



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 17 de abril de 2008, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de la Ley de Carreteras de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de enero de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de la Ley de Carreteras de Castilla y León, elaborado por la Consejería de Fomento*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de enero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 3/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de Ley, sometido a consulta, consta de una exposición de motivos, cinco títulos, algunos de los cuales se encuentran divididos en capítulos, cuarenta y dos artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



El anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Exposición de motivos.

Título I: Disposiciones generales (artículos 1 a 9).

Título II: Régimen de las carreteras (artículos 10 a 22).

Capítulo I: Planificación, estudios y proyectos (artículos 10 a 17).

Capítulo II: Construcción y financiación (artículos 18 y 19).

Capítulo III: Explotación (artículos 20 a 22).

Título III: Uso y defensa de las carreteras (artículos 23 a 33).

Capítulo I: Limitaciones a la propiedad (artículos 23 a 30).

Capítulo II: Uso de la carretera (artículos 31 a 33).

Título IV: Travesías y tramos urbanos (artículos 34 a 39).

Título V: Infracciones y sanciones (artículos 40 a 42).

Asimismo consta de dos disposiciones finales (la primera se refiere a la actualización de sanciones y la segunda al catálogo de carreteras autonómicas), una disposición transitoria, en la que se manifiesta que lo establecido en la presente Ley será de aplicación a los planes de carreteras que estén vigentes a la fecha de su entrada en vigor, una disposición derogatoria y tres finales (la primera se refiere a la aprobación del Reglamento General de la presente Ley por la Junta de Castilla y León en el plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor; y la segunda y la tercera afectan a la aprobación del catálogo de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma que incluirá su clasificación así como a la aprobación de los catálogos de las carreteras de titularidad de las Entidades Locales).



## **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- 1.- Texto del anteproyecto de Ley de Carreteras de Castilla y León, de 5 de diciembre de 2007.
- 2.- Memoria e informe de Alegaciones.
- 3.- Estudio económico de la repercusión presupuestaria del anteproyecto.
- 4.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León.
- 5.- Participación de las restantes Consejerías -artículos 75.4 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León-.
- 6.- Trámite de audiencia e información pública.

En la memoria que acompaña al texto del anteproyecto de ley se recogen los documentos e informes exigidos en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- Marco normativo.
- Necesidad y oportunidad de la futura norma.
- Modificaciones que introduce la nueva ley en sus Títulos I, II, III y IV. Merece especial mención la alusión a la financiación de las carreteras, ya que, junto a la financiación tradicional, se posibilitan legalmente mecanismos concesionales con vistas a la construcción y explotación de carreteras por los particulares, así como a las aportaciones de recursos públicos para reducir o suprimir las tarifas que constituyen la contraprestación de los servicios a prestar por las entidades concesionarias. En materia de planes, estudios de



planeamiento y proyectos, se establece una coordinación con los instrumentos de planeamiento urbanístico y con las actividades de esta clase que realizan otras Administraciones Públicas. Es un criterio básico de esta nueva regulación el respeto a la autonomía y competencia de las Entidades Locales, que debe conjugarse con las atribuciones de planificación y coordinación que corresponden a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Estudio económico, en el que se señala que el anteproyecto de ley de Carreteras es una disposición de carácter general cuya misión es regular la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras con itinerario comprendido íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que no sean de titularidad del Estado. Se considera que los efectos económicos indirectos de su aprobación serán importantes, pero difíciles de cuantificar con detalle. El hecho de que se introduzca una nueva modalidad de financiación de las carreteras, como es su construcción y explotación en régimen de concesión de obra pública, no es más que una nueva modalidad de financiación que no supone un coste en sí mismo. Además debe tenerse en cuenta que la ley no obliga a su utilización y, en el caso excepcional de que se considerara conveniente acudir a dicha modalidad, su aplicación estaría condicionada a un previo acuerdo de la Junta de Castilla y León. Por ello la entrada en vigor de la Ley no producirá ningún efecto ni tendrá repercusión alguna sobre los presupuestos generales de la Comunidad, no necesitándose en consecuencia ninguna previsión de financiación ni de gasto.

- Trámite de audiencia evacuado a las siguientes organizaciones:

- Colegios Oficiales: de Caminos, Canales y Puertos (demarcación de Castilla y León); de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de Castilla y León Oriental; de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de Castilla y León Occidental; de Arquitectos de Castilla y León, así como sus demarcaciones de cada una de las nueve provincias de Castilla y León.

- Excmas. Diputaciones Provinciales de las nueve provincias de Castilla y León.



- Excmos. Ayuntamientos de las nueve capitales de provincia; y de Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Medina del Campo y Laguna de Duero.

- Federación Regional de Municipios y Provincias del Castilla y León (FRMP).

- Demarcaciones de Carreteras del Estado de Castilla y León, Occidental y Oriental.

- Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de cada una de las nueve provincias.

- Documentación relativa al trámite de información pública, instrumentado a través de la publicación del correspondiente anuncio en el BOCyL, nº 110, de 10 de junio de 2004, con incorporación de las alegaciones efectuadas que, fundamentalmente, han incidido en la necesidad de introducir ajustes terminológicos o conceptuales en diversos preceptos, esclarecer la redacción de otros o mejorar la sistemática del texto del anteproyecto.

- Participación de las restantes Consejerías, cuyas observaciones se han ceñido a cuestiones de técnica normativa, tales como sistemática, terminología adecuada y conceptos, así como a reglas procedimentales y a cuestiones de forma, siendo incorporadas al texto la mayoría de ellas.

- Informe de los Servicios Jurídicos de 29 de abril de 2007, señalando cuales observaciones han sido incorporadas y cuales no, con expresión de las razones de su estimación o desestimación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Por Acuerdo del Sr. Presidente del Consejo Consultivo, de 23 de enero de 2008, se considera que el expediente se remite de forma incompleta, por lo que se solicita que se complete con la documentación que a continuación se indica, suspendiéndose el plazo para la emisión del preceptivo dictamen:

- 1.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento.



2. - Trámite de audiencia al Ministerio de Fomento.

3.- Trámite de audiencia al Consejo Asesor del Medio Ambiente.

4.- Trámite específico de audiencia a sectores interesados como la Confederación Castellano Leonesa de la Construcción, la Federación Regional de Asociaciones de Estaciones de Servicios de Castilla y León, el Consejo General de Cámaras de Castilla y León y la Cámara de Contratistas de Castilla y León.

El 29 de enero de 2008 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León, un escrito de observaciones de la Consejería de Fomento respecto a la documentación solicitada, que luego se analizará, reanudándose el plazo para emitir el dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.c) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de Ley. En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado al Pleno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.2 de la misma Ley.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de las Leyes.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las



solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de Ley se entiende como documentación necesaria la que se recoge en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En el presente caso, puede afirmarse que no se ha remitido toda la documentación requerida al efecto, por las siguientes razones:

1.- El informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento es requerido por el artículo 4.1.g) del Decreto 73/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento. Este Decreto dispone –al igual que el Decreto 74/2003, de 17 de julio, vigente en el momento de elaborarse el anteproyecto de la Ley de Carreteras sometido a dictamen- que corresponde a la Secretaría General informar los anteproyectos de ley de la Consejería.

En el escrito remitido por la Consejería de Fomento -contestando al requerimiento de este Consejo de documentación complementaria- se afirma que el informe no fue evacuado por escrito al ser práctica habitual de dicha Consejería en la tramitación de leyes y disposiciones de carácter general, siguiendo las recomendaciones recogidas en el apartado B.2.2 del documento de normalización de expedientes tramitados ante Órganos Colegiados de Gobierno, que aparece publicado en la web corporativa de la Junta de Castilla y León.

El apartado que se invoca se refiere a la consulta preliminar al Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería proponente sobre el documento elaborado, previo a su tramitación. El estudio que efectúe este Servicio puede eventualmente “comprender la tarea de la redacción del propio borrador, en colaboración con el Centro Directivo proponente y, en todo caso, la de verificar extremos tales como la adecuación del rango de la norma aprobatoria y su corrección desde el punto de vista de la técnica normativa”. Es



por lo tanto este trámite de consulta el que no tiene que formalizarse necesariamente por escrito.

Pero el citado trámite es diferente del solicitado por este Consejo, esto es, el informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento que, además de exigirse por la normativa anteriormente citada, lo es también por la también mencionada Ley 3/2001, de 3 de julio, en su artículo 39.1 g).

Por otra parte, no pueden suplirse las exigencias de una ley por una práctica habitual contraria a aquella; en tal caso se vulneraría el principio de jerarquía normativa recogido en los artículos 9.3 de la Constitución y 1.2 del Código Civil. Además, las publicaciones de la web tienen un carácter meramente informativo y nunca vinculante.

Por lo tanto, debe tenerse por no cumplido el requisito de la emisión de informe por parte de la Secretaría General Técnica de Fomento.

2. – El trámite de audiencia al Ministerio de Fomento viene exigido por la distribución de competencias que en esta materia realiza la Constitución, entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículos 148.1 4ª y 5ª y 149. 1 21ª y 24ª), debiendo estas últimas ser respetuosas con la competencia estatal en materia de legislación expropiatoria, reconocida como exclusiva en el artículo 149.1.18ª de la propia Constitución, así como con la competencia del Estado en materia de contratación administrativa, al que corresponde la legislación básica, conforme al mismo precepto.

Asimismo, concurren aquí las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.13ª, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la cual puede incidir en materia de carreteras, dada la trascendencia directa y significativa de las mismas sobre la actividad económica general, en cuanto infraestructuras básicas del transporte y las comunicaciones.

Es de destacar también el impacto medioambiental que la construcción de carreteras supone. En esta materia se atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (artículo 71.1.7º del Estatuto de Autonomía), la competencia de desarrollo normativo y de ejecución en el marco de la legislación básica estatal.





Considerando lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 53.2 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, así como los principios de cooperación y colaboración que deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas -artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, debe existir constancia de la concesión del trámite de audiencia específico a la Administración del Estado y, en su caso, de las alegaciones que ésta hubiera formulado sobre el anteproyecto de Ley.

Por parte de la Consejería de Fomento se entiende que dicho trámite se cumple con el envío del anteproyecto a las Demarcaciones de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental y Occidental, que forman parte de la estructura periférica de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento (Orden de 7 de febrero de 1986, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo).

Este Consejo entiende sin embargo que no se ha cumplimentado dicho trámite como órgano superior de la Administración General del Estado. En ningún caso debe confundirse ni sustituirse dicho trámite con la remisión del anteproyecto a las Demarcaciones de Carreteras, que no tiene el carácter de órgano superior. El artículo 8 de la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dispone al respecto que "La Administración General del Estado se organiza en Ministerios, comprendiendo cada uno de ellos uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa".

En la organización central de la Administración General del Estado son órganos superiores los Ministros y los Secretarios de Estado, y órganos directivos los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y los Subdirectores Generales, tal y como se dispone en el artículo 6 de la citada Ley 6/1997 de 14 de abril (LOFAGE). Los Ministros son los jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado. Los órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director General y Subdirector General.

Por ello, siendo el Ministerio de Fomento órgano superior de la Administración del Estado, la consulta se debe dirigir al mismo, tal y como se hizo con el Proyecto de Decreto para aprobar el Reglamento General de



Carreteras de Castilla y León, cuyo dictamen fue emitido por el Consejo de Estado con fecha 12 de enero de 2000. También se hizo así en la segunda modificación de la Ley Reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, dictaminado por el Consejo de Estado con fecha 27 de marzo de 2003.

3.- El trámite de audiencia al Consejo Asesor del Medio Ambiente también se considera preciso, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, modificado por el Decreto 116/2003, de 9 de octubre, por afectar esta materia a la protección del medio ambiente.

4.- El trámite de audiencia específico a sectores interesados como la Confederación Castellano Leonesa de la Construcción, la Federación Regional de Asociaciones de Estaciones de Servicios de Castilla y León, el Consejo General de Cámaras de Castilla y León y la Cámara de Contratistas de Castilla y León se considera igualmente preciso, ya que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Este trámite de audiencia sí se efectuó en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto para la aprobación del Reglamento General de Carreteras de Castilla y León, cuyo dictamen fue emitido por el Consejo de Estado con fecha 12 de enero de 2000; y durante la elaboración de las leyes de carreteras de otras Comunidades Autónomas, entre ellas la de Andalucía, como se recoge en el dictamen de su Consejo Consultivo de fecha 9 de marzo de 2000. O en la Administración del Estado, al tramitar el proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Carreteras, cuyo dictamen fue aprobado por el Consejo de Estado el 13 de noviembre de 2007.

Sobre el requisito de audiencia a los interesados ha de destacarse la doctrina del Consejo de Estado recogida en su Memoria del año 1999, según la cual "El requisito de audiencia a los afectados o interesados fue recogido con notorias cautelas, restricciones y limitaciones en la Ley de 1958. Hoy, tras el mandato del artículo 105 de la Constitución y el mandato específico de la Ley del Gobierno (art. 24.1.c), la exigencia y cumplimiento del trámite de audiencia resulta aún más indeclinable.



»Por desgracia la general observancia de los preceptos vigentes en materia de audiencia de organizaciones y asociaciones y ciudadanos afectados no está plenamente conseguida.

»Es cierto que el grado de cumplimiento varía según sean los departamentos encargados de la tramitación de las disposiciones. Algunos, que han desarrollado 'buenos usos' con asentadas prácticas en esta materia, son cuidadosos con las audiencias a organizaciones, sectores, asociaciones e interesados en general. Pero no faltan, tanto en la Administración General del Estado como en no pocas autonómicas, quienes hacen por sistema caso omiso de este requisito, lo ignoran por completo o lo cumplen de forma rutinaria e irrelevante.

»Considera, sin embargo, el Consejo de Estado que guardar los trámites previstos en la ley redundaría en un beneficio notorio para la garantía del acierto, estabilidad y observancia de lo prevenido en el ordenamiento jurídico.

»Por lo pronto es muy escaso el cumplimiento real de lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno, cuando dice:

» 'La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia'.

»La labor consultiva del Consejo de Estado le permite observar que con demasiada frecuencia se limita la eficacia del trámite de audiencia mediante la reducción del ámbito o el plazo de la consulta. Esta práctica que debería corregirse lo antes posible produce efectos paradójicos y perturbadores. Paradójicos porque, fundada aparentemente en la conveniencia de facilitar el proceso de producción normativa, lo consigue sólo en apariencia: no pocas de las nuevas normas, que alcanzan pronto y franco paso al Boletín Oficial en virtud de una mitigación de los requisitos de audiencia de los afectados, plantean de inmediato en su aplicación práctica dificultades imprevistas, efectos no queridos, a veces perversos o contrarios al propósito deliberado de la norma. La perturbación que se genera es grande si la norma recién aprobada tiene que ser modificada sin tardanza cuando no simplemente derogada o, lo que es peor, inaplicada en la práctica.



»El trámite de audiencia a los afectados, bien directamente a ellos o a través de las correspondientes organizaciones y asociaciones representativas -y la información pública cuando sea necesaria y posible-, debería producirse con generalidad y naturalidad sin acudir a esas prácticas limitativas de hecho y sin más restricciones que la derivada de la reducción del plazo por “razones debidamente motivadas” de urgencia o cuando “graves razones de interés público” (suficientemente explicitadas) justifiquen la omisión del trámite.

»Por lo demás, la audiencia a los afectados va dirigida a conocer los verdaderos intereses en presencia y, en modo alguno, debería impedir la adopción de las medidas que se estimen necesarias y que podrán quedar en todo caso mejor fundadas. Pero, al mismo tiempo, la audiencia a los afectados permite ponderar los posibles contraefectos, inconvenientes o inadaptaciones de la regulación proyectada con una función profiláctica o preventiva en el proceso de producción normativa”.

También ha de ponerse de manifiesto que sólo se ha remitido un borrador de anteproyecto de Ley de Carreteras de Castilla y León, el sometido a dictamen. Debería haberse remitido, al menos, el borrador inicial, para poder analizar cuáles han sido las incorporaciones efectuadas sobre el mismo, a raíz de las alegaciones realizadas por las diversas entidades que intervienen durante el procedimiento de elaboración de la norma.

No obstante, aun advirtiendo sobre la incompleta tramitación del expediente y la falta de presentación de la documentación señalada -que debería haberlo sido por las razones expuestas- y sin perjuicio de dejar constancia expresa de las deficiencias comentadas, con el fin de evitar mayores dilaciones este Consejo entra a conocer el fondo del asunto y a la emisión del dictamen.

### **3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.**

La Constitución Española, en su artículo 148.1.5ª, dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de carreteras, cuando su itinerario, sin ser de interés general, se desarrolle íntegramente en el territorio de la respectiva Comunidad.



El anterior Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuía esta competencia a la Comunidad con carácter exclusivo en su artículo 32.1.4<sup>a</sup>. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, a ella se refiere su artículo 70.1.8<sup>o</sup> en los siguientes términos: “Ferrocarriles, carreteras y caminos que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma (...)”.

En ejercicio de dicha competencia exclusiva, fue dictada la Ley 2/1990 de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, la cual diseñó su régimen regulador, amparando y tutelando la planificación, proyección, construcción, conservación, uso y explotación de las carreteras que con itinerario incluido íntegramente en el territorio de la Comunidad, no forma parte de la Red de Interés General del Estado.

El desarrollo del Plan Regional Sectorial de Carreteras, las nuevas circunstancias apreciadas y la evolución del papel desempeñado por las carreteras como infraestructura del transporte determinante del desarrollo socioeconómico, hacen necesario revisar y actualizar el régimen vigente en la materia y en concreto la Ley 2/1990 de 16 de marzo.

#### **4<sup>a</sup>.- Observación General**

La nueva Ley de Carreteras trata de regular los variados aspectos del servicio viario, mediante normas que responden tanto a las nuevas exigencias técnicas como a las actuales demandas de los usuarios.

Se introduce como novedad los preceptos en materia de financiación de carreteras, los cuales, además de la financiación tradicional, posibilitan legalmente los mecanismos concesionales con vistas a la construcción y explotación de carreteras por los particulares, así como las aportaciones de recursos públicos, para reducir o suprimir las tarifas que constituyen la contraprestación de los servicios a prestar por las sociedades concesionarias.

En materia de planes, estudios de planeamiento y proyectos, se establece la necesaria coordinación con los instrumentos de planeamiento



urbanístico y con las actividades de esta clase que realizan otras Administraciones Públicas.

Finalmente, hay que destacar que en la nueva regulación es criterio básico el respeto a la autonomía y competencia de las Entidades Locales, que debe conjugarse con las atribuciones de planificación y coordinación que corresponden a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

## **5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

### **Consideraciones generales.**

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado (en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005), tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen otro carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

En el presente caso, estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que, en materia de técnica legislativa, se realizan al articulado del anteproyecto.



Es preciso así hacer una observación genérica a la totalidad del texto del anteproyecto, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en él, recomendando un uso más adecuado de los signos de puntuación, utilizados en el lenguaje escrito para ayudar a comprender lo que se expresa. Tal y como ya señaló este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, Dictamen 388/2004, de 29 de junio), “no existen normas fijas para el uso de los signos de puntuación, especialmente de la coma, pero existen algunas reglas generales que es necesario tener en consideración, pues un escrito mal puntuado puede dar lugar a confusiones”.

### **Exposición de motivos.**

Con carácter general, como expresa el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto que nos ocupa, el contenido de la exposición de motivos satisface el mínimo imprescindible, habida cuenta de que en ella -tras citarse sus antecedentes y el título competencial en cuyo ejercicio se dicta- se reseña de manera concisa tanto el objetivo que persigue la norma, como algunos de los principales aspectos de su regulación.

Respecto al título competencial, en el segundo párrafo de la exposición de motivos se invoca el artículo 32.1.4ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Debe tenerse en cuenta que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ha sido reformado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, regulándose dicha competencia exclusiva en su artículo 70.1: “La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 8º. Ferrocarriles, carreteras y caminos que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma (...)”.



Por ello, el segundo párrafo de la exposición de motivos debe redactarse en los siguientes términos, o similares: “El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras su reforma por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, en su artículo 70.1.8º, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, así como la potestad legislativa en materias de su competencia exclusiva”.

### **Observaciones al Título I.- *Disposiciones generales.***

#### **Artículo 3.- *La red de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.***

El apartado 1 de este artículo regula la red de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su apartado 2 efectúa una clasificación de las mismas distinguiendo dos categorías: la Red Básica y la Red Complementaria. Además se añade un apartado 3, dividiendo la Red Complementaria en Preferente y Local.

Respecto de esta última clasificación este Consejo entiende que no aporta nada, por contener unas definiciones muy ambiguas y no concretar los conceptos. Por otra parte, puede dar lugar a confusión, por su nomenclatura, con las redes de carreteras cuya titularidad corresponda a las Entidades Locales. Es más, dicha clasificación no tendría que aparecer en la Ley, teniendo en cuenta que corresponde a la Junta de Castilla y León aprobar, a propuesta de la Consejería de Fomento, el catálogo de las carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma, que incluirá su clasificación.

Por ello el citado artículo puede reducirse a dos apartados, redactando el apartado 2, letra b), de forma similar a la siguiente: “Red Complementaria constituida por las carreteras no incluidas en la Red Básica. Atiende a los tráficos de corto y medio recorrido y cumple la misión de unir los núcleos de población, bien directamente o través de carreteras estatales o de la red básica”.





### **Artículo 6.- Tipos de carreteras.**

Se suprime la regulación de las vías rápidas. En la Memoria se justifica dicha supresión manifestando que en la realidad, dicho tipo de carretera no muestra ninguna diferencia funcional con una carretera convencional, al ser la limitación de accesos una cuestión de seguridad vial que no debe, por sí sola, dar lugar a una diferenciación de este tipo de carreteras.

A este respecto, la disposición final primera del Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, incorpora una modificación al anexo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Por el apartado 1 de la citada disposición final se suprime el concepto básico de vía rápida, si bien en el apartado 3 se introducen nuevas definiciones de conceptos básicos, entre los que se encuentra el de vía para automóviles, definiéndose como "Toda vía reservada exclusivamente a la circulación de automóviles con una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes, y señalizada con las señales S-3 y S-4 respectivamente".

Este Consejo entiende que en el proyecto de ley debe mantenerse este tipo de carreteras, con la nueva denominación "vía para automóviles", ya que la clasificación efectuada en su artículo 6 se hace en relación con las características de la vía, siendo distintas las de la vía rápida y las de la vía convencional.

La vía rápida, ahora denominada vía para automóviles, es la carretera de una sola calzada y con limitación total de acceso a las propiedades colindantes.

En el proyecto examinado, se definen las carreteras convencionales por exclusión, esto es, "las que no reúnen las características propias de las autopistas y autovías". Al no referirse a las vías rápidas, debe entenderse que las carreteras de una sola calzada y con limitación total de acceso a las propiedades colindantes están incluidas dentro de las convencionales, lo cual no se corresponde con las características de las vías convencionales, que siempre tienen acceso a las propiedades colindantes.

Por ello es recomendable su regulación, sobre todo en lo que se refiere a la limitación de accesos, en la Ley de Carreteras de Castilla y León, objeto de este dictamen, sin perjuicio de que se las denomine vías para automóviles.



Por otro lado, en su apartado 2, al referirse a las autopistas y definir sus características, utiliza la palabra "tienen". Debería sustituirse la palabra "tienen" por "reúnen".

#### ***Artículo 7.- Elementos funcionales de las carreteras.***

Se regulan en el citado artículo los elementos funcionales de las carreteras, los cuales constituyen dominio público, por lo que por razones sistemáticas se deberían regular en el artículo 24 de la Ley, quedando este artículo 7 vacío de contenido.

Aunque pueda entenderse que no se trata estrictamente de un elemento funcional de la carretera, este Consejo Consultivo recomienda que en este precepto, o en otro que pudiera considerarse más adecuado, se incluya una referencia a elementos o zonas verdes, de arbustos o vegetación autónoma adaptable al medio, que contribuya al proceso de absorción de dióxido de carbono (sumidero de CO<sup>2</sup>).

#### ***Observaciones al Título II.- Régimen de las carreteras.***

#### ***Artículo 13.- Programación de actuaciones.***

Para evitar repeticiones innecesarias, el párrafo segundo estaría mejor redactado como sigue: "No obstante lo anterior, se podrán realizar actuaciones no incluidas en el Plan, justificando la compatibilidad de dichas actuaciones con los objetivos contenidos en éste".

#### ***Artículo 14.- Estudios de carreteras.***

En su apartado 14 e) debe figurar proyecto de construcción y no sólo proyecto.

Por otra parte, independientemente de su conformación en el texto, habrán de respetarse las previsiones adoptadas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la cual entrará en vigor el 1 de mayo de 2008, sobre el contenido de los denominados proyectos de obra.



### **Artículo 17.- Información Oficial y Pública.**

En relación con la construcción de autopistas, autovías, nuevas carreteras convencionales o variantes no previstas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, además de exigirse un período de información oficial, debería exigirse otro de información pública durante 30 días hábiles, en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en todo caso, independientemente de la longitud que tengan las vías.

En este sentido, el apartado 2 podría redactarse así: "Con independencia de la información oficial a la que se refiere el apartado anterior, se llevará a cabo, en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, un período de información pública durante 30 días hábiles".

El trámite de información pública se delimita por el interés que los ciudadanos directamente, o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, puedan tener en una materia sometida a regulación administrativa y, por lo tanto, en este caso no puede quedar vinculada a la longitud de la vía, sino al hecho de la construcción de la misma; porque la construcción de un vía, sea cual sea su longitud, afecta a los intereses de los ciudadanos.

Respecto del apartado 3 del mismo artículo, es conveniente añadir -en el caso de decisión por la Junta de Castilla y León de ejecutar o no el proyecto, cuando exista disconformidad de las Corporaciones Locales afectadas- la ordenación de la remodificación del planeamiento urbanístico afectado. Así, se podría agregar: "(...), y, en este caso, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación".

Todo ello es debido a la interrelación de las carreteras con la ordenación del territorio y, consiguientemente, con el planeamiento urbanístico.



### **Artículo 19.- *Financiación***

Para su mejor comprensión, el apartado 2 de este artículo debería redactarse de forma que (sin perjuicio de lo que establezca la normativa tributaria aplicable) se incluya en él la definición de contribución especial, como figura impositiva, y la de los sujetos pasivos de la misma: "Podrán imponerse contribuciones especiales cuando de la ejecución de las obras que se realicen para la construcción de carreteras, accesos y vías de servicio, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial aunque éste no pueda fijarse en una cantidad concreta. El aumento de valor de determinadas fincas como consecuencia de la ejecución de las obras tendrá, a estos efectos, la consideración de beneficio especial, siendo sujetos pasivos de estas contribuciones quienes se beneficien de un modo directo con las carreteras, accesos y vías de servicio; y especialmente los titulares de las fincas y establecimientos colindantes y los de las urbanizaciones cuya comunicación resulte mejorada".

### **Artículo 21.- *Áreas de servicio.***

El apartado 1 de este artículo recoge literalmente la definición de área de servicio contenida en el artículo 56 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1.812/1994, de 2 de septiembre.

El apartado 2 prevé que, para la comodidad del usuario, la Administración titular de la carretera facilite el establecimiento de áreas de servicio. No parece sin embargo muy correcto que, dada la definición contenida en el apartado 1, sólo se aluda a la comodidad del usuario para facilitar el establecimiento de las áreas de servicio, pudiendo incluirse también la referencia al buen funcionamiento de la circulación. Al igual que en la legislación estatal y en la de otras comunidades autónomas, sería conveniente que esta previsión se realizara no sólo respecto de las autopistas o autovías, sino también de las carreteras en general; y que se establecieran prohibiciones atendiendo a criterios de seguridad vial y a cualesquiera otros relacionados con el funcionamiento del servicio.

Por otra parte, parece que el establecimiento del régimen jurídico de las estaciones de servicio situadas fuera de un área de servicio, se deja para un posterior desarrollo reglamentario.



El apartado 4 dispone que reglamentariamente se establecerán las distancias mínimas entre las áreas de servicio y sus características funcionales, de tal modo que se garantice la prestación de los servicios esenciales así como la seguridad vial, la protección del paisaje y demás elementos naturales del entorno. Esta redacción es casi idéntica a la del artículo 19.2 de la Ley estatal 25/1988. Sin embargo, sería conveniente la adición del inciso “y adecuado mantenimiento”.

El Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1.812/1994, de 2 de septiembre, contiene -en su artículo 58- previsiones en relación a las distancias mínimas. Este artículo fue modificado por el Real Decreto 114/2001, de 9 de febrero, dándole la siguiente redacción: “No existirá limitación alguna de distancias entre áreas de servicio de carreteras, impuesta por razones distintas a aquellas que se deriven de consideraciones de seguridad vial o de la correcta explotación de la carretera”.

La modificación efectuada por el citado Real Decreto 114/2001, aparece descrita en su preámbulo, que apunta: “Por lo que se refiere a las estaciones de suministro de promoción privada, situadas en las carreteras de la red estatal, no existe en la actualidad ningún tipo de restricciones al libre establecimiento por razón de distancias mínimas que deban cumplirse entre instalaciones contiguas, desde que se produjo la extinción del antiguo monopolio de petróleos y se llevó a cabo el oportuno proceso de liberalización del sector. No obstante, y por lo que se refiere a áreas de servicio, el Reglamento General de Carreteras (...), en su artículo 58, establece determinadas distancias mínimas entre dichos elementos funcionales de la carretera, que habitualmente incluyen instalaciones de suministro de carburantes, y que parece oportuno revisar, en coherencia con los propósitos enunciados en la exposición de motivos del indicado Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio”, que “establece una serie de medidas para el fomento de la liberalización de los mercados energéticos y, entre ellos, el de hidrocarburos líquidos, con objeto de favorecer la competencia mediante el aumento de los puntos de distribución y venta de dichos productos”.

También la Ley 8/2006, de Carreteras de Asturias, prevé respecto a las distancias mínimas, que “No se establece limitación alguna de distancias entre áreas de servicio de carreteras impuesta por razones distintas a aquellas que se



deriven de consideraciones de seguridad vial o de la correcta explotación de la carretera”.

En estas regulaciones se tiene en cuenta, como criterio fundamental para el establecimiento de las áreas de servicio, el de la seguridad vial, debiendo estar suficientemente alejadas de cruces viarios, intersecciones y puntos de escasa visibilidad -así, la Ley 8/2006 de Carreteras de Asturias-, circunstancia también tenida en cuenta en el artículo 57 del Reglamento General de Circulación que, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 58, preceptúa que “No podrán instalarse áreas de servicio en las variantes o carreteras de circunvalación, extendiéndose esta prohibición a los 5 kilómetros inmediatamente anteriores o posteriores a las mismas” –en el mismo sentido, el artículo 19.3 de la Ley 25/1988-. El citado artículo 57 añade, no obstante, que “La prohibición establecida en el apartado anterior sólo se aplicará en aquellas variantes cuya funcionalidad sea la de salvar el paso por un núcleo de población”.

Por todo lo expuesto, podría en este artículo estipularse que no se establecerá limitación alguna respecto a las distancias, distintas de aquellas que se deriven de la seguridad vial o de la correcta explotación de las carreteras, sin perjuicio de tener en cuenta las consideraciones señaladas anteriormente y del posterior desarrollo reglamentario.

### ***Artículo 22.- Áreas de servicio de titularidad pública.***

Teniendo en cuenta la novedad introducida en el apartado 2 del artículo anterior, en el que se distinguen las áreas de servicio de titularidad pública de las de titularidad privada, se regula en el presente precepto el régimen jurídico básico de las áreas de titularidad pública.

El apartado 1 del citado artículo, que se remite a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debería hacerlo a la “legislación vigente en materia de contratos del sector público”.

Por otra parte, el apartado 3 debe corregirse, ya que se está refiriendo a los estudios citados en el artículo anterior, y no en el apartado anterior.



### **Observaciones al Título III.- *Uso y defensa de las carreteras.***

El capítulo I, que lleva por título "Limitaciones a la propiedad", no difiere esencialmente de la anterior regulación; su contenido es aún más sucinto, y carece de ciertas precisiones contempladas en la anterior Ley, como las referentes a la línea de edificación, eliminándose la relativa a las variantes.

#### **Artículo 24.- *Zonas de dominio público.***

Con una redacción sustancialmente similar a la de la vigente regulación, omite sin embargo la mención a las vías rápidas en el apartado 1, circunstancia que debería subsanarse, incorporándola con tal denominación o con la que se considere conveniente. También debe señalarse que los elementos funcionales de la carretera, por razones sistemáticas, aparecen ahora recogidos en el artículo 7 -relativo a las disposiciones generales-, sin que este cambio se encuentre justificado, puesto que no dejan de ser zonas de dominio público.

#### **Artículo 25.- *Zonas de servidumbre.***

Dentro de este precepto deberían incluirse las vías rápidas, o su denominación actual de vías para vehículos.

#### **Artículo 26.- *Zona de afección.***

Se hace la misma observación que en el artículo anterior.

El apartado 4 del artículo 26 prevé que la denegación de la autorización en la zona de afección, deberá fundarse no solamente en las previsiones de los planes de carreteras -tal y como establece el actual artículo 18 de la Ley 2/1990, de Carreteras de Castilla y León-, sino también en las previsiones de los proyectos de ampliación en un futuro no superior a diez años.

#### **Artículo 27.- *Línea límite de edificación.***

El anteproyecto señala la distancia de 18 metros como línea límite de edificación, para las carreteras convencionales, a diferencia de la anterior regulación, que establecía el límite de 25 metros respecto a las carreteras de la red regional básica y 18 en las restantes. No considerándose justificada la



citada modificación, resultaría conveniente que, teniendo en cuenta la anterior distinción, se estableciera la distancia de 25 metros respecto a la red básica, conforme a la nueva tipología de la red de carreteras.

El apartado 4 de este artículo 27 dispone que la entidad titular de la carretera podrá establecer la línea de edificación a una distancia inferior, de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, eliminando la anterior previsión de “siempre que lo permita el planeamiento urbanístico”. Dicha eliminación no parece justificada.

En el apartado 2 deberían incluirse las vías rápidas, o la denominación más conveniente conforme a lo ya indicado.

El apartado 5 se aparta de la previsión que se contiene en la legislación vigente que, con objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, establece respecto a las variantes y carreteras de circunvalación que se construyan, la línea límite de edificación en 50 metros. Esta previsión en orden a eliminar las travesías de las poblaciones, ya fue tenida en consideración en el apartado 4 del artículo 25 de la Ley 25/1988, de Carreteras, según el cual, sin perjuicio de los supuestos que pudieran justificar otra cosa, en las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, la línea límite de edificación se situará a cien metros.

#### **Artículo 28.- *Publicidad en las carreteras.***

Este artículo preceptúa la prohibición de publicidad en la franja delimitada por las líneas exteriores de la zona de afección, excepto en las travesías de población, en las que la publicidad estará sometida a las ordenanzas municipales, debiendo situarse fuera de las zonas de dominio público. El precepto supone un gran cambio respecto a la vigente Ley de Carreteras que, siguiendo el criterio establecido en la Ley estatal 25/1988, dispone que “Fuera de los tramos urbanos de las carreteras (...) queda prohibido realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera (...)”. No obstante, en todo lo demás, este artículo 28 es exactamente igual al vigente artículo 19.

Este cambio, consistente en no limitar la publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público, sino en la franja delimitada por las





líneas exteriores de la zona de afección, supone claramente una mayor permisividad respecto a la prohibición actualmente existente.

Cabe señalar al efecto que la medida prohibitoria en materia de publicidad que contiene la legislación estatal, reproducida por la normativa de las Comunidades Autónomas, y su no indemnizabilidad, ha sido criticada por la doctrina. Esta prohibición obedece sin duda a la seguridad vial, evitando las distracciones de los conductores, y favorece la protección paisajística. No obstante, la prohibición podría considerarse excesiva, al atender contra el derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución. En este sentido el Tribunal Supremo -sin perjuicio de lo mantenido en su Sentencia de 23 de noviembre de 2005, a la que luego se hará referencia-, en la Sentencia de 30 de diciembre de 1997 (el denominado caso "Toro Osborne") señala que "Cualquiera que sea la teleología del precepto sancionador, bien evitar el deterioro del paisaje, bien impedir que se distraiga al automovilista, no se contraría con la figura del toro (...)".

Si se considera que la prohibición tiene por objeto la seguridad vial, el Estado debería hacer extensiva dicha prohibición, en los términos ya indicados, a las carreteras autonómicas, en razón de los títulos competenciales que se recogen en el artículo 149.1, 16ª y 17ª de la Constitución -«tráfico y circulación de vehículos a motor», así como, dada la situación de grave riesgo colectivo que la circulación por carretera comporta en España, en virtud de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física establecida en el artículo 15 del mismo texto constitucional.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2005, la prohibición de realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, pese a restringir derechos y libertades de carácter fundamental, tiene por finalidad proteger la seguridad vial y por tanto la vida e integridad física y la salud de las personas, lo cual supone una fundamentación que justifica plenamente la restricción impuesta. Señala la citada sentencia que "son la seguridad vial y, en último término, la vida e integridad física y la salud de las personas los bienes protegidos por la prohibición que se impugna.



»Es claro, y en realidad la recurrente no lo discute, que dichos bienes se encuentran protegidos por la propia Constitución y que constituyen un fundamento suficiente para restringir, en los limitados términos espaciales y materiales que la Ley y el Reglamento de Carreteras contemplan”.

Habida cuenta de las competencias que el Estado ostenta en la materia, no se puede dejar de señalar que tal modificación no parece justificada.

### **Artículo 30.- *Accesos.***

Este artículo, que prevé que no podrá denegarse la autorización para realizar accesos a las carreteras cuando no exista la posibilidad de realizarlos por otros caminos públicos o carretera local próxima, no contempla la previsión que existe actualmente respecto a la posible aportación económica por parte del organismo administrativo competente.

El capítulo II, que lleva por título “Uso de la carretera”, supone una novedad respecto a la regulación anterior, contemplando limitaciones a la circulación que puede imponer la administración titular de la carretera, cuando las condiciones, situaciones, exigencias técnicas o de seguridad vial lo requieran, utilización especial de una carretera, e instalaciones de control.

### **Artículo 32.- *Utilización especial de una carretera.***

En lo relativo a la utilización excepcional y temporal de la carretera, debería precisarse que se necesitará la debida autorización al efecto otorgada por el órgano competente.

### **Observaciones al Título IV.- *Travesías y Tramos Urbanos.***

### **Artículo 39.- *Cesión a los Ayuntamientos.***

Sería conveniente cambiar la referencia efectuada al Consejero de Fomento, por la de Consejero competente por razón de la materia.



### **Observaciones al Título V.- *Infracciones y Sanciones.***

Con carácter general, tal y como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/1991, de 20 de junio, en su fundamento de derecho primero, "Según la STC 87/1985, el art. 149.1.1ª C.E. supone un límite a la normación sancionadora autonómica, derivado de su carácter de normación limitada *ratione loci*, y ello en función de que la previsión de ilícitos administrativos suponga siempre una delimitación negativa del ámbito del libre ejercicio del derecho, cuya igualdad de goce en todo el territorio nacional trata de asegurar el art. 149.1.1. Como tal límite implica que, aunque la legislación sancionadora autonómica pueda modular tipos y sanciones, al hacerlo no debe romper la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio. En el caso de que la norma sancionadora autonómica introduzca tipos o prevea sanciones que difieran de los recogidos en la normación establecida por el Estado para todo el territorio nacional, es exigible que esa desigualdad tenga un fundamento razonable, de modo que las disposiciones autonómicas no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio". Señalando asimismo, que "(...) en la comparación entre la norma estatal y la norma autonómica debe hacerse un doble juicio, el de equivalencia para comprobar que se trate de situaciones comparables, y el de la justificación, en su caso, de la desigualdad de trato, o sea, si la misma tiene un fundamento razonable y proporcionado en relación al fin perseguido".

Una vez señalado lo anterior, cabe hacer observaciones a los siguientes artículos:

#### **Artículo 40.- *Infracciones.***

En lo relativo a la regulación de las infracciones, debería mejorarse la redacción del apartado 3.a) de este artículo, en los siguientes términos o similares: "a) Realizar cualquier tipo de obras, instalaciones o actuaciones en las zonas de dominio público, servidumbre, o afección, sin la debida autorización".

A diferencia de la regulación contenida en la Ley 2/1990, no se tipifica como infracción muy grave establecer en la zona de afección, instalaciones de cualquier naturaleza o realizar alguna actividad que resulte peligrosa, incómoda



o insalubre para los usuarios de la carretera sin adoptar las medidas pertinentes para evitarlo, ni tampoco dañar o deteriorar la carretera circulando con pesos o cargas que excedan de los límites autorizados.

Tampoco se contempla, como infracción muy grave, establecer cualquier clase de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera, con las excepciones previstas en el artículo 19 de esta Ley (en este caso artículo 28).

#### **Artículo 41.- Sanciones.**

El citado artículo, establece en su apartado 3, la posibilidad de imponer multas coercitivas, no contempladas en la anterior regulación. Dichas multas coercitivas suponen una obligación adicional, por lo que solamente mediante ley pueden establecerse previsiones de este tipo. Debería no obstante señalarse que las multas coercitivas son independientes de las sanciones administrativas, lo que se considera más correcto desde el punto de vista técnico jurídico. Por otro lado, la remisión a la ley de procedimiento administrativo no es correcta, debiendo ser realizada a la remisión a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### **Artículo 42.- Prescripción de las infracciones.**

Es preciso señalar la ausencia en el texto del proyecto de regulación concreta de la prescripción de las sanciones. Dado que el artículo 42 regula la prescripción de las infracciones, no parece lógico que no exista un artículo que regule los plazos de prescripción, especialmente cuando los plazos de prescripción de las infracciones contenidos en este precepto exceden, con amplitud, a los establecidos en la legislación supletoria en esta materia, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### **Disposición transitoria.**

Al ser una sola debe denominarse única, conforme a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, antes citado.



### **Disposición derogatoria.**

Se hace la misma observación que a la disposición transitoria.

### **Disposiciones finales.**

La disposición final segunda debe hacer referencia a la Consejería competente en materia de carreteras, y no a la Consejería de Fomento. Esta circunstancia sin embargo sí se contempla en la disposición final tercera, que se refiere a la Consejería competente en materia de administración territorial. De acuerdo con la técnica normativa imperante, en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo se ha recomendado que se eliminaran las determinaciones de órganos concretos, sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes. Este Consejo Consultivo viene destacando tal criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone.

No se contempla en las disposiciones finales circunstancia alguna relativa a la entrada en vigor de la norma. Al respecto, cabe precisar, que la *vacatio legis* tiene por objeto el necesario y previo conocimiento de la norma, y la adopción de medidas precisas para su aplicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación al efecto, la norma entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial, en consonancia con lo establecido en el artículo 2 del Código Civil.

### **6ª.- Observaciones de técnica normativa y correcciones lingüísticas.**

Sin perjuicio de recordar nuevamente la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos, deben reiterarse en este momento las observaciones que, sobre técnica normativa, se han formulado en cada uno de los artículos, así como la necesidad de corregir los errores lingüísticos advertidos en el anteproyecto de ley.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el anteproyecto de Ley de Carreteras de Castilla y León elaborado por la Consejería de Fomento.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.