencias). En consecuencia, proponse a substitución daquela expresión pola seguinte ou similar: *"das estradas non incorporadas á Rede do Estado con itinerario comprendido integramente no territorio da Comunidade Autónoma"*.

No apartado II, letra b), aconséllase a substitución do termo *"audiencia"* polo de *"informe"* (toda vez que, tal e como se analizará con posterioridade, a participación das Administracións afectadas debería canalizarse a través do trámite de informe).

En relación ao disposto no apartado II, letra c), remitímonos ao que se sinalará máis adiante nas observacións ao artigo 4.

No apartado II, letra d), aconséllase precisar o alcance da expresión *"cada administración"* toda vez que, tal e como sinalamos máis arriba, a competencia da Comunidade Autónoma está limitada ás estradas non incorporadas á Rede do Estado e con itinerario integramente comprendido no territorio da Comunidade. En consecuencia debería substituirse aquela expresión pola máis precisa *"de titularidade da Comunidade Autónoma e das entidades locais de Galicia"* ou expresión similar.

En relación ao previsto no apartado II, letra e), remitímonos ás observaciones efectuadas aos artigos 18 e 21. No mesmo sentido, respecto do previsto nas letras g) e h) do mesmo apartado, remitímonos ás observacións aos artigos correspondentes.

Debería mellorarse a redacción da letra j) do apartado II toda vez que, no caso de encomenda, non existe alteración da titularidade da competencia senón dos elementos determinantes para o seu exercicio que no seu caso se prevexan (artigo 5.2 da Lei 16/2010, do 17 de decembro e, con carácter xeral, artigo 12 da Lei 30/1992, do 26 de novembro).

En relación co apartado III, na medida na que nel se recolle unha referencia sucinta ao contido da parte dispositiva e da parte final do anteproxecto, remitímonos, a fin de evitar reiteracións innecesarias, ás observacións efectuadas ao articulado toda vez que tales observacións teñen, necesariamente, unha incidencia directa sobre o previsto no devandito apartado da parte expositiva.

Simplemente procede neste momento manifestar, por unha banda, a errata cometida na indicación dos artigos abranguidos no Capítulo III do Título IV (se trata dos artigos 47 ao 53). Por outra, en relación co contido do Título V debe sinalarse que nel se recolle *"o réxime sancionador"* (non só os seus principios) e debe substituirse a expresión *"situación da infracción con respecto á estrada"* pola máis axeitada de *"lugar de comisión da infracción"* ou expresión similar.

Finalmente, o inciso final *"e o criterio para a súa entrada en vigor"* debería ser substituído polo máis axeitado de *" e a súa entrada en vigor"* ou expresión similar.

3.- Observacións ao Título I.- Disposicións xerais

Conforme ás Directrices de técnica normativa aprobadas polo Acordo do Consello de Ministros do 22 de xullo de 2005, a composición dos Títulos debe realizarse da seguinte maneira:

TÍTULO I

(centrado, maiúscula, sen punto)

Disposicións xerais

(centrado, minúscula, negrita e sen punto)

Esta recomendación reitérase para os restantes títulos nos que se divide o texto.

Artigo 1.- Obxecto

Se recolle como obxecto da lei a regulación do *"dominio público viario das redes de estradas de titularidade da Comunidade Autónoma de Galicia ou das entidades locais do seu ámbito territorial, establecendo os procesos de planificación, proxección, construción, financiamento, explotación, uso e protección daquel."*

Abandónase así a liña seguida pola Lei 4/1994, do 14 de setembro, de estradas de Galicia así como da Lei estatal de estradas (Lei 25/1988, do 29 de xullo) e da maoría das leis autonómicas, as cales xiran en torno á *"estrada"* como elemento central obxecto de regulación.

Na exposición de motivos do anteproxecto se indica que o obxecto e a finalidade da lei *"trascende o clásico concepto da estrada para referirse ao máis amplo de dominio público viario"* se ben a renglón seguido recoñécese expresamente que a estrada segue a ser o elemento determinante.

O obxecto ou finalidade da lei debe reflexar as ideas esenciais da regulación legal que se propón e soe facerse mediante o desenvolvemento do título da Lei nunha frase que, ao tempo que elimina posible equívocos que puidera suscitar o referido título-necesariamente breve e conciso-, ofrece un avance algo máis completo do contido da lei.

Neste sentido e tendo en conta tanto o propio título do anteproxecto como o seu contido (ambos centrados na estrada como elemento nuclear) estímase máis axeitado que se siga a liña tradicional (tanto a nivel estatal como autónomico), recollendo como obxecto da lei a regulación da planificación, proxección, construcción, financiamento, explotación, uso e protección das estradas con itinerario comprendido integramente no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e que non sexan de titularidade do Estado.

En todo caso, insistimos novamente en que ao longo do texto do anteproxecto os termos *"estradas"* e *"dominio público viario"* deberían ser empregados coa necesaria precisión e claridade.

Artigo 2.- Dominio público viario

É preciso acoutar o alcance do precepto en consonancia coa competencia da Comunidade Autónoma. Así, no primeiro parágrafo debería indicarse: *"O dominio público viario regulado nesta lei"* ou ben *" O dominio público viario das redes de estradas de titularidade da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades locales de Galicia"*.

No mesmo sentido, no apartado a) debería engadirse un inciso final: *"das entidades locais de Galicia"* ou expresión similar.

En relación ao apartado b), conforme a doutrina constitucional exposta máis arriba, un dos conceptos e contidos fundamentais do sistema viario é a noción de elemento funcional (STC 132/1998). De acordo con isto e sen prexuízo das observacións que se formulen ao artigo 6 do anteproxecto, logo de atender ao concepto de elemento funcional (artigo 21.2 da lei estatal de estradas) como zona permanentemente afecta á conservación da estrada ou á explotación do servizo público viario, estímase máis correcta a consideración como dominio público viario dos terreos ocupados polos elementos funcionais das ditas estradas, así como as instalacións para a

súa conservación e explotación (tal e como prevé o artigo 55.3 do RD 1812/1994, do 2 de setembro, polo que se aproba o Regulamento de estradas).

Por último, en relación co apartado c) reiteráse a recomendación da inclusión do inciso *"entidades locais de Galicia"* ou expresión similar.

Artigo 3.- Concepto de estradas

Como se indicou máis arriba, con fundamento no artigo 149.1.21 CE, o Tribunal Constitucional considera que corresponde ao Estado establecer un réxime xeral común de comunicacións que comprendería, alomenos, os conceptos e contidos fundamentais do sistema viario, tales como a definición de estrada e as súas distintas modalidades e as nocións de caminos de servizo, áreas de servizo ou elementos funcionais das estradas.

Neste sentido, o artigo 3.1 do anteproxecto reproduce o concepto de estrada recollido no artigo 2.1 da lei estatal.

Polo que respecta ás exclusións á consideración de estrada, por unha banda exclúense ás vías urbanas coa salvidade das travesías á que debería engadirse tamén a salvidade dos treitos urbanos toda vez que debe distinguirse entre as vías urbanas e os treitos de estradas que transcorren por solo urbano, suposto este que non altera a calificación de estrada do correspondente treito e comporta a aplicación das regras establecidas pola lexislación de estradas en relación con tales treitos, sendo o concepto de treito urbano máis amplo (artigo 7 do anteproxecto) dentro do cal se inclúe o máis restrinxido de travesía (artigo 8 do anteproxecto).

E respecto ao apartado 2.b) aconséllase a inclusión da definición de camiño de servizo do artigo 3.1.a) da Lei estatal de estradas na medida en que, conforme á doutrina constitucional, nos atopamos ante un concepto fundamental do sistema viario. Por outra banda, as vías pecuarias como bens excluidos da consideración de estrada deberían ser obxecto dun apartado independente ao tratarse de bens diferentes aos camiños e dotados dunha regulación propia.

Artigo 4.- Clases de estradas

Insistimos de novo na idea de que, conforme á doutrina do Tribunal Constitucional (STC 132/1998), a competencia exclusiva do Estado en materia de *"réxime xeral de comunicacións"* (artigo 149.1.21 CE) lexitima a este para establecer un réxime común de comunicacións que comprendería, alomenos, os conceptos e contidos fundamentais do sistema viario tales como,

por exemplo e polo que aquí interesa, as distintas modalidades de estradas (artigo 2 da Lei 25/1988, do 29 de xullo).

Tendo en conta o exposto, e pasando á análise do artigo 4 do anteproxecto de lei que nos ocupa, no seu apartado 1 se recolle a clasificación do artículo 2.2 da lei estatal con dúas excepcións:

a) Por unha banda, non se alude ás vías rápidas se ben se recolle o concepto de vía para automóbiles. En relación con este extremo se indica na memoria xustificativa e na exposición de motivos que con este concepto se supera e refunden os conceptos de vía rápida e corredor, *"de xeito coherente co previsto na lexislación estatal en materia de tráfico"*. En relación con este extremo cabe indicar o seguinte.

   O artigo 2 da Lei estatal de estradas recolle todavía o concepto de vía rápida definindo este no seu apartado 5 como a estrada dunha soa calzada e con limitación total de accesos ás propiedades colindantes.

   A Disposición final primeira do Real Decreto 1428/2003, do 21 de novembro, incorporou unha modificación ao anexo do Texto Articulado da Lei sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor e Seguridade Vial, aprobado por Real Decreto Lexislativo 339/1990, do 2 de marzo. Polo apartado Un da citada disposición final se supreme o concepto básico de vía rápida e no apartado Terceiro se introducen novas definicións de conceptos básicos, entre os que se atopa, polo que aquí interesa, o concepto de vía para automóbiles, definíndose como: *"Toda vía reservada exclusivamente á circulación de automóbiles, cunha soa calzada e con limitación total de accesos ás propiedades colindantes, e sinalizada coas sinais S-3 e S-4, respectivamente."* Deste xeito, a vía para automóbiles queda configurada como un estrada con características distintas das autopistas e autovías así como das estradas convencionais, sendo unha modalidade de estrada substancialmente similar ás vías rápidas previstas na lei estatal de estradas. De acordo con iso, a supresión do concepto de vía rápida (actualmente inexistente) e a previsión no seu lugar da vía para automóbiles (como modalidade distintas das autopistas, autovías e vías convencionais) estímase favorable co fin de adaptarse ás modalidades de estradas actualmente existentes. Neste mesmo sentido cabe citar que esta é a opción seguida pola Lei 10/2008, do 9 de decembro, de estradas de Castela e León (recollendo neste punto a recomendación efectuada polo Consello Consultivo da devandita Comunidade Autónoma).

b) Por outra banda, baixo a denominación de *"autovías urbanas"* introdúcese en realidade unha modalidade de estrada diferente das previstas na normativa estatal toda vez que, pese a calificación como autovía, non semella reunir as características desta (de maneira

especial a consistente en non cruzar a nivel ningunha outra senda, vía, liña de ferrocarril ou tranvía, nin ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación ou servidume de paso algunha- artigo 6 do Regulamento de estradas e anexo do Texto Articulado da Lei de Tráfico) polo que o termo empregado (*"autovía urbana"*) podería xerar confusión sobre o tipo de estrada e podería supoñer un descoñecemento da doutrina constitucional exposta máis arriba sobre o necesario respecto pola normativa autonómica dos "conceptos e contidos fundamentais do sistema viario" que compete definir ao Estado, entre os que se atopan, tal e como sinala de xeito expreso a STC 132/1998, as modalidades de estrada.

Por máis abastamento, en canto á definición dos diferentes tipos de estrada (apartados 2 a 6 do artigo 4), os elementos configuradores das autoestradas, das autovías e das vías para automóbiles semellan diferir en varios aspectos dos previstos na normativa estatal para cada unha destas modalidades de estradas. En consecuencia, recoméndase respectar o disposto na normativa estatal na medida en que, como xa se expuso con reiteración, atopámonos ante conceptos e contidos fundamentais do sistema viario.

Polo que respecta ás autovías urbanas remítimos ao exposto máis arriba e, finalmente, en canto ás estradas convencionais, novamente o respecto aos conceptos definidos na normativa estatal recomendaría configuralas como categoría residual, isto é, como estradas que non reúnan as características das autoestradas, das autovías e das vías para automóbiles.

Artigo 5.- Partes da estrada: explanación, calzada e beiravía

Polo que respecta ao concepto de explanación resulta de difícil comprensión a inclusión do inciso *"ou dos seus elementos funcionais e de servizo asociados"* toda vez que, por unha banda, sistematicamente se está a falar das partes da estrada e, por outra, a súa medición se efectúa en todo caso tomando como referencia a propia estrada.

Artigo 6.- Elementos funcionais e de servizo das estradas

Ao longo do texto do anteproxecto unha veces se alude a *"elementos funcionais e de servizo"* mentres que outras se empregan os termos *"elementos funcionais ou de servizo"*, o que crea a dúbida de se estamos ou non ante os mesmos conceptos. Debe, en consecuencia, clarexarse este extremo.

Xunto ao anterior debe lembrarse de novo, tal e como se indicou máis arriba, que o concepto de elemento funcional, establecido no artigo 21.2 da Lei de Estradas do Estado (complementado

polo artigo 55 do seu regulamento), foi expresamente considerado un concepto fundamental do sistema viario polo Tribunal Constitucional (STC 132/1998), amparado na competencia que atribúe ao Estado o artigo 149.1.21 CE para o establecemento dun réxime xeral de comunicacións. En consecuencia, recoméndase que se recolla no texto do anteproxecto o concepto de elemento funcional previsto na normativa estatal.

Por outra banda, na medida na que as áreas de servizo constitúen un elemento funcional así como un concepto fundamental do sistema viario (STC 132/1998) recoméndase a inclusión do concepto, ben sexa no artigo regulador dos elementos funcionais, ben nun artigo independente.

Artigo 7.- Treitos urbanos

A definición de treito urbano é substancialmente diferente da prevista na vixente Lei 4/1994, do 14 de setembro (a cal recolle o concepto da Lei estatal de estradas). Aínda que o Tribunal Constitucional non mencionou expresamente entre os exemplos de conceptos e contidos fundamentais do sistema viario aos tramos urbanos e travesías, a relevancia destes conceptos tanto desde a perspectiva do réxime de comunicacións como en materia de tráfico e circulación de vehículos a motor (neste sentido tanto o Texto Articulado da Lei de Tráfico como o Regulamento de Tráfico contemplan regras de circulación ao respecto de aplicación en todo o territorio nacional), poderían ser indicios da súa configuración como conceptos fundamentais do sistema viario, polo que se recomenda a non introdución de diferenzas substanciais respecto das definicións recollidas na normativa estatal, seguindo tamén a liña das restantes lei autonómicas en materia de estradas (por máis abastamento, sobre a consideración da travesía como concepto fundamental do sistema viario pronunciáronse algúns autores como Juan Pemán Gavín).

Artigo 8.- Travesías e vías urbanas

En relación co apartado 1, reitérase o disposto no comentario ao artigo anterior en relación coa recomendación de respectar a definición de travesía recollida na lei estatal dada a súa posible consideración como concepto fundamental do sistema viario (tal e como se entende por autores como Pemán Gavín) e seguindo tamén a liña das diferentes leis autonómicas.

Polo que respecta ao apartado 2, trátase dunha reiteración da definición contida no artigo 3.2.a) do anteproxecto, sendo a súa ubicación sistemática máis correcta en tal precepto en lugar do que nos ocupa.

Polo que respecta ao apartados 3 e 4, por unha banda, é preciso que o seu alcance se limite ás estradas de titularidade autonómica ou das entidades locais de Galicia (únicas sobre as que

ostenta competencia exclusiva a Comunidade Autónoma). Xunto ao anterior aconséllase substituir a expresión *"as travesías urbanas adquirirán a condición de vías urbanas"* polo máis ampla de *"as estradas autonómicas ou das entidades locais de Galicia ou tramos delas adquirirán a condición de vías urbanas"* (en liña coa normativa estatal así como coa todavía vixente Lei 4/1994, do 14 de setembro e as leis doutras Comunidades Autónomas en materia de estradas). Por último, convén mellorar a redacción do último inciso do apartado 3 (sendo posible incluso a súa supresión ao ser suficiente a alusión ao requisito de mantemento da continuidade do itinerario por estrada).

Artigo 9.- Titularidade das estradas

No apartado 1 aconséllase engadir un inciso final do seguinte teor ou similar: *"entidades locais de Galicia"* co fin de respectar o criterio territorial que, xunto ao de interese xeral, rexe a distribución de competencias en materia de estradas.

Nos apartados 4 e 5 regúlanse dous supostos diferentes: o cambio de titularidade dunha estrada en xeral (apartado 4) e o suposto específico de cambio de titularidade por conversión en vía urbana (apartado 5). En relación con este último suposto, reitérase a observación efectuada no apartado anterior sobre a utilización do termo máis amplo de *"estradas ou treitos delas"* en lugar do de *"travesías urbanas ou treitos delas"*.

Xunto ao anterior, a posibilidade de que o cambio de titularidade da estrada poida ser aprobado pola Consellería competente en materia de estradas (prevista no apartado 5), cando tal cambio implique unha modificación da Rede de estradas de titularidade da Comunidade Autónoma non semella compadecerse co disposto no artigo 10 do anteproxecto (aprobación do catálogo da Rede por Decreto e, por ende, das súas posteriores modificacións) nin co disposto no vixente Decreto 308/2003, do 26 de xuño, polo que se aproba a relación de estradas de titularidade da Comunidade Autónoma de Galicia, no que se prevé a modificación da rede de estradas de titularidade autonómica por Decreto.

En relación coa referencia contida no apartado 6 á Administración Xeral do Estado como Administración afectada debería terse presente o necesario respecto nestos casos á regulación sobre cambios de titularidade prevista na normativa estatal (fundamentalmente nos artigos 4 e 40 da Lei 25/1988, do 29 de xullo e 12 do seu regulamento).

Por máis abastamento, con carácter xeral a efectividade do cambio de titularidade debería quedar supeditada á súa formalización mediante acta de entrega entre as Administracións afectadas, na que se defina con precisión o seu obxecto, seguindo a liña prevista, para o ámbito

estatal, no dito artigo 12 do Regulamento de estradas e o que se efectúa na práctica na nosa Comunidade Autónoma.

Por último, convén mellorar a redacción do apartado 7. Así, por unha banda, a referencia a que os cambios de titularidade poden abranguer estradas ou treitos delas vén ser unha reiteración do disposto nos apartados 4 e 5. Por outra, resulta máis preciso indicar que o cambio de titularidade dunha estrada ou treito dela poderá abranguer o dos seus elementos funcionais e espazos da zona de dominio público adxacente.

Artigo 10.- Catálogos de estradas e inventarios de travesías

Aconséllase diferenciar os supostos de mera actualización do Catálogo da Rede Autónomica de Estradas e do seu inventario de travesías por orde da Consellería competente en materia de estradas (apartado 3)- entre os poderían incluirse as meras variacións de datos identificativos das estradas ou das travesías (letra d) do apartado 5) - dos casos de modificación propiamente ditos (derivados de cambios de titularidade de estradas, construción de novas estradas ou variación das existentes) que requiriría a súa aprobación por Decreto do Consello da Xunta, a proposta da Consellería competente en materia de estradas.

4.- Observacións ao Título II.- Planificación e Proxección

Conforme ás Directrices de técnica normativa aprobadas polo Acordo do Consello de Ministros do 22 de xullo de 2005, a composición dos Títulos e Capítulos debe realizarse da seguinte maneira:

TÍTULO II

(centrado, maiúscula, sen punto)

Planificación e proxección

(centrado, minúscula, negrita e sen punto)

CAPÍTULO I

(centrado, maiúscula, sen punto)

Planificación

(centrado, minúscula, negrita e sen punto)

CAPÍTULO II

(centrado, maiúscula, sen punto)

Estudos e Proxectos

(centrado, minúscula, negrita e sen punto)

Estas recomendacións reitéranse para os restantes títulos e capítulos nos que se divide o anteproxecto.

Artigo 11.- Planificación en materia de estradas

O apartado 2, na súa redacción literal, podería interpretar no sentido de que obriga ao Estado a que coordine os seus plans cos da Administración autonómica e local. Neste sentido podería plantexar problemas desde a perspectiva do artigo 149.1.13 CE que reserva ao Estado a competencia sobre as bases e coordinación da planificación económica xeral a cal pode incidir en materia de estradas, dada a trascendencia directa e significativa destas sobre a actividade económica xeral, en canto infraestrutura básica de transporte e das comunicacións terrestres, e no exercicio desta se permite o establecemento, no seu caso, de medidas de coordinación das planificacións de estradas estatais e autonómicas (SSTC 65/1998 e 132/1998). Nesta última sentenza se sinala expresamente que a competencia estatal sobre obras públicas de interese xeral non se limita á construción e ao financiamento, senón que acada igualmente á coordinación.

En consecuencia, recoméndase corrixir a redacción do primeiro inciso do devandito apartado nos seguintes termos ou similares: *Os plans autonómicos de estradas e os plans de estradas das entidades locais de Galicia deberán coordinarse entre si e co Plan de Estradas do Estado (...)*

Xunto ao anterior e polos mesmos argumentos, aconséllase respectar substancialmente a dicción do artigo 5 da Lei estatal de estradas de xeito que a coordinación se refira ás mutuas incidencias e se realice co fin de garantir a unidade do sistema de comunicacións e harmonizar os intereses públicos afectados.

Artigo 12.- Plan Director de Estradas de Galicia

Atribúese ao Plan Director a natureza de programa coordinado de actuación, polo que debería respectarse o disposto nos artigos 16 e seguintes da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de Ordenación do Territorio de Galicia. En consecuencia:

a) Co fin de ser plenamente respectuoso coas funcións destes instrumentos de ordenación do territorio así como coas competencias das distintas Administracións, no apartado

primeiro debería contemplarse que nos atopamos ante un instrumento de programación plurianual en materia de estradas referido á totalidade do ámbito territorial da Comunidade Autónoma, integrando as actuacións propostas polas distintas Administracións que operen na Comunidade Autónoma. Determinará, conxuntamente e de acordo co réxime de competencias establecido pola lexislación vixente, as administracións responsables da súa execución e, no seu caso, os criterios para establecer os necesarios acordos e convenios entre as Administracións públicas que deban proceder ao seu desenvolvemento conxunto (artigo 16 da Lei 10/1995, do 23 de novembro).

b) No apartado 3 a regulación da eficacia tamén debería acomodarse ao disposto no artigo 20 da Lei 10/1995, de xeito que se prevea que:

> *"Cando as obras ou actuacións de interese estatal ou que afecten ao conxunto da Comunidade ou a ámbitos supramunicipais da mesma previstas no Plan Director de Estradas esixan unha modificación das determinacións dos plans xerais ou normas complementarias ou subsidiarias de planeamiento e plans que os desenvolven e a devandita modificación non fora incorporada como consecuencia da adecuación do planeamiento ás directrices de ordenación territorial, procederase, con carácter excepcional e unha vez definida a obra ou actuación de que se trate, á adaptación dos devanditos plans ao programa coordinado de actuación, nos prazos que se sinalen no mesmo."*

Artigo 13.- Plans sectoriais de estradas

O primeiro parágrafo debería cinguirse ao ámbito da Administración autonómica e das entidades locais de Galicia.

A redacción da segundo parágrafo debería acomodarse ao previsto na normativa de ordenación do territorio (Lei 10/1995, do 23 de novembro e Decreto 80/2000, do 23 de marzo). En concreto, a calificación dun plan como de incidencia supramunicipal corresponde ao Consello da Xunta, no caso de cumprimento dos rasgos definidores deste tipo de instrumentos de ordenación do territorio.

No último parágrafo convén precisar o último inciso nos seguintes termos ou similares: *" (...) A estes efectos, as súas determinacións vincularán ao planeamento das entidades locais (...)"*. Xunto ao anterior, debería engadirse no mesmo parágrafo un inciso final do seguinte teor: *" (...) e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do planeamento urbanístico"* (artigo 8.2 do Decreto 80/2000, do 23 de marzo).

Artigo 14.- Contido e tramitación

No apartado 2 resulta de difícil comprensión o significado do inciso *"coas excepcións previstas nesta Lei"*.

Por último, a situación do apartado 3 resulta máis correcta sistematicamente no artigo 12 do anteproxecto se ben debería terse presente, en relación co seu contido, que á remisión ao Parlamento de Galicia só se prevé preceptivamente na Lei 10/1995, do 23 de novembro, para o caso das Directrices de Ordenación do Territorio pero non para os Programas Coordinados de Actuación.

Artigo 16.- Necesidade de estudos e proxectos

Recoméndase mellorar a redacción do último inciso do apartado 3 nos seguintes termos ou similares: *"(...) excepto no caso de contratación conxunta da elaboración do proxecto e a execución das obras."*

En relación ao emprego do termo *"audiencia"* no apartado 1, remítimonos ao comentario ao artigo 20.

Por outra banda, o precepto debería ter un carácter máis xeral e non limitarse só aos supostos previstos na normativa de contratos do sector público.

Artigo 17.- Documentación e contido

Recoméndase a inclusión, entre a normativa sectorial a ter en conta, dunha referencia á normativa de ordenación do territorio (para o suposto de proxectos sectoriais de incidencia supramunipal) e de seguridade viaria.

Artigo 18.- Redacción e aprobación provisional

A redacción do apartado 1 debería acomodarse á distribución de competencias na materia citada máis arriba. Convén recordar neste punto que conforme ao disposto na STC 132/1998:

> *"(...) as institucións xerais do Estado ostentan plena competencia sobre as normas de sinalización das estradas, en virtude dos títulos competenciais recoñecidos no artigo 149.1, número 21ª, da Constitución ("réxime xeral de comunicacións" e "tráfico e circulación de vehículos a motor"). De tal maneira que o Estado ten recoñecida nos citados títulos competenciais unha competencia exclusiva que lle habilita para ditar normas, en materia de sinalización de estradas, de aplicación directa para estas vías públicas en todo o territorio nacional e calquera que sexa a administración titular da estrada.*
>
> *Así mesmo, con apoio na súa competencia sobre obras públicas (art. 149.1.24ª CE), o Estado pode ditar normas técnicas sobre calquera estrada que sexa de interese xeral ou que forme parte dunha rede viaria que discorra por máis de unha Comunidade Autónoma."*

Como manifestación desta competencia cómpre citar a Disposición Adicional Segunda da Lei 25/1988, do 29 de xullo, de estradas, anteriormente transcrita.