



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TERCERA MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/ 1989, DE 30 DE MAYO, REGULADORA DEL PLAN GENERAL DE CARRETERAS DEL PAÍS VASCO

Por la Dirección de Planificación del Transporte se ha solicitado de la Dirección de Servicios informe del texto del Anteproyecto de Ley anunciado en el enunciado del presente Informe, conforme a lo dispuesto en el 7.3 de la Ley 8/ 2003, de 22 de diciembre y en el artículo 10.1 del Decreto 144/ 2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Así, el artículo 5.1.b), letra c), del Decreto 74/ 2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, en relación con el antecitado artículo 7.3 de la Ley 8/ 2003, dispone la competencia de la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras para elaborar el presente Informe.

Corresponde, por tanto, analizar su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa, a fin de aportar las bases jurídicas en las que la iniciativa pretende sustentarse (artículos 7.3 de la Ley 8/ 2003 y 10.2 del Decreto 144/ 2017).

La tramitación se ha realizado por Tramitagune (DNCG_LEY_135990/ 17_03) y se acompaña de la siguiente documentación:

- Borrador del Anteproyecto de Ley, de tercera modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.
- Memoria económico-justificativa relativa al Anteproyecto de Ley de tercera modificación de la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.
- Orden de 5 de julio de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de la Ley de tercera modificación de la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.



- Orden de 14 de julio de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de la Ley de tercera modificación de la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.
- Actualización, de 20 de julio de 2017, del catálogo de la Red de Carreteras.

I. MARCO COMPETENCIAL

En lo que concierne a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de carreteras, la Constitución, en su artículo 148.1.5, faculta a las Comunidades Autónomas para la asunción de competencias sobre carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de las mismas. Al amparo de lo dispuesto en la Constitución y en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, mediante Real Decreto 2769/ 1980, de 30 de diciembre, se procedió al traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras y caminos.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en relación con el artículo 7.a).8 de la Ley 27/ 1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, se dictó la Ley 2/ 1989, con el objetivo de contar con un marco normativo que definiera y concretase el régimen jurídico del Plan General de Carreteras, en el ejercicio de las competencias de las Instituciones Comunes.

Los sucesivos Planes Generales de Carreteras se han ido configurando como instrumentos esencialmente coordinadores y coordinables, en respeto de las competencias de cada administración. Corresponde, en todo caso, a los Territorios Históricos asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, poniendo en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras y, en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, como mínimo, realizar las previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes (artículo 7.a).8, segundo párrafo, de la Ley 27/ 1983).

La Ley 2/ 1991, de 8 de noviembre, modificó la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo, se procedió, de un lado, a actualizar el Catálogo de la Red objeto del Plan y, de otro, a agilizar el procedimiento normativo de acomodación del Catálogo a unas circunstancias en constante variación mediante la atribución al Gobierno Vasco de facultades para su modificación técnica –siempre que no supusiera una modificación sustancial y/ o exclusión de los itinerarios del Catálogo ni la inclusión de otros nuevos–, previo informe de la Comisión del Plan General de Carreteras del País Vasco.

Dicha modificación técnica se produjo en dos ocasiones: en la revisión del 1er Plan General de Carreteras (Decreto 355/ 1992, de 30 de diciembre) y en el 2º Plan General de Carreteras, correspondiente al período 1999-2010 (Decreto 250/ 1999, de 8 de junio). Su alcance se limitó a reflejar la sustitución funcional de determinados tramos tradicionales de la Red por otros de nueva construcción.

La Ley 5/ 2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo, respondió a la necesidad de revisar las carreteras integradas en la Red objeto del Plan.

El Anteproyecto objeto del presente informe pretende la tercera modificación de la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo.

El Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras es competente para la tramitación de la presente disposición de carácter general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1.s) del Decreto 24/ 2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Corresponde a la Dirección de Planificación del Transporte ejercer las competencias que derivan de la regulación establecida por la Ley de Territorios Históricos y la Ley 2/ 1989, de 30 de mayo, incluyendo el conjunto de actuaciones relacionadas con el Plan General de Carreteras del País Vasco, seguimiento del mismo, relación con los órganos forales de los Territorios Históricos y otras actuaciones que se deriven de su aplicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.1.n) del Decreto 74/ 2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.

Por último, la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras cuenta, entre sus funciones, con la de proponer, para su aprobación por el Gobierno, proyectos

de ley en materias propias de su competencia, en virtud del artículo 26.8 de la Ley 7/ 1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, en relación con el artículo 3.1 del citado Decreto 74/ 2017, de 11 de abril.

II. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

1. Estructura

El Anteproyecto consta de diez artículos, una disposición derogatoria, una final y un anexo.

2. Observaciones pormenorizadas del articulado

En primer lugar, se pretende regular determinadas cuestiones sujetas a constante variación agilizando su procedimiento de modificación mediante la atribución al Gobierno Vasco de la aprobación de la modificación del catálogo de la Red objeto del Plan. Así, se incluye un apartado c) en el artículo 3:

Corresponderá al Gobierno Vasco: [...] c) Aprobar la modificación del catálogo de la red objeto del Plan General de Carreteras, contenido como anexo de esta Ley.

Y se modifica el artículo 7.3, pasando la competencia para modificar el catálogo del Parlamento de la Comunidad Autónoma al Gobierno Vasco:

La relación de carreteras de la Red Objeto del Plan será la contenida como anexo de esta Ley, cuya modificación competirá al ~~Parlamento de la Comunidad Autónoma~~ al Gobierno Vasco mediante Decreto, previa audiencia a las Diputaciones Forales e informe de la Comisión del Plan General de Carreteras del País Vasco, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente para las modificaciones técnicas.

El informe deberá ser emitido en el plazo máximo de un mes desde el siguiente a su petición; transcurrido aquél, el informe se entenderá favorable.

Por razones obvias, se suprime el apartado 4 del artículo 7, relativo a la modificación técnica de la relación de carreteras de la Red objeto del Plan, ya que la competencia del Gobierno Vasco abarca no solo estas modificaciones técnicas sino todo tipo de modificaciones del catálogo.

Del mismo modo que la Ley 2/1991 supuso la deslegalización de las modificaciones técnicas del catálogo de la Red, la presente modificación va un paso más allá y supone la asunción por parte del Gobierno Vasco de la competencia para toda modificación –sustancial o no– del catálogo. Ello se realiza en observancia y absoluto respeto de las competencias de las distintas administraciones, con el fin de asegurar la coordinación institucional. Además, se conserva la exigencia de recabar previamente informe de la Comisión del Plan General de Carreteras (integrada por representantes del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, conforme al artículo 22.1 de la Ley 2/1989, de 30 de mayo).

En segundo lugar, se modifica el régimen de revisión del Plan. Por un lado, se suprime “sexenal” del apartado b) del artículo 3, quedando redactado de la siguiente manera:

Corresponderá al Gobierno Vasco: [...] b) Aprobar la revisión ~~sexenal~~ y las modificaciones extraordinarias del Plan General de Carreteras.

Así como también se suprime del artículo 13:

La revisión ~~sexenal~~ y las modificaciones extraordinarias del Plan General de Carreteras se realizarán a través del mismo procedimiento establecido para su aprobación.

Y, por otro, se modifica la redacción del artículo 8.1:

El Plan General de Carreteras del País Vasco tendrá una duración *máxima* de 12 años, ~~prerrogable mediante revisión sin perjuicio de su revisión o modificación.~~

~~El Plan General de Carreteras deberá ser revisado a los 6 años de su publicación, atendiendo a la evolución del tráfico y de las actuaciones realizadas en el sexenio. La revisión tendrá una duración máxima de 12 años.~~

El Gobierno Vasco, conforme al procedimiento señalado en el Capítulo 3, podrá proceder a la revisión del Plan General de Carreteras, cuando sobrevinieren circunstancias que así lo aconsejen por la adopción de nuevos criterios de ordenación en las vías de comunicación, o bien, atendiendo a la evolución de los tráficos y de las actuaciones realizadas y, en todo caso, con antelación a la fecha de finalización de su período de vigencia.

~~La entrada en vigor de cada Plan General de Carreteras supondrá la automática derogación del anterior y de su revisión. El documento resultante~~

de la revisión constituirá el nuevo Plan General de Carreteras y supondrá la automática derogación del anterior.

Con la nueva redacción la duración máxima del Plan pasa de 24 años (12 años, prorrogable mediante revisión de una duración máxima de 12 años) a 12 años. Asimismo, se elimina la obligación *ex lege* de proceder a su revisión pasados 6 años desde su publicación y se supedita la revisión al acontecimiento de circunstancias sobrevenidas o a la evolución de los tráficos.

La presente modificación pretende adaptar el procedimiento de elaboración del Plan a la legislación desarrollada en el ámbito territorial, medioambiental y del transporte, con el objeto de asegurar la coordinación con otros instrumentos de ordenación territorial y la normativa medioambiental.

Conforme al artículo 4 y al artículo 12.1, corresponde al Departamento competente en materia de carreteras elaborar el Avance del Plan. Sin embargo, con relación a la necesidad de asegurar la coordinación con otros instrumentos de ordenación territorial, en el procedimiento de elaboración, revisión y modificación del Avance del Plan se ha introducido la necesidad de recabar informe previo de la Comisión del Plan General de Carreteras –no siendo suficiente la mera consulta–, y, adicionalmente, informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y de la Autoridad del Transporte de Euskadi, quedando redactado el artículo 12.6 de la siguiente manera:

Introducidas, en su caso, las modificaciones reseñadas, ~~previa consulta a~~ previo informe de la Comisión del Plan General de Carreteras, de la Comisión de Ordenación del Territorio y de la Autoridad del Transporte de Euskadi, se tramitará el anteproyecto hasta su aprobación.

Además, en relación con la normativa medioambiental, se ha introducido un octavo párrafo en el artículo 12:

Durante el procedimiento de elaboración, revisión y modificación del Plan General de Carreteras se aplicará la normativa vigente relativa al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Por último, se modifican los artículos 5.1 y 6. El artículo 5.1 se modifica para incluir la red complementaria, quedando la jerarquía de carreteras de la siguiente manera: red de interés preferente, red básica, red complementaria, red comarcal y red local. Y, con la modificación del artículo 6, se incluyen nuevos principios

generales con relación a la nomenclatura de las carreteras con carácter de autopista o autovía y de las carreteras en tramos urbanos o periurbanos.

3. Cuestiones de técnica legislativa

Cabe afirmar que el Anteproyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la Ley 8/ 2003.

III. TRAMITACIÓN POSTERIOR

En relación con la tramitación procede apuntar en primer lugar los reiterados pronunciamientos de la Comisión Jurídica Asesora (por todos, DCJA 213/ 2011) que viene señalando que, «al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley en el seno del ejecutivo, hay que tener en cuenta que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/ 1987, de 22 de diciembre), por lo que, salvo los casos en que la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—, aquel examen es esencialmente un instrumento para estudiar la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su utilidad (con el concreto contenido propuesto) para alcanzar los objetivos que persigue su dictado».

Asimismo, también añade la COJJA que «contamos con un importante instrumento de referencia como es la Ley 8/ 2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, la cual, sin ignorar las mencionadas circunstancias, pretende orientar la actividad del Gobierno a fin de que procure seguir en la redacción de los proyectos de Ley la misma metodología que emplea para elaborar las disposiciones generales. De ese modo, señala su Exposición de Motivos, se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone».

Realizadas estas observaciones, la tramitación del proyecto se analizará a la luz de dicha norma.

El procedimiento de elaboración de disposiciones generales se desglosa, tal y como prevé el capítulo II de la Ley 8/ 2003, bajo el título de “Procedimiento”, en tres partes, que se corresponden con las secciones en que se divide dicho capítulo: iniciación, instrucción y aprobación.

En estos momentos, el expediente se halla en la fase de iniciación, constando la Orden de 5 de julio de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se ordena el inicio del procedimiento; la memoria económico-justificativa del Anteproyecto; el borrador del Anteproyecto; y la Orden de 14 de julio de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto. En consecuencia, emitido el informe jurídico, el expediente entrará en la fase de instrucción, en la que se tendrán que solicitar y recabar los siguientes trámites e informes:

- Trámite de consulta a las distintas Administraciones y entes de la CAE que puedan resultar afectados; en especial, Diputaciones Forales, entidades locales y Administración del Estado.

En la Orden de inicio se especifica, en su apartado 4.4, que no se considera necesario realizar trámite de audiencia, por tratarse de una modificación de una ley cuyo contenido no afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía (artículo 8.1 de la Ley 8/ 2003). Asimismo, a efectos de omitir la consulta pública, es preciso subrayar que el Anteproyecto no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones a los destinatarios y regula aspectos parciales de una materia (artículo 133.4, segundo párrafo, de la Ley 39/ 2015).

- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas sobre la incidencia de las disposiciones de carácter general en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística (artículo 2 del Decreto 233/ 2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general).
- Informe de control económico-normativo, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV del Título III de la Ley 14/ 1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de

Euskadi, y Sección 3a del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre.

- Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi).

Tratándose de una Ley que modifica otra Ley ya vigente y no introduciendo ninguna modificación sustancial por lo que respecta a la situación de mujeres y hombres, no es necesario realizar la evaluación previa del impacto en función del género (Directriz primera, punto 2.1.d), de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres aprobadas por Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el 21 de agosto de 2012, y publicadas por Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento).

Visto el ámbito material del Anteproyecto, no es necesario realizar ningún trámite ante la Unión Europea, por no exigirle ningún instrumento de Derecho de la Unión Europea (Disposición adicional primera de la Ley 8/2003).

La aprobación del Anteproyecto supondrá su sometimiento a la toma en consideración por el Consejo de Gobierno, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, o establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final y las actuaciones que, en su caso, hayan de seguirse en su tramitación ulterior hasta dicha aprobación (artículo 13 de la Ley 8/2003). Y, tras su aprobación, se remitirá al Parlamento Vasco para su debate y, en su caso, aprobación por el mismo.

Este es el Informe que se emite desde esta asesoría jurídica y se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz,

ASESORÍA JURÍDICA