



**SRA. CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO E  
INFRAESTRUCTURAS**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 25 de abril de 2018, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 44/2018, relativa al **anteproyecto de Ley de tercera modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco** (Ref.: **DNCG\_LEY\_135990/17\_03**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Eskubi Juaristi.

**PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

**VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

**VOCALES:**

D.ª M.ª Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M.ª Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbuló.

D.ª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteché.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.ª Miren Izaskun Iriarte Irureta.

**SECRETARIO:**

D. Jesús M.ª Alonso Quilchano.

## **DICTAMEN N.º 64/2018**

### **ANTECEDENTES**

1. El 1 de marzo de 2018 ha tenido entrada en esta Comisión la Orden de 28 de febrero anterior de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras por la que se somete a consulta el anteproyecto de Ley de tercera modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.
2. El expediente remitido con la orden que acuerda la consulta y con la versión del anteproyecto sometido a dictamen comprende los siguientes documentos de interés:
  - a) Memoria justificativa.



- b) Orden de inicio.
- c) Primera versión en castellano y en euskera del anteproyecto de ley.
- d) Orden de aprobación previa.
- e) Acta de la 35 sesión ordinaria de la Comisión del Plan General Carreteras País Vasco.
- f) Actualización del catálogo de la red (en castellano y euskera).
- g) Informe de la Asesoría jurídica.
- h) Informe de normalización lingüística.
- i) Observaciones formales al catálogo de la Diputación Foral de Bizkaia.
- j) Memoria sucinta para Oficina Control Económico (OCE).
- k) Texto Anexo de la norma para el informe de la OCE.
- l) Proyecto de norma.
- m) Informe de la OCE.
- n) Solicitud a la Diputación Foral de Álava de informe sobre el coste presupuestario para la aplicación anteproyecto.
- o) Solicitud a la Diputación Foral de Bizkaia de informe sobre el coste presupuestario para la aplicación anteproyecto.
- p) Solicitud a la Diputación Foral de Gipuzkoa de informe sobre el coste presupuestario para la aplicación anteproyecto.
- q) Informe de la Diputación Foral de Álava sobre los costes de la aplicación anteproyecto.
- r) Informe de la Diputación Foral de Bizkaia sobre los costes de la aplicación anteproyecto.
- s) Informe de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre los costes de la aplicación anteproyecto.
- t) Informe jurídico complementario sobre el impacto en la empresa.



- u) Acta de la 48 reunión de ponencia técnica de la Comisión del Plan General Carreteras País Vasco.
- v) Anexo del anteproyecto (en castellano y euskera).
- w) Texto en castellano y en euskera del anteproyecto de Ley de modificación de Ley de Plan General Carreteras País Vasco. Versión euskera.
- x) Memoria para la Comisión Jurídica Asesora Euskadi.

### **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

- 3. Este dictamen se emite al comprender la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, de conformidad con el artículo 3.1 apartado a), de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi; siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que se contemplan, lo que no es el caso.
- 4. En este caso se trata de introducir una nueva modificación en la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco (LPGC), que había experimentado dos modificaciones más con anterioridad.

### **DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

- 5. Como se indica en la memoria justificativa, el objeto del anteproyecto es (i) actualizar el catálogo de las carreteras de la red objeto del plan, agilizando su procedimiento de modificación mediante su atribución al Gobierno Vasco, previo informe de la Comisión del Plan General de Carreteras, a fin de asegurar de este modo la coordinación institucional, manteniendo el absoluto respeto a las competencias de las distintas administraciones; (ii) modificar la jerarquización de la red y los principios generales de denominación de la red de carreteras; (iii) adaptar el procedimiento de elaboración del Plan General de Carreteras del País Vasco previsto en la Ley 2/1989 a la legislación desarrollada en el ámbito territorial, ambiental y del transporte, con el objeto de asegurar la coordinación con otros instrumentos de ordenación territorial y la normativa medioambiental; y (iv) modificar el régimen de revisión del plan sujetándola a que se produzcan circunstancias sobrevenidas 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.
- 6. El anteproyecto, que se ajusta a las singularidades de orden técnico que debe reunir una norma de carácter modificativo, consta de parte expositiva y, en su parte



dispositiva, de diez artículos, numerados ordinalmente, una disposición transitoria y una final, además de un anexo.

7. El texto articulado proyecta dar una nueva regulación íntegra o parcial, o suprimir apartados, en los siguientes preceptos de la LPGC.
8. En el título I —Cuestiones generales—, capítulo II —Competencias—, artículo 3, agrega al Gobierno Vasco la competencia para modificar el catálogo de la red objeto del Plan General de Carreteras.
9. En el capítulo III —Jerarquización y nomenclatura de las carreteras— incorpora en el artículo 5.1 una nueva clase de red llamada complementaria.
10. En el artículo 6 del mismo capítulo se introducen nuevos criterios denominativos y de nomenclatura para nuevas clases de carreteras o de tramos de carreteras (interconexiones de alta capacidad de red de interés preferente, tramos urbanos o periurbanos), además de sustituir referencias anteriores (artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía —EAPV—, por convenios o acuerdos internacionales), o concretar órganos (órganos forales, por diputaciones forales).
11. En el título II —Del plan general de carreteras—, capítulo I —Concepto, ámbito y vigencia—, artículo 7, se atribuye también al Gobierno Vasco la competencia para modificar la relación de carreteras de la red objeto del plan, que antes residía en el Parlamento.
12. Se suprime además el anterior apartado 4 del mismo artículo, que atribuía determinadas competencias secundarias al propio Gobierno Vasco.
13. En el artículo 8, modifica su apartado 1, previendo la posibilidad de que el Plan General de Carreteras pueda ser revisado por circunstancias sobrevenidas (adopción de nuevos criterios de ordenación de las vías de comunicación, evolución de los tráficos y actuaciones realizadas) con antelación a finalizar el periodo de vigencia de los doce años.
14. En el capítulo IIIP—rocedimiento de elaboración, revisión y modificación del Plan General de Carreteras—, artículo 12, se da nueva redacción al apartado 6 a fin de precisar la preceptividad de emisión de informe por la Comisión del Plan General de Carreteras, así como para introducir análogos informes preceptivos de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y de la Autoridad del Transporte de Euskadi.
15. En este mismo artículo 12 se introduce un nuevo apartado 8 para señalar que 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.

16. En el artículo 13 se establece que la revisión (*in genere*, sin aditamentos) o modificación del Plan General de Carreteras se realizará por el mismo procedimiento establecido para su aprobación.
17. Por último, se sustituye el anexo de la LPGC a fin de actualizar el Catálogo de la Red objeto del Plan General de Carreteras del País Vasco.

## CONSIDERACIONES

### I ASPECTOS COMPETENCIALES

18. Como ya dijimos en el Dictamen 89/2000, correspondiente a la segunda modificación de la LPGC, la delimitación competencial constitucional y estatutaria entre el Estado y las comunidades autónomas existente en general en materia de carreteras, asentada fundamentalmente en la Sentencia de 18 de marzo de 1998 del Tribunal Constitucional (STC 65/1998), luego confirmada y matizada desde otra perspectiva por la STC 132/98, opera, en primer término —cuando las carreteras se consideran desde la perspectiva de bienes de dominio público—, con arreglo a los respectivos títulos competenciales previstos, para el Estado, en el artículo 149.1.24 de la Constitución (CE), y para las comunidades autónomas, en sus respectivos preceptos estatutarios en correspondencia con el artículo 148.1.5 CE. Con arreglo a esta delimitación se establece un reparto material que permite hablar de carreteras de competencia exclusiva estatal o autonómica según cuál sea el transcurso territorial, inter o intraautonómico, de su itinerario, combinándose dicho criterio con el del interés general o supraautonómico de la carretera, viniendo a coincidir con la respectiva titularidad de la carretera.
19. La peculiaridad que se ofrece en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) respecto al indicado panorama es la existencia de una competencia foral en materia de carreteras (artículo 10.34 del EAPV); competencia exclusiva que, por derivarse directamente del Estatuto de Autonomía —artículo 37.3 letra f), primer inciso, en su relación con el mencionado artículo 10.34—, forma parte del núcleo intangible del contenido del régimen foral (STC 76/1988, FJ 6).
20. En desarrollo de la previsión estatutaria en materia de carreteras, 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 (LTH), únicamente contempla en favor de las instituciones comunes, y al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma del País



Vasco (CAPV), la aprobación de un Plan General de Carreteras, a cuyo fin se dictó la LPGC.

21. Aun cuando la LPGC tiene una finalidad limitada, la naturaleza planificadora de la intervención prevista en la misma —y que su propio texto asienta en las facultades y títulos competenciales de las instituciones comunes relativos a la coordinación en materia de carreteras —artículo 7.a).8 LTH—, la ordenación del territorio (artículo 10.31 EAPV) y la promoción y planificación de la actividad económica (artículo 10.25 EAPV)—, hace que entre en juego otra perspectiva desde la que observar las carreteras y la posible incidencia de otros títulos competenciales del Estado, como los que se derivan de los artículos 149.1.13 CE, bases y planificación general de la actividad económica; 149.1.24 CE, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma; y 149.1.21 CE, régimen general de las comunicaciones, y tráfico y circulación de vehículos a motor, tal como se vino a señalar en la STC 132/1998 con relación al análisis constitucional precisamente de la LPGC.
22. Con posterioridad, diversas resoluciones de la Comisión Arbitral (en concreto, las resoluciones 1, 4 y 6/2003) han venido a confirmar —esta vez desde un punto de vista interno de la CAPV— la delimitación, en ocasiones tangencial, entre la competencia en materia de carreteras y la de gestión del tráfico. Citaremos la Resolución 1/2003 de 24 de febrero, a fin de señalar:

La delimitación conceptual de lo que se entiende por competencia de las Administraciones Públicas en tema de carreteras y lo que sus atribuciones representan en orden a la gestión de tráfico, no parece, en principio, pacífica ni cómoda de llevar a cabo. Debe quedar constancia de que sólo un razonamiento cuidadoso descubre y traza la línea divisoria de ambas competencias.

La competencia adjudicada a la Diputación Foral respecto de esas vías, consta, cuando menos, de la titularidad del dominio público —inherente a la fisonomía del derecho real administrativo pleno que se contempla— y de la posesión-gravamen que, al modo de carga ineludible, entra en juego para mantener el bien público a disposición de los usuarios del tránsito rodado y dotarle de condiciones aptas para cumplir los fines y utilidades a que se destina. Los usuarios que transitan por las vías públicas —en su calidad de titulares de sendos derechos reales administrativos de goce limitado— adquieren y actúan la posesión itinerante que esa modalidad de circulación pone a su alcance y hace posible la satisfacción de unos derechos subjetivos —de naturaleza y origen muy varios— que, sin la movilidad derivada de tal acceso, se frustrarían o quedarían incompletos.



El Departamento de Interior del Gobierno Vasco asume, en lo que a la gestión de tráfico concierne, un haz de competencias que engendran actos administrativos encaminados a un objetivo doble. Pretenden, de una parte, que el tráfico rodado —desenvuelto sobre el espacio físico coincidente con el trazado superficial de las vías públicas— conserve las condiciones de seguridad normalizada que, según un sano juicio de razón, neutralicen cualesquiera inconvenientes o entorpecimientos derivados del caos circulatorio, el ritmo exacerbado o la excesiva lentitud del tránsito vial. Intentan, de otra parte, impedir que los episodios del tráfico rodado causen daños directos o pongan en trance de peligro inminente los derechos a la vida y la integridad física de quienes intervienen activamente en sus operaciones, o atenten contra la indemnidad de las personas o bienes transportados a través de las vías públicas.

23. En este apartado conviene advertir de los pronunciamientos de inconstitucionalidad que acompañaron a las sentencias del Tribunal Constitucional 132/1998 —recurso interpuesto contra la LPGC, en su versión original— y 168/2009 —recurso contra la Ley 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la LPGC— ya que, como se verá más adelante, supusieron la anulación de determinados tramos de carreteras que continúan contemplándose en el anexo del anteproyecto.

## **II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

24. La Comisión (por todos, dictámenes 39/1999 y 84/2003) viene señalando habitualmente que, al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley en el seno del ejecutivo, tiene en cuenta que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta 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 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.
25. Ello obliga a la Comisión a proceder con flexibilidad, siendo la finalidad de su dictamen contribuir al acierto de la regulación proyectada, sin que ello impida realizar observaciones sobre la elaboración del anteproyecto, de la memoria y del resto del expediente que lo acompaña.



26. A estos efectos, 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 (en adelante LPEDG), que 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.
27. Para realizar su análisis del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, la Comisión ha sistematizado las pautas de la LPEDG y viene distinguiendo: (i) una fase inicial, que se desenvuelve en el seno del órgano promotor de la iniciativa y cuyo principal objetivo es fijar el texto inicial, exteriorizar las razones que lo sustentan y elaborar la documentación que en cada caso resulte necesaria para la realización de los sucesivos trámites; (ii) una fase de apertura del procedimiento a los sectores y administraciones potencialmente afectadas por aquella; (iii) una fase de informes —preceptivos y facultativos— y; (iv) una fase final, en la que el órgano impulsor, tras evaluar el entero iter procedimental, establece el texto definitivo y elabora los documentos finales —memoria justificativa y económica—.
28. Resulta oportuno recordar aquí que el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto ahora informado se produjo ya con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), por lo que las determinaciones novedosas que pueda encerrar esta ley, con incidencia en ciertos trámites afectantes al ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria —singularmente los artículos 129, principios de buena regulación; 132, planificación normativa; y 133, participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos; formalmente declarados de carácter básico—, habrían de tenerse en cuenta.
29. A este respecto, procede advertir también de la aprobación por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 de las Instrucciones sobre la aplicación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (cuya publicación en el BOPV ha dispuesto la Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento), que pretende orientar la armonización de las normas novedosas de la ley estatal con los trámites previstos en la ley vasca.
30. Si bien las referidas instrucciones no resultarían estrictamente aplicables al proyecto —la elaboración de este se inició con anterioridad a que surtiera efectos el acuerdo—, no cabe duda que proporcionan a la postre los criterios que deben regir el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) previsto en la LPEDG tras el dictado de la LPAC.





31. Teniendo en cuenta estos criterios, cabe señalar que en la memoria justificativa del proyecto, previa a la orden formal de inicio del procedimiento (23 de junio de 2017), se da cuenta del objeto del anteproyecto de ley y de su viabilidad, indicando: (I) las atribuciones competenciales de la CAPV, Gobierno Vasco y departamento proponente de la iniciativa legislativa; (II) las reuniones que celebró la Comisión del Plan General de Carreteras con el fin de tratar del anteproyecto; (III) el contenido de las modificaciones que se introducen en la LPGC; (IV) la ausencia de costos o ingresos o de necesaria financiación que se derivan por el anteproyecto; (V) las previsiones que se pueden señalar en relación con el programa económico presupuestario en el que se incluye el anteproyecto; (VI) se indica que puede implicar costos derivadamente para las diputaciones forales y ayuntamientos por sus competencias en materia de carreteras; y (VII) no precisa de trámites ante la Unión Europea.
32. Mediante Orden de 30 de junio de 2017 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto, señalándose que se realizará una memoria económica sobre los costos de la iniciativa, adelantando que no supondrá ningún gasto para el departamento.
33. Se destaca que la iniciativa se publicará en las plataformas *Legesarea*, *Legegunea* y *Tramitagune*; y recoge a continuación los trámites que deberán seguirse, señalando que la iniciativa se entiende dispensada del trámite de audiencia porque no afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas, o porque no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Se aprobará por la consejera de forma definitiva y se iniciará el trámite de consultas a otras administraciones que puedan resultar afectadas (diputaciones forales, ayuntamientos y Administración del Estado).
34. Señala los informes que resultarán recabables —Asesoría jurídica, Normalización Lingüística, Oficina de Control Económico, Comisión Jurídica Asesora de Euskadi— así como la exención del informe de impacto en función del género ya que, conforme a las Directrices sobre la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012, se considera que constituye una modificación de otra norma vigente, sin que incida de forma sustancial en la situación de mujeres y hombres. Sobre los actos posteriores, se indican la elaboración de la memoria sucinta del procedimiento, aprobación por el Consejo de Gobierno y los trámites parlamentarios subsiguientes.
35. Se da cuenta, por último, de que se dará cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de



ley, decreto legislativo, decreto u orden, con asignación de la traducción al Servicio Oficial de Traductores del Instituto Vasco de Administración Pública.

36. Mediante Orden de 12 de julio de 2017, la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras aprueba con carácter previo el anteproyecto y ordena que prosigan los trámites que procedan. A la orden se acompaña un texto inicial del anteproyecto, redactado en castellano (versión de 12 de julio de 2017)
37. Figura un acta de la sesión de la Comisión del Plan General Carreteras País Vasco de fecha 19 de julio de 2017, en la que se trata, entre otros puntos, del anteproyecto de modificación de la LPGC, dándose el visto bueno al borrador redactado.
38. Se incorpora un catálogo de la red objeto del Plan General de Carreteras actualizado a fecha 20 de julio de 2017.
39. En cuanto al análisis jurídico de la iniciativa (artículo 7.3 de la LPEDG), se ha emitido un informe por la Asesoría jurídica del departamento autor de la iniciativa, en el que se da cuenta de la tramitación seguida por vía *Tramitagune*, con los actos formales desencadenados, de los títulos competenciales que amparan la iniciativa y de las modificaciones no sustanciales introducidas en el catálogo en fechas anteriores, hasta desembocar en el anteproyecto.
40. Señala la estructura de este, pasando a pormenorizar algunos aspectos del mismo, como: las nuevas atribuciones del Gobierno Vasco; la facultad de modificación de la relación de carreteras de la red; iguales facultades para la modificación extraordinaria y para la revisión del Plan General de Carreteras; la posibilidad de revisión del mismo plan durante el plazo de vigencia, y la supresión de obligaciones revisoras preestablecidas; las previsiones de nuevas coordinaciones sectoriales; la nueva clase de redes viarias y los nuevos criterios denominativos y de nomenclatura viaria.
41. Continúa el informe señalando los criterios procedimentales aplicables a las iniciativas de rango legal y recoge los trámites que deberá seguir el anteproyecto a continuación.
42. Se incorpora al expediente un texto del anteproyecto en euskera (en fecha 28 de agosto de 2017) y el catálogo de carreteras correspondiente.
43. También ha informado la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, analizando el expediente desde su punto de vista, constatando: (I) la falta de redacción inicial del anteproyecto en euskera, tal como aconsejan diversas normas y directrices (Decreto 128/2007, LPEDG, Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, V Plan de normalización del uso del euskera), habiéndose recurrido a una traducción posterior; y (II) recuerda las previsiones de las Directrices de Ordenación del Territorio en cuanto a aprovechar los



desarrollos de redes de transporte para crear espacios que faciliten procesos de conocimiento y de transmisión lingüística interpersonales, analizando y considerando la presencia del euskera a la hora de elaborar los planes de carácter territorial.

44. Se recibió un escrito de alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia (5 de septiembre de 2017) haciendo ver la necesidad de introducir ciertas correcciones de carácter formal en el catálogo de carreteras del anexo.
45. La primera memoria del procedimiento de elaboración (de 22 de noviembre de 2017) da cuenta de los trámites realizados a partir del dictado de las órdenes de inicio y de aprobación previa del anteproyecto, haciendo constar la remisión a las diputaciones forales, EUDEL y Administración del Estado —Ministerio de Fomento—; los informes emitidos por la Asesoría jurídica departamental y la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas; el escrito de alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia; y las modificaciones introducidas en el catálogo (identificaciones, toponimias, inicios y finales de tramos, corrección de tramo de alguna variante).
46. Se incorporan los textos y anexos del anteproyecto, en sus dos versiones lingüísticas, correspondientes a la fecha de 22 de noviembre de 2017.
47. El informe de la OCE, de fecha 29 de noviembre de 2017, hace un repaso somero de las competencias departamentales para adoptar la iniciativa, señalando las modificaciones más importantes que acoge la misma, remitiéndose a la exposición de motivos del anteproyecto al fin de conocer las restantes novedades.
48. Admite que el anteproyecto no implicará costos ni repercusiones a la hacienda general de la CAPV, si bien las tendrán en las demás administraciones públicas, respecto de las que indica que no se ha efectuado cálculo alguno. Solicita que se incorporen al menos antes de proceder a la aprobación del anteproyecto.
49. Hace constar además que tampoco figura la llamada a EUDEL, la ausencia del impacto en sectores como el del transporte de bienes y personas y la omisión del informe del impacto de empresa y recuerda las exigencias de la LPEDG con respecto a la memoria económica. Considera que se ha preterido por último el informe de la Autoridad del Transporte de Euskadi.
50. Aunque el anteproyecto carece de contenido económico, concluye realizando algunas observaciones.
51. Como consecuencia de estas observaciones se solicitó, con fecha 5 de diciembre de 2017, de las tres diputaciones forales la realización de un cálculo del coste presupuestario que les podría suponer la aplicación del anteproyecto.



52. La Diputación Foral de Gipuzkoa (21 de diciembre de 2017) indicó que solo le supondría la corrección de alguna denominación y que ha venido adaptándose a lo previsto en la modificación del anteproyecto. Realiza un costo estimado de 300.000 euros.
53. La Diputación Foral de Bizkaia (24 de diciembre de 2017) realiza un cálculo de las modificaciones que asciende a 1.102.000 euros.
54. La Diputación Foral de Araba (25 de enero de 2018) señala que el costo será el resultante de la necesidad de adecuar la señalización de la nomenclatura al anexo del anteproyecto, sin concretar una cuantía, realizando correcciones respecto a algunas de las carreteras forales incluidas en el catálogo.
55. Por la Asesoría jurídica del departamento promotor se emite (30 de enero de 2018) un informe complementario sobre los efectos de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, señalando que el impacto del anteproyecto no implicará cargas, ni afectará en los aspectos señalados.
56. Se incorpora nueva acta de la sesión de 31 de enero de 2018 de la Comisión del Plan General de Carreteras, en la que se informa del estado de tramitación del anteproyecto, de su última versión y de las previsiones temporales de su dictado.
57. Se incorporan las versiones del anteproyecto y sus anexos, en los dos idiomas oficiales, con fecha 22 de febrero de 2018.
58. La segunda memoria procedimental, de fecha 22 de febrero de 2018, da cuenta de los trámites sustanciados, dando respuesta a los informes y alegaciones agregados a la memoria anterior. Respecto al informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas señala que el anteproyecto no aprueba ningún plan. Con respecto a las observaciones de la OCE indica que: (I) los costos para diputaciones forales se han saldado con solicitudes dirigidas a ellas e informes emitidos por las propias diputaciones forales, que han dado cuenta de sus propias estimaciones; (II) a EUDEL se le concedió audiencia; (III) no hay impacto en sectores económicos como el transporte, ni para las empresas; (IV) el informe de la Autoridad del Transporte de Euskadi incide en la elaboración de planes, y el anteproyecto afecta a la tramitación procedimental del Plan General de Carreteras, nomenclatura y denominaciones de la Red objeto del Plan; más adelante, cuando se tramite el propio Plan General, será el momento de solicitar el informe. Indica por último las correcciones que se han introducido en el catálogo una vez observadas las alegaciones recibidas.
59. La Comisión considera que en la tramitación del anteproyecto se han observado en general los trámites previstos en la LPEDG, considerando la limitada finalidad que cumple la LPGC (artículo 1): definir y regular el Plan General de Carreteras del País



Vasco y coordinar el ejercicio de las atribuciones relacionadas, dentro de las competencias de las instituciones comunes.

60. A dicho fin —conforme se expone en el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017—, la tramitación seguida por vía *Tramitagune*, que el informe jurídico departamental señala haberse sustanciado, habría servido para cumplimentar la invitación general a la ciudadanía para pronunciarse acerca de los distintos aspectos del anteproyecto, así como para cumplir con las obligaciones de información activa derivadas de la legislación sobre transparencia.
61. Por otra parte, el protagonismo que cobran los entes competentes en materia de carreteras, singularmente las administraciones públicas de distinto ámbito territorial, hace que en el contenido de la LPGC adquieran relevancia los aspectos de carácter procedimental y organizativo.
62. A este fin, en el procedimiento han participado los entes forales como principales agentes implicados en la ejecución del Plan General, por resultar los órganos competentes en materia de carreteras dentro de la CAPV; entes que ostentan representación y han participado en las numerosas sesiones preparatorias que ha celebrado la Comisión del Plan General de Carreteras en relación con el anteproyecto.
63. La representación de los entes municipales, administraciones igualmente susceptibles de resultar titulares de carreteras y de ejercer competencias en el dominio público viario, se ha encauzado por vía de EUDEL, habiendo tenido ocasión de participar en la tramitación del anteproyecto.
64. Esto no obstante, la previsión participativa que proyecta introducir el anteproyecto por vía de informe, tanto de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco como de la Autoridad del Transporte de Euskadi, recomendaba que estos órganos hubiesen podido comparecer a fin de poder mostrar su disposición al respecto.
65. Igual invitación consultiva del departamento competente en materia de medio ambiente hubiera requerido la previsión de cumplimiento de la normativa vigente sobre evaluación ambiental estratégica de planes y programas que introduce el anteproyecto con ocasión de la elaboración, revisión y modificación del Plan General de Carreteras.
66. La Comisión observa finalmente que, con ocasión de la tramitación del anteproyecto origen de la segunda modificación de la LPGC, se dio oportunidad de participar en su elaboración —sin que en el presente se haya concedido— al Consejo Económico y Social; estimándose en el dictamen la repercusión que el establecimiento de los itinerarios tiene en general en la política económica.



### III ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY

#### A) Consideraciones generales

67. Destacando entre otros fines que fundamentan el anteproyecto que se pretende “actualizar el catálogo de las carreteras de la red objeto del Plan, agilizando su procedimiento de modificación mediante su atribución al Gobierno Vasco”, por una parte; y, por la otra, que persigue “modificar el régimen de revisión del Plan sujetándola a que se produzcan circunstancias sobrevenidas que así lo aconsejen”, conviene resaltar ciertas características de los dos objetos más importantes de la LPGC.

#### **El catálogo de carreteras:**

68. El catálogo de las carreteras, que se actualiza en el anexo del anteproyecto y que ha acompañado siempre, desde su dictado, a la LPGC —“Artículo 7.3.—La relación de carreteras de la Red Objeto del Plan será la contenida como anexo de esta Ley...”— viene a constituir la denominada “Red Objeto del Plan”, que se define en el artículo 7.2, como “el conjunto de carreteras que enlacen los Territorios Históricos o con las carreteras de las Administraciones no comprendidas en la Comunidad Autónoma, atendiendo a la importancia de los tráficos”.
69. Con arreglo a la redacción originaria del mismo precepto de la LPGC (artículo 7.3 y 4), la modificación de esta relación de carreteras competía con carácter general al Parlamento Vasco; teniendo atribuida no obstante el Gobierno Vasco cierta competencia derivada, para modificaciones técnicas, no sustanciales, sin exclusión ni inclusión de itinerarios.
70. La modificación que introduce el anteproyecto consiste en atribuir la competencia de modificación plena del catálogo al Gobierno Vasco, lo que le permitirá responder con mayor celeridad a la frecuente necesidad de ajuste que manifiesta el catálogo de carreteras, respondiendo a la tarea de coordinación que se atribuye a las instituciones comunes.
71. No obstante, su tarea, sujeta, por otro lado, a los criterios de jerarquización por la funcionalidad de las redes que se recogen en el artículo 5.1, se rodea de ciertas garantías, como la audiencia preceptiva de las diputaciones forales y la necesidad de recabar informe de la Comisión del Plan General de Carreteras.
72. Debe precisarse que este mismo modo de articulación —relación determinada mediante norma de rango legal y simultánea habilitación o deslegalización— es una práctica que se contempla ciertamente en la legislación vigente en el sector (v.gr.: artículo 4 y disposición adicional primera de la Ley estatal 37/2015, de 29 de



septiembre, de carretera; y artículo 4 y disposición adicional primera de la Ley Foral 5/2007, de carreteras de Navarra:).

73. Ahora bien, visto que se transita mediante el anteproyecto desde una situación antecedente de necesaria intermediación de norma con rango de ley a una situación de futuro de disponibilidad prácticamente ilimitada de actuación por vía de decreto, parece recomendable que el anteproyecto previera algún criterio sustantivo —además de la garantía procedimental citada— que acompañase al ejecutivo en su tarea de adecuación del catálogo (v.gr.: en el artículo 4.8 de la mencionada Ley estatal 37/2015 se recogen elementos de interés al respecto).
74. Es de tenerse en cuenta que con la nueva redacción del anteproyecto desaparecen, incluso, los supuestos a los que tenía que sujetarse necesariamente el Gobierno Vasco para proceder a efectuar modificaciones de naturaleza técnica.
75. Volviendo a los pronunciamientos que arrojaron las Sentencias del Tribunal Constitucional 132/1998 y 168/2009, cumple decir, en relación con el anexo que incorpora el anteproyecto, que en su virtud se llegaron a anular por inconstitucionalidad las incorporaciones al listado del catálogo de la LPGC de determinadas carreteras o de tramos de las mismas.
76. Con respecto al anexo que se dictamina, parece modularse convenientemente el tramo referente al Condado de Treviño (supuesto que analizó la STC 132/1998), por una parte; pero, por la otra, el anexo parece seguir incorporando dos tramos o carreteras que fueron objeto de anulación por inconstitucionalidad en la STC 168/2009.
77. Se pueden identificar con arreglo al fallo de este segundo recurso de inconstitucionalidad dos carreteras o tramos que presentan cierta problemática: (I) correspondiente al A. Corredor Norte-Sur y conexión Navarra-Gipuzkoa, la prevista con Código AP-1, Autopista Burgos-Cantábrico, con comienzo en L.P. Burgos en Miranda de Ebro, y final en Armiñón; y (II) C. Corredor del Ebro, la prevista con Código AP-68, Autopista Bilbao-Zaragoza, con comienzo en Enlace A-8 (Solución Sur), y final L.P. Burgos.
78. Por otra parte, la Comisión repara en que diversa normativa derivada de la Unión Europea —singularmente el Reglamento (UE) 1315/2013, de 11 de diciembre, orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión núm. 661/2010/UE— incluye en sus redes carreteras que transcurren por el ámbito territorial de la CAPV (Anexo I, Mapas de la red global y de la red básica 3.4. Red global y red básica: Carretera).



79. Llama la atención sin embargo, que no se haga una mínima referencia de esta nueva realidad normativa en el anteproyecto —objeto de mención, al menos genérica, en la legislación comparada del sector —v.gr.: Ley estatal 37/2015, artículo 4.6. a); Ley Foral 5/2007, artículo 70—; mención que podría recibir ubicación adecuada bien en el artículo 5.1.a), bien en el artículo 6.2.

#### **El Plan general de carreteras:**

80. Con respecto al segundo de los objetos destacados que contempla la LPGC, el propio Plan General de Carreteras del País Vasco —“documento que, al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, establezca las normas técnicas y de señalización que las Administraciones públicas vascas pondrán en vigor para sus redes, y determine las previsiones, objetivos, prioridades y mejoras a realizar como mínimo en la Red Objeto del Plan” (artículo 7.1), se puede sistematizar el panorama vigente anterior al anteproyecto en torno a tres ejes en los que va a incidir el mismo:
- a) que el Plan estaba sujeto en su vigencia (de 12 años) a revisiones temporalmente preestablecidas (artículo 8.1) y a modificaciones tanto ordinarias como extraordinarias (artículo 8.3);
  - b) que la competencia podía corresponder al Gobierno Vasco (revisiones y modificaciones extraordinarias, artículo 3.b), o al Departamento competente en materia de carreteras del Gobierno Vasco (modificaciones ordinarias, artículo 4.b);
  - c) que tanto las revisiones como las modificaciones extraordinarias del plan se sujetarían al mismo procedimiento (artículo 13) y que las modificaciones ordinarias se efectuarían mediante orden del consejero competente (artículo 14).
81. En el primer grupo de cuestiones, el anteproyecto altera las causas de la revisión del plan, que de estar sujeto al transcurso indeleble de un periodo de tiempo (un sexenio) pasa a poder ser revisado cuando acontezca el concurso de una serie de imponderables (nuevos criterios de ordenación en las vías, evolución de tráfico y actuaciones realizadas).
82. En cuanto al segundo grupo de cuestiones, continúa la atribución de competencia al Gobierno Vasco para aprobar tanto las revisiones como las modificaciones extraordinarias, solo que adaptada a unas posibles causas de revisión más abiertas, y eliminando la revisión sexenal.
83. En el tercer grupo de cuestiones, se modifica el procedimiento común de elaboración, revisión y modificación del plan, en el que se introducen los antes señalados informe





preceptivos, tanto de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco como de la Autoridad del Transporte de Euskadi.

84. Sin otras previsiones expresas sobre el carácter del informe, se deberá entender que carecerá de efectos preceptivos y vinculantes (artículo 8o LPAC); lo que no tiene que entrar necesariamente en contradicción con el carácter vinculante con que se contempla el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio en el artículo 24 de su norma constitutiva: Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
85. Por lo demás, la previsión de emisión de un informe por parte del citado órgano parece corresponderse con el interés de los sectores de la ordenación territorial y urbanística, que sin duda confluye en la planificación de las carreteras, y que coadyuva a preservar la Comisión de Ordenación del Territorio. Por otra parte, en citada Ley 4/1990 de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, se prevé la posibilidad de que se puedan atribuir legalmente nuevas competencias (“Artículo 28.- La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco es el órgano consultivo y de coordinación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con las competencias y funciones que se atribuyen en esta Ley, las que pueda asignarle cualquier otra disposición legal y las que reglamentariamente se determinen”).
86. En semejantes términos cabe comentar el informe a emitir por la Autoridad del Transporte de Euskadi.
87. Tal y como se ha contestado por el departamento promotor frente a determinada alegación, la Ley 5/2003 de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi, prevé ya la emisión de informe sobre los planes de carreteras —Artículo 5. Funciones:...1.5. De consulta...Corresponde a la Autoridad del Transporte de Euskadi informar en las siguientes materias: a) Informar sobre los planes de carreteras, tanto generales como territoriales sectoriales—.
88. Por lo tanto, el anteproyecto no hace en este punto más que introducir en la LPGC el reverso de la norma preexistente en materia de transporte, acudiendo a una remisión recepticia.
89. En este caso es de destacar que la citada Ley 5/2003 de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi, contempla para la emisión del informe un plazo máximo de tres meses y su carácter preceptivo (artículo 6).
90. Por lo que hace a la previsión en este mismo procedimiento del cumplimiento de la normativa vigente sobre evaluación ambiental estratégica de planes y programas — que pretende introducir el anteproyecto en el artículo 12.8 de la LPGC con ocasión de la



elaboración, revisión y modificación del Plan General de Carreteras—, cumple decir que esta obligatoriedad resultará de la legislación misma sobre evaluación ambiental, en algún caso de fuente ajena y de carácter básico (Ley estatal 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

91. Vista de esta forma la previsión, resulta redundante e innecesaria, pudiendo crear confusión sobre la verdadera fuente de la obligación que se establece en el ordenamiento.
92. Sin embargo, el interés que entraña para el procedimiento de elaboración del Plan General de Carreteras la evaluación ambiental se puede encauzar de otra forma, bien previendo la realización del correspondiente informe o estudio de evaluación (v.gr.: Ley estatal 37/2015, artículo 13), bien contemplando la remisión del Avance del Plan al departamento competente en materia de medio ambiente (Ley Foral 5/2007, artículo 14.4).
93. Cabe finalizar en este tercer grupo de cuestiones, referidas al procedimiento, señalando que ya desde su dictado originario la LPGC contempla en el caso de las modificaciones ordinarias del plan que figuran atribuidas a la competencia del consejero, la necesaria coordinación con las diputaciones forales y la emisión de un informe de la Comisión del Plan General de Carreteras, en el caso de que la modificación afecte a la priorización de las actuaciones programadas (artículo 14).

## **B) Técnica normativa**

94. En el análisis que se aborda son de tener en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo (en adelante, las Directrices).
95. Como se ha señalado más atrás, el anteproyecto se ajusta a las singularidades de orden técnico que debe reunir una norma de carácter modificativo (directriz séptima).
96. Por lo que se refiere a erratas u omisiones gramaticales, se observa la omisión de una preposición en el artículo tercero del anteproyecto, que da una nueva redacción íntegra al artículo 6 de la LPGC, en cuyo apartado 1, letra d), señala literalmente: “La nomenclatura del resto (de) las carreteras de la red de interés preferente se encabezará con una N”.
97. En el artículo sexto del anteproyecto, que da una nueva redacción íntegra al apartado 1 del artículo 6 de la LPGC, se debería precisar la referencia al capítulo 3 del título I, para distinguirlo de otro capítulo con igual número cardinal de la ley.



98. Cabe también plantearse en el artículo séptimo del anteproyecto, que da una nueva redacción al apartado 6 del artículo 12, la conveniencia de mantener el término “anteproyecto” (“... se tramitará el anteproyecto hasta su aprobación”).
99. Siendo el objeto del precepto la modificación del Plan General de Carreteras, que en su inicio se denomina “avance”, parece preferible mantener este término durante todo el proceso hasta su culminación, con la aprobación del Plan, en lugar de sustituirlo por un nuevo término, que puede inducir a considerarlo como un documento distinto y menos acorde con una documentación de naturaleza planificadora.
100. En relación con las cuestiones de orden terminológico, cabría unificar las diferentes denominaciones que emplea la LPGC para referirse a una misma realidad.
101. En concreto, “el catálogo de la red objeto del Plan” (artículo 3, letra c); “Red Objeto del Plan” (artículo 6.2, letra a); “la relación de carreteras de la Red Objeto del Plan será la contenida como anexo” (artículo 7.3); crean un panorama innecesariamente confuso.
102. Cabe finalizar señalando que la LPGC parece adolecer de una falta de adecuación a realidades sobrevenidas al tiempo de su dictado, poniéndose de manifiesto con la tramitación del presente anteproyecto, que entraña la tercera modificación de su contenido; lo que invita a reflexionar si no es llegado el momento de recurrir al dictado de una disposición legal enteramente nueva, en lugar de continuar con modificaciones extensas o reiteradas.

## CONCLUSIÓN

La Comisión informa favorablemente el presente anteproyecto de ley con las observaciones que figuran en el dictamen.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 27 de abril de 2018 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:



Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**