

## **CRÓNICA PARLAMENTARIA**

# **ANÁLISE CONSTITUCIONAL E ESTATUTARIO DA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE ESTRADAS**

Xosé Antonio Sarmiento Méndez  
Letrado do Parlamento de Galicia  
Profesor de Dereito Constitucional  
Universidade de Vigo

### **I. INTRODUCCIÓN**

Sen ningún tipo de dúbida, a temática referida á ordenación xurídica das estradas pertence á clase das que están destinadas a manterse de permanente actualidade. Isto é así por canto, nos nosos días, poucos aspectos da normación pública tocan tan importantes e variados intereses como as estradas.

Por outra banda, véñense producindo recentemente dúas innovacións lexislativas que afectan de modo substancial a este sector do Dereito público ó que vimos coñecendo polo nome de demanio viario. Estamos aludindo á aprobación polo Pleno do Parlamento de Galicia, na súa sesión celebrada o día 13 de setembro de 1994, da Lei de Estradas de Galicia; e á recente publicación do Real Decreto 1812/1994 do 2 de setembro, polo que se aproba o Regulamento Xeral de Estradas (1).

Trataremos nas seguintes liñas de apuntar algunhas das principais innovacións que estas normas incorporaron ó noso ordenamento xurídico, dende o punto de vista crítico con que toda disposición ten que ser analizada no momento da súa incorporación ó sistema.

---

(1) Vid. BOE nº 228 do 23 de setembro de 1994

## II. O REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE ESTRADAS

Como resulta coñecido, o principal parámetro de atribución competencial no Estado Autonómico actual é o integrado polos artigos 148 e 149 da Constitución e os textos dos dezasete Estatutos de Autonomía existentes.

Pois ben, o artigo 148.1.5 da Constitución posibilita que as Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de estradas, cando o seu itinerario transcorra integramente dentro do territorio da Comunidade respectiva. Deste xeito a totalidade dos Estatutos de Autonomía teñen incorporado nos seus listados competenciais esta materia (2).

Un primeiro problema que atopamos neste modo de opera-lo reparto competencial, é a ausencia de unha determinación clara no artigo 149 da Constitución, acerca do feito, ó noso parecer incontrovertible, de que todas aquelas estradas que superen o ámbito territorial de unha Comunidade autónoma en concreto, serán competencia exclusiva do Estado. A Doutrina (3) ten entendido superada esta dificultade atendendo tanto ó xogo do principio de territorialidade como ó da existencia no mesmo artigo 149 de unha cláusula de poder residual, que atribue as competencias do Estado no caso de que non se atopen asumidas polos Estatutos.

O criterio territorial para a delimitación deste tipo de competencias foi obxecto de distinta valoración por parte da doutrina. Deste xeito, ÁLVAREZ PABLOS entende que se trata dunha técnica non de todo correcta, pois pretende establecer una estricta compartimentación de atribucións «olvidando que as comunicacións constituen un complexo e coherente sistema, ininterrumpido ó longo de todo o territorio nacional» (4). Pola contra, autores

---

(2) Vid. arts. 10.34 E A País Vasco; 9.14 E A Cataluña; 27.8 E A Galicia; 13.10 E A Antalucía; 10 d) E A Asturias; 22.5 E A Cantabria; 8.5 E A La Rioja; 10.3 E A Murcia; 31.14 E A Comunidad Valenciana; 36.1.6 E A Aragón; 31 d) E A Castilla-La Mancha; 29.3 E A Canarias; 49.1 f) L.O. de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 7.4 E A Extremadura; 10.5 E. A. Islas Baleares; 26.5 E A Madrid e 26.4 E A Castilla - León.

(3) Vid. entre outros o Dictame do Consello Consultivo de Cataluña número 151 do 18 de outubro de 1988 (ponente: Sr. Manuel M. Vicens).

(4) Neste senso: Comentarios ó Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma de Galicia. Dirixidos por José Luis Carro Fernández-Valmayor. Artigo 27.8.

como PEMÁN GAVÍN (5) entenden que esta materia non resulta en modo algún complexa, por canto está resolta pola Constitución en base a un «criterio sinxelo». Esta declaración de principios resulta posteriormente matizada ó reconece-la incidencia sobre esta materia de distintos títulos competenciais, incluídos no artigo 149.1 da C.E.

As dificultades que plantexa un criterio tal a efectos delimitadores son de fácil apreciación si se pensa en supostos como o de vías de carácter secundario que unen poboacións pertencentes a distintas Comunidades autónomas, que seguindo a letra constitucional deberán depender do Estado central. Este e outros problemas deben ser abordados á luz dos principios xurisprudenciais que o Tribunal Constitucional dictou sobre o sistema de distribución de competencias, acudindo a solucións como as fórmulas de colaboración entre Administracións ou as propias leis de transferencia e delegación previstas no artigo 150.2 da Constitución.

A existencia de outros títulos competenciais que afectan marginalmente á materia obxecto de tratamento, obliغانos a referirnos á influencia que poidan ter no reparto competencial das estradas.

En primeiro lugar atopámonos coa competencia contida no artigo 149.1.24 da Constitución en relación coas «obras públicas de interese xeral». Como se ten sinalado (6) as estradas constitúen sempre o resultado de unha obra previa de transformación material da realidade; unha obra pública de construción da estrada. Este dato, sen embargo, non debe obvia-lo feito de tratarse de unha competencia meramente instrumental, xa que a obra pública é só un dos compoñentes sobre os que incide a competencia.

Por outra banda a Constitución contén unha referencia ó «réxime xeral de comunicacións» no seu artigo 149.1.21 que se presenta con carácter de gran xeneralidade. Non cabe dúbida de que este título competencial terá que ser tomado en consideración en canto a regulación xurídica das estradas afecte á unidade do sistema de comunicacións.

---

(5) «Sobre a regulación das carreteras no Dereito español; unha visión de conxunto». Revista de Administración Pública núm. 129 setembro-décembro de 1992.

(6) Pemán Gavín cfr. supra.

Non debemos descoñecer, por último, a cita constitucional de unha serie de materias que, directa ou indirectamente, van a afectar ó título competencial que nos ocupa: defensa (art. 149.1.4), bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica (art. 149.1.13) procedemento administrativo común, lexislación sobre expropiación forzosa e lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas (art. 149.1.18), tránsito e circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21), lexislación básica sobre protección do medio ambiente (149.1.23) e a atribución ás Comunidades Autónomas da competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e urbanismo (art. 148.1.3).

A lei estatal de estradas establece no seu artigo 4 que teñen tal carácter as integradas en un «itinerario de interese xeral» ou aquelas que a súa función no sistema de transporte afecte a máis de unha Comunidade Autónoma. Este principio de distinción aplicarase ás estradas xa construídas, posto que o apartado 3º do citado artigo enumera os catro criterios determinantes no caso de tratarse de vías de nova construción, a saber:

- «Formar parte dos principais itinerarios de tráfico internacional, incluídos nos correspondentes convenios».
- «Constituí-lo acceso a un porto ou aeroporto de interese xeral».
- «Servir de acceso ós principais pasos fronteirizos», e
- «Enlaza-las Comunidades Autónomas, conectando os principais núcleos de poboación do territorio do Estado de xeito que formen unha rede continua que soporte regularmente un tráfico de largo percorrido».

A denominación de «itinerario de interese xeral» non se corresponde coa terminoloxía acuñada constitucional e estatutariamente que fala de «itinerarios que transcorran integramente», co cal substituíuse o criterio de territorio da Comunidade Autónoma polo de «interese xeral», que á súa vez aparece perfilado en relación ós criterios que cualifican as vías de nova construción.

O Tribunal Constitucional (7) apuntou que en caso de conflito, a determinación do contido das competencias ten que facerse sen recurrir (salvo que a propia definición legal o esixa) á noción de interese respectivo, pois de outra forma provocariase unha «inxustificada redución do ámbito dos intereses propios da entidade autónoma definido polo lexislador». Esta posición xurisprudencial recibe o apoio da nosa doutrina (8) que entende que haberá de atenderse ás normas que, en cada caso integran o bloque de constitucionalidade para, á vista de cada materia concreta, precisar a quen corresponde a competencia.

Será preciso, en todo caso, precisa-los distintos criterios asentados pola lei de estradas para incluír entre as vías de interese xeral ás de nova construción.

Deste xeito, a circunstancia de que a vía forme parte dos principais itinerarios de tráfico internacional (a denominada «rede esmeralda») que se continúa no artigo 15.3 do Regulamento aprobado polo RD 1073/1977, do 8 de febreiro e se refire o recente artigo 11.1 do Regulamento do 2 de setembro de 1994, parece claramente conforme ó espírito constitucional de reparto de competencias.

O criterio recollido na lei acerca de que a estrada constitúa «o acceso a un porto ou aeroporto de interese xeral», ou «sirva de acceso ós principais pasos fronteirizos» abandona como pode observarse o criterio territorial para adentrarse nunha delimitación máis difusa, que en Comunidades autónomas como a de Galicia pode servir en gran medida para efectuar un desapoderamento competencial en prexuízo da autonomía.

A terceira das expresións utilizadas «itinerarios de interese xeral» interpretada como «aqueles que enlazan as Comunidades Autónomas, conectando os principais núcleos de poboación do territorio do Estado de maneira que formen unha rede continua que soporte regularmente un tráfico de largo percorrido», non presenta problema algún, sempre e cando esos

---

(7) Entre outras sentencias como a 37/1981, que inicia un cambio na súa liña xurisprudencial.

(8) Así Fernández Segado, Francisco. «O reparto de competencias entre o Estado e as Comunidades autónomas: a súa problemática xeral» REGAP nº 7. 1994.

núcleos de poboación se atopen en diferentes Comunidades Autónomas, pois de outro xeito, nada impediría, en boa técnica constitucional, que lle fosen atribuídas estas vías á titularidade de unha Comunidade Autónoma. Como sinalou MEILÁN (9) o entrecruzamento de títulos competenciais é nesta materia especialmente complexo, e nelo radica un dos máis peculiares problemas dun Estado Composto.

Este marco competencial levou á doutrina (10) a crítica-los criterios de reparto, no senso de que permitiu que os Estatutos de Autonomía teñan feito «unha interpretación extensiva das súas competencias». Neste orden de cousas, crecese necesario acudir a unha interpretación constitucional baseada no que a doutrina alemá denomina a natureza das cousas, para poder armonizar-las competencias nesta materia.

Singular interese presenta, pola súa indubidable utilidade práctica, o intento dogmático de enumerar-los aspectos concretos da lexislación do Estado que teñen carácter básico (11), que se crifran «polo menos» nos seguintes: os conceptos fundamentais do sistema viario, os preceptos referidos á expropiación forzosa de terreos para as obras públicas en estradas, a esixencia de previa avaliación de impacto ambiental, as normas sobre limitacións á propiedade incluídas na lexislación estatal de estradas, as normas sobre infraccións e sancións e as regras sobre concesións para a construción e explotación de estradas. Algúns destes puntos foron obxecto de declaración expresa polo Tribunal Constitucional e serán obxecto de comentario ó longo do presente traballo.

Dentro deste bloque de constitucionalidade tiveron lugar as transferencias á Comunidade Autónoma de Galicia. Así foi dictado o Real Decreto 3317/1982, do 24 de xullo sobre traspaso de funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de estradas, posteriormente

---

(9) Vid. en xeral: A ordenación xurídica das autonomías. Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

(10) José Manuel Serrano Alberca. «Disposicións armonizadoras en materia económica, con referencia ás vías de comunicación terrestre (estradas)». Revista de Administración Pública nº 100-102. Xaneiro-décembro 1983.

(11) Referímonos ó excelente traballo de Juan Pemán Gavin: «Sobre a regulación das Estradas no Dereito español» publicado na Revista de Administración Pública nº 129. Setembro-décembro 1992.

modificado por un Real Decreto do 21 de setembro de 1983 (nº 2708) e que veu a ser completado polo do 26 de setembro de 1984 (nº 1976) sobre valoración definitiva do custo efectivo e ampliación de medios persoais, patrimoniais e presupostarios adscritos ós servicios traspasados en materia de estradas.

### III. LEXISLACIÓN COMPARADA

#### A) DEREITO COMUNITARIO EUROPEO

Neste ámbito normativo resulta de gran interese e transcendencia o Regulamento nº 1889/19894, do 26 de xuño de 1984, polo que se establecen medidas especiais de interese comunitario en materia de infraestructuras de transporte (12). Nesta disposición contéplanse unha serie de criterios (artigo 3) que implican un interese comunitario para a actuación e concurso financeiro da Comunidade, á vez que se detallan os modos de instrumentar esta intervención.

Este Regulamento contaba co antecedente da Decisión do Consello do 20 de febreiro de 1978 polo que se establece un procedemento de consulta e se crea un Comité en materia de infraestructura de transporte (13), no que se contén o mandato ós Estados membros da comunicar á Comisión os proxectos de interese comunitario antes da súa execución, así como os plans e programas que teñan elaborado para o desenvolvemento das infraestructuras de transporte. Aínda sendo coñecedores do distinto sistema de atribución competencial que opera entre as Comunidades Autónomas e o Estado, e entre este e as instancias europeas, debemos siquera referir polo seu carácter orientador os criterios que recolle o artigo 1º da disposición que comentamos, no sentido de defini-los proxectos que gozan de interese comunitario. Deste xeito considéranse: calquera proxecto importante que teña por obxecto: a creación de novas vías de comunicación, ou a supresión de colo de botella ou un aumento notable da capacidade das vías existentes. Igualmente

---

(12) Vid. JO nº C 340 do 17.12.1983 e JO nº C 104 du 16.4.1984, páxinas 4 e 22 respectivamente  
(13) Recollida no Diario Oficial das Comunidades Europeas do 25.2.78.

requírese que dito proxecto pertenza a algún dos descritos dentro da tipoloxía que o apartado 2º do citado artigo contén.

Non deixaremos de mencionar, entre outras, pola súa evidente relación co tema que nos ocupa a Directiva do Consello 85/337 do 27 de xuño de 1985, relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente (14), no seu anexo II, aparato 10, letra d) faise referencia expresa á «construción de estradas», entre outros.

Por último, deixar constancia do recente Regulamento nº 3359/90 do Consello do 20 de novembro de 1990, relativo ó establecemento dun programa de acción no ámbito da infraestrutura do transporte, con vistas á realización do mercado integrado dos transportes en 1992 (15), no que entre outras medidas de carácter coiuntural recóllese o mandato á Comisión para que anualmente transmita ó Parlamento Europeo e o Consello unha comunicación na que se describan os proxectos que teñan sido obxecto de unha solicitude presentada e que poidan recibir axuda financeira.

#### B) DEREITO ESPAÑOL.-

Sen ánimo exhaustivo, procederemos a lembrar unha serie de disposicións normativas estatais que determinan ou inflúen de maneira decisiva na ordenación xurídica das estradas (16).

Como é ben sabido a Lei aplicable a esta materia é a 25/1988 do 29 de xullo, de normas reguladoras das estradas, que conta co oportuno Regulamento de desenvolvemento aprobado polo Real Decreto 1812/1994, do 2 de setembro. Este é o corpus normativo que veu a substituír á normativa preconstitucional que estaba constituída pola lei 51/1974, do 19 de decembro e o Real Decreto 1073/1977, do 8 de febreiro. Non entraremos aquí nunha

---

(14) Vid. Diario Oficial das Comunidades Europeas do 5.7.1985, nº L 175/40.

(15) Para a súa consulta ve-lo Diario Oficial da Comunidades Europeas do 24.11.1990, nº L.

(16) De recente publicación, pero referido en concreto ó ámbito do urbanismo na súa relación coas estradas, pode verse a recensión de José Luis González-Berenguer Urrutía na Revista de Dreito Urbanístico nº 131 de 1993.

análise pormenorizada destas disposicións, pero si referiremos algunhas outras que foron tidas en conta de forma clara na elaboración da lei autonómica, tales como o Decreto 215/1973, do 25 de xaneiro, polo que se aproba o prego de cláusulas xerais para a contrucción, conservación e explotación das autopistas de peaxe, modificado na súa cláusula 45 polo Real Decreto 1876/1981 do 20 de agosto. Como se comentará estas disposicións estiveron presentes á hora de regular o polémico tema da peaxe nas autoestradas titularidade da Comunidade Autónoma. Nesta mesma liña tívose presente o Real Decreto 210/1990, do 16 de febreiro, polo que se aproba o procedemento de revisión de tarifas nas autopistas de peaxe.

Outro conxunto normativo estatal de gran transcendencia na elaboración da normativa autonómica é o relativo á circulación viaria. Neste orden de cousas resultan básicos o Real Decreto legislativo 339/1990, do 2 de marzo, polo que se aproba o texto articulado da lei sobre tráfico, circulación de vehículos a motor e seguridade vial (17), e o Real Decreto 13/1992 do 17 de xaneiro que aproba o seu regulamento.

Un último sector do ordenamento estatal que proxecta o seu contido, se ben con menores consecuencia, sobre a lexislación autonómica é o regulador dos aspectos «ecolóxicos» das estradas. O Real Decreto legislativo 1302/1986, do 28 de xuño, de avaliación do impacto ambiental veu a incorporar no noso ordenamento a importante Directiva 85/337, do 27 de xuño, que quedou desplazada polo Decreto de 13 de setembro de 1990 (nº 442/90) da Xunta de Galicia, que á súa vez, o amparo da disposición transitoria segunda da Lei de protección ambiental de Galicia segue en vigor mentras non se aproben os regulamentos de desenvolvemento da lei (18).

A normativa das Comunidades Autónomas nesta materia centrouse en dous aspectos fundamentais: a aprobación de Plans de Estradas Autonómicas e a das correspondentes leis de estradas.

---

(17) Sobre a problemática relacional entre as estradas e a nova normativa de seguridade vid: José Luis Meilán Gil, «Interrelación da Lei de Seguridade Vial e outras leis sectoriais: estradas, transportes especiais e transportes de mercancia perigosas» na Revista de estudos da Administración local e Autonómica nº 257 de 1993.

(18) Vid.: Boletín Oficial do Parlamento de Galicia nº 181, do 19 de decembro de 1994.

A primeira das temáticas recibiu un tratamento heteroxéneo no seo do Dereito autonómico comparado. Deste xeito atopámonos con Comunidades nas que o plan foi aprobado a través dun Decreto do Consello e Goberno (19), mentras que outras acuden á súa tramitación parlamentaria con rango de lei, sen prexuízo da súa posterior modificación ou revisión a través de Decreto (20). No caso galego deuse unha dobre peculiaridade por canto o «Plan de Estradas de Galicia» non tendo sido aprobado por lei, si foi obxecto de tratamento parlamentario. Podería pensarse, pois, que o citado Plan se tramitara conforme ó artigo 142 do vixente Regulamento do Parlamento de Galicia, é dicir, na Comisión correspondente e coa eventual creación de unha ponencia de estudo para o posterior debate de propostas de resolución no Pleno da Cámara. Sen embargo, o Plan foi obxecto de una simple comparecencia do Excelentísimo señor conselleiro de Ordenación do Territorio e Obras Públicas que tivo lugar o día 15 de novembro de 1991, e que se substanciou conforme ó artigo 143 do Regulamento, o que limitou notablemente a intervención parlamentaria no Plan, ó furtarse a posibilidade da súa posible emenda e pronunciamento ó órgano parlamentario.

Unha primeira crítica que recibiu este Plan deriva da referida falta de participación dos distintos grupos políticos na súa formación, o que foi refutado no senso de tratarse de un documento técnico do Executivo, no que o papel do Parlamento, dícese, queda limitado ó seu seguimento e control.

Por outra banda, o feito de encontrarmos ante un Plan que antecede á aprobación da Lei de estradas autonómica xenerou tamén dúbidas sobre a súa adaptación ás propias categorías legais, e en definitiva, sobre o grado de execución do mesmo ó iniciarse a súa posta en práctica de acordo á lexislación estatal.

No tocante ás leis autonómicas reguladoras da materia de estradas, podemos distinguir seguindo a PEMÁN GAVÍN (21), dous grandes grupos, en relación ás aprobadas con posterioridade á lei do Estado de 1988.

---

(19) Vid.: Decreto do 25 de outubro de 1985 nº 311/1985 da Generalitat de Cataluña polo que se aproba o Plan de Estradas a proposta do Departamento de Política Territorial e Obras Públicas.

(20) É o caso da Lei do 30 de maio de 1989 que regula o Plan Xeral de Estradas do País Vasco, que foi revisado por Decreto do 30 de decembro de 1992, que ademais amplía o seu horizonte ó período 1993-2004.

(21) «Sobre a regulación das estradas no Dereito Español: unha visión de conxunto» na Revista de Administración Pública nº 129, setembro-décembro 1992.

Un primeiro grupo opta por seguir de un modo bastante lineal o contido de aquela, coas oportunas especificacións de tipo organizacional para adaptala á realidade autonómica (22).

Outras, sen embargo, sepáranse maiormente da ordenación estatal, intentando articular de forma ambiciosa a planificación sectorial de estradas e os instrumentos de ordenación do territorio e de planeamento urbanístico (23), nunha liña conceptual á que parte da nosa doutrina administrativa se mostra reacia, por entender que é necesaria unha nítida separación orgánica e técnica entre a función territorial e a urbanística (24).

Mencionaremos, por último, dúas recentes leis autonómicas, que se presentan como claros antecedentes da lei galega. Por unha banda a lei 6/1993 do 5 de abril, de estradas da Comunidade Autónoma de Aragón, que, a través dos seus 32 artigos trata de regular-la planificación, financiación, proxección, construción, conservación, uso e explotación da Rede autonómica de estradas de Aragón. De xeito similar a lei 7/1993 do 30 de setembro, do Parlamento de Cataluña, que deroga a lei autonómica de 11 de xullo de 1985 (25), pretende o establecemento dos instrumentos necesarios para garantiza-la adecuada ordenación, funcionalidade e protección das estradas de Cataluña non reservadas á titularidade do Estado.

#### **IV) ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS DA LEI GALEGA**

A Cámara autonómica coñeceu, como non podía ser doutro xeito, en innumerables ocasións debates de singular importancia en relación coas infraestructuras viarias de Galicia, ó lado da constante tramitación de instrumentos de control, a iniciativa dos señores deputados, sobre o estado e conservación da rede de estradas (26).

---

(22) Cítanse neste grupo as leis de Castilla-León de 1990, a muciana e a castellano-manchega do mesmo ano e a de La Rioja de 1991.

(23) Son exemplos de esta liña lexislativa as leis de Baleares, Madrid e Valencia.

(24) Neste senso: Fernando López Ramón na súa intervención baixo o título «Ordenación sectorial e Planificación sectorial» desenvolvida na XV semana de estudos superiores de urbanismo. Granada, maio de 1990.

(25) Vid. Diario Oficial de la Generalitar de Cataluña do 11 de outubro de 1993, nº 1807, páxinas 976 e ss.

(26) Para unha constatación da inxente actividade da Comisión parlamentaria de Ordenación Territorial, Obras públicas, Medio Ambiente e Servicios, nesta materia, vid. entre outros o

Deste xeito o Pleno do Parlamento de Galicia debateu na súa sesión do día doce de marzo de 1985 un primeiro proxecto da lei do Plan de estradas da Comunidade autónoma galega (27), que contiña ata un total de catro anexos nos que se detallaban as carreteras que integran o obxecto de tal proxecto. Este esforzo resultou baldío ó decaer a iniciativa por terminala lexislatura sen terse concluído a súa tramitación.

Un novo intento infructuoso de legislar nesta materia tivo lugar con razón do debate da proposición de lei do grupo parlamentario dos socialista de Galicia sobre a derogación da lei 6/1983, do 22 de xuño, de limitación da propiedade nas estradas non estatais da Galicia. O Pleno do Parlamento rechazou esta proposición con 18 votos a favor, 28 en contra e unha abstención (28).

A idea gubernamental da idoneidade do Plan de estradas como instrumento útil para ordenar este ámbito sectorial, tivo ocasión de reiterarse con motivo da presentación o día 25 de xuño de 1986 ante o rexistro do Parlamento do proxecto de lei do plan de estradas da Comunidade autónoma galega, que foi novamente rechazado pola Cámara (29).

Sen ningún xénero de dúbidas o antecedente claro do texto que recentemente alcanzou forza de lei, é o tramitado ó longo da pasada lexislatura, que constitúe un dos proxectos gubernamentais do máis tortuoso trámite e que á postre non logrou ver culminada a súa aprobación polo Lexislativo (30). Este proxecto incorporou numerosas emendas dos grupos

---

meu traballo na Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, Volumen III, nº 1 de 1994. «Crónica parlamentaria. Balade da III Lexislatura (1989-1993)», ou o recente sobre o final da Lexislatura no Parlamento de Galicia. (Revista de las Cortes Generales, segundo cuatrimestres 1993).

(27) O texto do citado proxecto pode verse no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia do 29 de decembro de 1984, nº 359.

(28) Vid. BOPG nº 139 do 11 de maio de 1987.

(29) Vid. BOPG nº 76, do 6 de novembro de 1986.

(30) Para un seguimento do texto da III Lexislatura poden consultarse o proxecto de lei (BOPG nº 102 do 10 de xaneiro de 1990), a publicación das emendas presentadas (BOPG nº 133 do, 10 de abril de 1991), o debate de totalidade substanciado no Pleno (DSPG nº 139, e 139) e o informe redactado pola ponencia designada pola Comisión competente para coñecer do proxecto (BOPG nº 414, do 29 de maio de 1993).

parlamentarios da oposición e foi obxecto de un exame moi detido na ponencia parlamentaria, con asistencia de técnicos do executivo que ilustraron ós señores ponentes sobre os aspectos máis ocuros e técnicos da norma.

Dende a aprobación polo Consello de Goberno da Xunta na súa reunión do día dezasete de decembro de mil novecento noventa e tres, o proxecto de lei de estradas pasou por un proceso de estudio e perfeccionamento en fase parlamentaria que podemos considerar complexo e en liñas xerais positivo. A base argumental de toda esta evolución son as 148 emendas presentadas polos grupos parlamentarios socialista e do Bloque Nacionalista Galego (31).

Como ten apuntado reiteradamente a doutrina constitucionalista e parlamentaria (32) a fase de ponencia supón a mellor ocasión no procedemento legislativo para lograr unha correcta negociación e, no seu caso, a mellora do texto remitido polo Goberno. Deste xeito os señores ponentes incorporaron ó proxecto gubernamental un grupo de once emendas provinientes dúas delas do grupo nacionalista e nove do socialista. Neste orden de cousas non debemos olvidar que o proxecto remitido polo Executivo xa incluía notables modificacións sobre o texto da pasada lexislatura como consecuencia das emendas que foron aceptadas no informe anterior. unha vez producida a publicación do traballo da ponencia (33) tivo lugar o debate preceptuado no artigo 116 do Regulamento do Parlamento de Galicia, que se desenvolveu ó longo dos días 23 e 24 de xuño de 1994, no que só resultaron aceptadas cinco emendas. Superado este trámite os distintos grupos parlamentarios fixeron expresa constancia da súa vontade para Pleno unha serie de emendas que non resultaron incorporadas ó dictame da Comisión (34). A aprobación definitiva pola Cámara prodúxose o día 13 de setembro de 1994, mediante un debate que, trala recente reforma do regulamento parlamentario, perdeu a dimensión da que outrora gozaba (35).

---

(31) Vid. BOPG nº 34, do 3 de marzo de 1994, que contén un total de 104 emendas firmadas por D. Manuel Ceferino Díaz e Díaz e 44 subscritas por D. Xosé Manuel Beiras Torrado, portavoces á sazón dos seus grupos parlamentario.

(32) Entre outros, o recente traballo de Ángel Luís Alonso de Antonio «As ponencias no procedemento legislativo», Revista de Estudios Políticos nº 85 xullo-setembro de 1994, que refire os xa clásicos de Diego López Garrido e P.J. González Travijano.

(33) Contense no BOPG nº 88, do 21 de xuño de 1994.

(34) As contidas no BOPG nº 93, do 29 de xuño de 1994, que recolle tamén o Dictame aprobado pola Comisión 2ª, de Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servicos.

(35) O texto da lei pode ser consultado no BOPG nº 120, do 24 de setembro de 1994, así mo no DOG nº 210, do 31 de outubro de 1994 e no BOE nº 303, do 20 de decembro de 1994.

## V) ANÁLISE DA LEI 4/1994, DE ESTRADAS DE GALICIA

Unha vez repasados de forma somera os determinantes contitucionais e estatutarios, así como os precedentes legislativos, debemos aborda-la tarefa sempre complexa de realizar unha crítica da lei galega.

A primeira gran temática que se encarga de trata-la lei é a do Obxecto e definicións legais. Neste punto móstrase plenamente respetuosa co marco competencial, ó prever que o obxecto da lei é o de «a regulación da planificación, proxecto, construción, conservación, financiación, uso e explotación das estradas con itinerario comprendido íntegramente no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e que non sexan de titularidade do Estado» (art. 1).

A clasificación das vías aporta a primeira das novidades reseñables da lei autonómica, pois ó lado das categorías xa coñecidas no Dereito comparado incorpora a do «corredor», figura non exenta de polémica ó longo dos debates parlamentarios e que se conceptúa como «as estradas con limitación de accesos dende as propiedades contiguas, constituídas por unha sola calzada, que sexan proxectadas con previsión do seu futuro desdoblamento» (art. 2.2.3). As restantes definicións que afectan á tipoloxía varía son comúns coas contidas nos textos estatais e autonómicos (36).

A titularidade das estradas de Galicia aparece atribuída á Comunidade Autónoma e ás entidades locais, o cal é fruto de unha innovación incorporada pola ponencia parlamentaria ó admitirse a emenda nº 6 ó artigo 4, de modificación do grupo parlamentario do Bloque Nacionalista Galego. O senso do cambio legislativo é o de que a titularidade das estradas galegas poida depender de calquera tipo de entidades locais de Galicia (o ponente autor da emenda exemplificaba co caso das comarcas), e non só as entidades locais de base corporativa (37). No plano competencial, a lei presenta un elenco de

---

(36) Pode comprobarse esta coincidencia no recente Real Decreto 1812/1994, do 2 de setembro, polo que se aproba o Regulamento de Estradas, que nos seus artigos 3 a 5 recolle a clasificación tradicional.

(37) A modificación que se comenta foi aprobada pola Comisión competente na súa reunión do día 23 de xuño de 1994 por unanimidade dos seus membros.

atribucións do Consello de Goberno da Comunidade, ó que como é lóxico se lle outorgan as máis relevantes funcións nesta materia. Unha importante innovación legislativa é a de que os plans de estradas e as súas modificacións deban ser remitidos ó Parlamento para o seu exame, aspecto so logrado como consecuencia da transacción da emenda socialista que pretendía que antes da aprobación dos Plans polo Executivo se informase ó Parlamento de Galicia (38). Tamén na fase de ponencia acordouse a incorporación da cláusula residual contida no apartado h) do artigo 6 da lei, que ven a completa-lo réxime de competencias da Xunta de Galicia. Pero sen ningún tipo de dúbidas a incorporación máis relevante dentro deste primeiro grupo temático da lei é a contida no artigo 8 que recolle as competencias das entidades locais nesta materia. O precepto supón basicamente, o recoñecemento ás entidades locais das mesmas competencias que no seu respectivo plano lle son atribuídas á Administración autonómica, co que se trata de integrar no sistema viario galego ás estradas que pertencen á rede de municipios e deputacións (39).

Un segundo gran grupo de disposicións do texto legal trata do réxime das estradas. As prescricións contidas na sección 1ª do capítulo II da lei galega correspóndense maiormente co Título I do Regulamento de estradas do Estado que delimita a planificación administrativa nesta materia. Resultan de gran interese as normas que prevén a coordinación da actuación da Xunta coas instancias administrativas menores de Galicia e os efectos que o planeamento viario pode ter sobre o urbanístico, fundamentalmente no ámbito municipal (40). Pode sen embargo criticarse a ausencia de unha previsión legal, ó modo da normativa do Estado (41), sobre a necesaria coordinación entre a Consellería competente en materia de estradas e os outros departamentos que poidan ver afectadas as súas competencias pola execución de unha vía pública. A intervención do Consello da Xunta, como supremo órgano político da Comunidade Autónoma, parece presentarse como imprescindible ante o eventual surximento de criterios dispares nestas cuestións.

---

(38) Referímonos á emenda nº 15 ó artigo 6.a), de Adición, publicada no BOPG nº 34, do 3 de marzo de 1994.

(39) O novo artigo proven da emenda nº 18 ó artigo 6 bis), de adición presentada polo grupo parlamentario dos socialistas de Galicia. Vid. BOPG citado supra.

(40) As disposicións dos artigos 11 e 12 da lei galega postulan esta colaboración coas deputacións e os concellos.

(41) Vid. artigo 19 do Regulamento de estradas.

A innovación fundamental da lei autonómica ven dada por terse engadido no texto do artigo 10 in fine a expresión seguinte: «As determinacións do Plan considéranse vinculantes ós efectos da súa inclusión nos programas de inversións das Deputacións» (42); o cal alcanza unha dimensión política innegable nunha comunidade como a nosa na que o peso das Corporacións provinciais é tan relevante. Dende o punto de vista estritamente xurídico cabe plantexarse a corrección constitucional dun precepto como éste, que limita de forma clara a autonomía de gasto das Deputacións provinciais.

Unha problemática xa apuntada con anterioridade dende o punto de vista teórico, que a lei aborda con valentía é a causada pola colisión entre a planificación viaria e a urbanística. A aprobación definitiva do estudo informativo ou proxecto de trazado de unha nova estrada ou variante de poboación comportará a modificación ou revisión do planeamento urbanístico existente, que deberá de acomodarse ás determinacións do estudo no prazo de un ano dende a data de dita aprobación. Sen dúbida a redacción do precepto da lei autonómica (artigo 15.3) é moito máis precisa e non recibirá as críticas que respecto á lei do Estado apuntou ORTEGA GARCÍA (43). Respecto ós municipios sin planeamento a redacción da norma galega (art. 15.3 in fine) é similar á da súa homóloga estatal (44).

Resulta por todos coñecido o problema que xurde casi sen excepción á hora de planificar calquera obra pública, consistente na avaliación dos eventuais impactos ambientais que aquela pode levar consigo (45). Neste

---

(42) Consecuencia da aceptación da emenda socialista nº 28 de adición ó artigo 10, pois non figuraba no texto do proxecto gubernamental.

(43) Vid. o seu traballo «Obras públicas e planificación urbanística» Granada, maio 1990, no seo da XV Semana de estudos Superiores de Urbanismo organizadas polo Centro de estudos municipais e de cooperación interprovincial. Este autor entende que o Consello de Ministros ó ter perdido competencias urbanísticas non está claro que poida ordenar por si a modificación do planeamento urbanístico, tal e como se contempla no artigo 10.1 da lei estatal.

(44) Pois o artigo 10.3 da Lei de estradas do 29 de xullo de 1988 establece que nos municipios sin planeamento a aprobación definitiva dos estudos informativos de novas estradas ou variantes comportará a inclusión das mesmas nos instrumentos de planeamento que se elaboren con posterioridade.

(45) Aínda recoñecendo a transcendencia dos efectos ambientais deben ponderarse outras consecuencias que a realización da obra pública leva inherente. Neste senso resulta de interese o traballo de Carlos López Asio: «Análise da avaliación dos efectos indirectos do impacto de unha infraestrutura no desenvolvemento rexional», publicado en Ciudad y Territorio nº 51-1 de 1982.

orden de cousas, o artigo 18 da lei galega contempla o mandato de que tódolos estudos, anteprojectos ou proxectos de novas estradas ou de variantes de poboación que teñan que ser sometidos ó trámite de información pública haberán de incluír, en todo caso, o correspondente estudo de impacto ambiental. A normativa estatal aplicable a esta cuestión é o Real Decreto Lexislativo 1302/1986, do 28 de xuño (46), se ben no iter parlamentario de aprobación da lei quedou constancia por parte dos lexisladores autonómicos de que o Decreto que regulará estas cuestións en Galicia é o do 13 de setembro de 1990, que ten por obxecto a avaliación do impacto ambiental dos proxectos públicos e privados consistentes na realización de obras, instalacións ou calquera outra actividade contida no anexo do citado Decreto. Debe facerse constar a este respecto o importante avance experimentado no noso Dereito Autonómico coa aprobación da lei de protección ambiental de Galicia (47), que na súa disposición transitoria segunda deixa en vigor o regulamento citado en tanto non se aproben as disposicións de desenvolvemento da lei.

A construción e financiación das vías públicas é outro dos problemas abordados pola norma autonómica que resulta en boa medida polémico por chocar frontalmente cos intereses dos particulares xa dende a súa posición de expropiados ou como contribuíntes (48). Neste punto a lei galega recolle o mandato dirixido ó Consello de Goberno da Comunidade de creación de unha empresa pública baixo a forma de sociedade mercantil, encargada de proxectar, xestionar-la construción e, no seu caso, conservar, por conta da Comunidade Autónoma, as obras de infraestrutura viaria que lle sexan encomendadas (artigo 23). Este precepto foi dos de maior contido político e que máis debate xenerou tanto dentro como fora da Cámara parlamentaria.

---

(46) BOE nº 155, do 30 de xuño de 1986. A Exposición de Motivos da norma refire de forma expresa o antecedente constituido pola Directiva 85/377/CEE do 27 de xuño de 1985.

(47) Vid. Lei de protección ambiental de Galicia do 13 de decembro de 1994, publicada no BOPG nº 181, do 19 de decembro de 1994.

(48) Resultan de gran interese as apreciacións que neste senso apunta José Luís González-Berenguer Urrutia: «Urbanismo e estradas. Breve sistematización» na Revista de Dereito Urbanístico nº 131 de 1993. O autor plantéxase, se ben referido basicamente ó anterior Regulamento de estradas e á Lei do solo, a constitucionalidade de algunhos preceptos da lei no que respecta á non indemnización dos solos urbáns e urbanizable. Nunha liña semellante ponúnciase Parada no seu manual de Dereito Administrativo, tomo III, páxina 340.

As críticas non só proviñeron, como é habitual, da oposición parlamentaria, senon que tamén dende a patronal galega do sector da construción levantáronse voces en contra desta norma. Tal vez estas dificultades provocaron que a redacción inicial do proxecto de lei que iniciou a súa tramitación a pasada lexislatura fora suavizada no senso de non contemplarse xa a posibilidade de que a empresa pública puidera tamén «construír» obras de infraestrutura viaria (49). Sen embargo ó noso parecer a redacción definitiva abona as críticas vertidas ó contemplar de modo imperativo a creación da empresa pública, fronte á fórmula potestativa que contiña o proxecto caducado na pasada lexislatura.

A lei aborda tamén o problema da explotación das estradas da Comunidade Autónoma, contemplando a posibilidade de aplica-lo sistema da xestión indirecta. A innovación fundamental céntrase no modo de xestión directa, no que se establece a posibilidade de esixir peaxe polo uso das autoestradas de titularidade autonómica. Como é coñecido a Lei do 10 de maio de 1972 sobre Construción, conservación e explotación de autoestradas en réxime de concesión contemplaba xa no seu artigo 14 a posibilidade de esixencia de peaxe ós usuarios pola utilización das instalacións viarias (50). O proxecto de lei fixaba a existencia do peaxe non só para as autopistas senón en xeral para a totalidade das estradas de titularidade autonómica, atribuíndo a aprobación das tarefas ó consello de Goberno da Xunta (51).

En íntima conexión coa problemática da explotación das estradas atópase a materia da ordenación do tráfico e da seguridade vial. Como sinalou MEILÁN GIL (52) cabe aborda-la problemática da seguridade dende unha dobre perspectiva, que á súa vez determinará no seu caso unha dobre titularidade competencial. Deste xeito a competencia do Estado central en materia de seguridade vial fundaméntase nas condicións obxectivas da vía

---

(49) Vid. artigo 23 do proxecto de lei de estradas. BOPG nº 102, do 10 de xaneiro de 1991.

(50) Vid. BOE do 11 de maio de 1972.

(51) A modificación citada prodúxose pola aprobación de unha emenda do Grupo parlamentario dos socialista de Galicia, nº 52 ó artigo 23.2º.

(52) Referímonos ó seu traballo «Interrelación da Lei de Seguridade vial e outras leis sectoriais: Estradas, transportes especiais e transportes de mercancías perigosas» publicado na Revista de estudos da Administración local e autonómica, nº 257 de 1993.

que posibilitan a seguridade ou inseguridade da circulación; por outra banda a Comunidade Autónoma ou a entidade local no seu caso poderá dispoñer de competencia en canto fai á ordenación de tráfico da vía de que se trate. Este debate non foi descoñecido polo lexislador galego á hora de tramita-lo que constituía artigo 26 do proxecto de lei. A «mens legislatoris» nesta cuestión céntrase en tratar de evitar no posible os eventuais problemas de inconstitucionalidade da redacción do precepto citado que de forma taxativa incluía entre as facultades da Administración titular da explotación das estradas as «actuacións encamiñadas á defensa da vía e a súa sinalización, estudio e *regulación do tráfico* e da seguridade vial, ...». A ponencia encargada de informar este precepto optou no seu momento por una redacción que presentara a competencia da Comunidade Autónoma de Galicia como de mera execución en materia de normativa de tráfico e seguridade vial da que dicte o Estado, cercenando a actividade á mera «aplicación da normativa de tráfico e seguridade vial», que non plantexa ó noso xuízo problema algún de inconstitucionalidade. Esta interpretación é coherente ademais coa dicción literal do artigo 15 da lei estatal e o 48 do seu actual regulamento de desenvolvemento.

O artigo 28 da lei acota o tema das áreas de servizo e a súa consideración respecto ás vías nas que se constrúen. Froito dunha emenda do grupo parlamentario socialista incorporouse o mandato legal de que o prego de condicións xerais que estableza o outorgamento da súa concesión deberá ser publicado no Diario Oficial de Galicia; o cal merece unha valoración positiva ó favorece-los principios de publicidade e concurrencia. Acerca da conceptualización instrumental das áreas de servizo resulta de gran interese a recente sentenza do Tribunal Supremo do 11 de outubro de 1994 (53) na que se deixa constancia expresa de que a área de servizo forma parte inseparable como elemento funcional da estrada, concluíndo que non necesita, en determinados casos, de autorización ou licenza municipal de obras ou usos. Cabe esperar que a aprobación do regulamento da lei autonómica, previsto na disposición final da mesma no prazo de seis meses, regule estes elementos funcionais coa concreción e detalle que lles dedicou o Regulamento da lei estatal nos seus artigos 55 a 72.

---

(53) Sentencia da sala do Contencioso-Administrativo (sección 5ª) (R. 7810) que consolida unha liña xurisprudencial estable formada entre outras polas sentencias de 3 de decembro de 1982, 20 de febreiro de 1984 e 17 de xullo de 1987.

O tratamento legal das limitacións da propiedade derivadas do uso e defensa das estradas é un dos problemas máis polémicos que a doutrina se encargou de analizar (54) e que a lei galega regula con maior detalle nos seus artigos 29 a 39. As prohibicións, limitacións, servidumes e afeccións que se establecen teñen a natureza de limitacións xerais da propiedade, en favor do servizo público viario, e polo xeral non son susceptibles de indemnización. A explicación sistemática das distintas distancias e potencialidades de uso das zonas delimitadas na lei excede o obxecto deste traballo, tendo sido tratados con gran minuciosidade por autores como GARCÍA ÁLVAREZ (55), se ben contan con certas especialidades no Dereito galego. Resulta en todo caso interesante resaltar cómo a diferenza de outros aspectos da lei, a materia das distancias non foi afectada pola aprobación de ningunha emenda da oposición parlamentaria, debido á vontade da Cámara de non violentalo esquema preconfigurado no proxecto de lei.

De xeito semellante á regulación do Capítulo III do Título III do Regulamento de estradas do Estado, a lei autonómica explicita nos seus artigos 40 a 42 o uso das estradas atribuíndo á Administración titular da estrada a facultade de impoñer limitacións temporais ou permanentes á circulación en certos tramos ou partes de estradas. Esta previsión legal pode plantexar problemas interpretativos á hora da súa aplicación en coherencia coas disposicións da lei reguladora das Bases do Réxime local e a Lei de Tráfico, circulación de vehículos a motor e seguridade vial. Seguindo a opinión de JOSÉ RAMÓN RODRÍGUEZ-SABUGO entendemos que os concellos dispoñen de competencias na regulación do tráfico de vehículos e persoas en vías urbanas, o que resulta plenamente de acordo co contido do artigo 40 da Lei de estradas de Galicia (56).

---

(54) Cabe citar, entre outros, o excelente traballo de R.Gómez Ferrer: «En torno á lei de autopistas de peaxe» publicado na Revista de Administración Pública nº 68 de 1972, especialmente nas súas páxinas 344 e ss referidas ás limitacións á propiedade privada neste tipo de construcións.

(55) Para unha análise detallada con gráficos enormemente descriptivos ve-la súa ponencia: «Espacios libres de protección nas lexislacións sectoriais» presentada á XV semana de estudos superiores de urbanismo. Granada 1990.

(56) Vid. José Ramón Rodríguez-Sabugo Fernández: «A regulación da circulación nas vías urbanas que non sexan de titularidade municipal» na Revilasta La Ley do martes, 22 de novembro de 1994.

Un aspecto notablemente mellorado na tramitación da lei autonómica é o que atañe á regulación das infraccións e sancións. A incorporación de dúas emendas do grupo parlamentario socialista regulando a definición do concepto de reincidencia e as súas consecuencias en relación coas faltas moi graves veu completa-las prescripcóns que presentaba o proxecto de lei. Debe destacarse a distinta técnica seguida pola lei galega, que a diferenza da lei de estradas do Estado divide en catro órganos a competencia para impoñer as sancións nela contempladas. Resulta loable a atribución ó Consello de Goberno da competencia para impoñe-las sancións de un montante superior a cinco millóns de pesetas, mentras que no caso do Consello de Ministros esta competencia lle é atribuída só para as sancións superiores a dez millóns (57).

Para rematar debemos referirnos á regulación que a lei contén das travesías e redes arteriais. Como no seu momento apuntou o Consello Consultivo de Cataluña (58) esta clase de estradas representan dentro do servizo público viario «o punto no que converxen máis visiblemente as competencias do Estado, das Comunidades Autónomas e das Corporacións locais». Os artigos 51 a 53 da lei contemplan con respecto exquisito as competencias de outras Administración nesta materia, tratando de conciliar de forma especial o planeamento urbanístico coa construción das vías de comunicación, algo que como xa se apuntou anteriormente non sempre é labor fácil para os poderes públicos.

---

(57) Conforme á disposición adicional novada da lei 42/1994, do 30 de decembro, de Medidas fiscais, administrativas e de orden social (BOE nº 313, do 31 de decembro de 1994), que conforme a unha criticable técnica normativa procede á modificación dos órganos competentes previstos na Lei de estradas 25/1988, do 29 de xullo.

(58) Dictame 151, do 18 de outubro de 1988, previo á interposición de recurso de inconstitucionalidade, en relación á lei 25/1988, do 29 de xullo, de estradas.



# **XURISPRUDENCIA**

