XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS

ANTEPROXECTO DE LEI DE ESTRADAS DE GALICIA

INFORME DE RESPOSTA Ó TRÁMITE DE AUDIENCIA

1 OBXECTO E ANTECEDENTES 3
1.1 OBXECTO 3
1.2 ANTECEDENTES 3
1.2.1 COMUNICACIÓNS REALIZADAS 3
1.2.2 INFORMES SOLICITADOS 4
1.2.3 COMUNICACIÓNS RECIBIDAS 5
1.2.4 INFORMES RECIBIDOS 5
2 RESPOSTA ÁS COMUNICACIÓNS RECIBIDAS 6
2.1 ADMINISTRACIÓNS 6
2.1.1 MINISTERIO DE FOMENTO 6
2.1.2 XUNTA DE CASTELA E LEÓN 6
2.1.3 DEPUTACIÓN PROVINCIAL DE PONTEVEDRA 7
2.1.4 FEDERACIÓN GALEGA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS 13
2.2 UNIVERSIDADES 21
2.3 COLEXIOS PROFESIONAIS 21
2.3.1 COLEXIO DE ENXEÑEIROS DE CAMIÑOS, CANAIS E PORTOS DE GALICIA 21
2.4 ORGANIZACIÓNS SINDICAIS 22
2.4.1 UNIÓN XERAL DE TRABALLADORES DE GALICIA 22
2.5 ASOCIACIÓNS PROFESIONAIS 26
2.5.1 CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA 26
2.6 ASOCIACIÓNS TÉCNICAS 30
3 ANÁLISE DOS INFORMES RECIBIDOS 31
3.1 SECRETARÍA XERAL DE IGUALDADE 31
3.2 DIRECCIÓN XERAL DE AVALIACIÓN E REFORMA ADMINISTRATIVA 31
3.3 DIRECCIÓN XERAL DE ORZAMENTOS 31
4 PROPOSTA DE MOFICACIÓNS A REALIZAR 32
ANEXO I: COMUNICACIÓNS REALIZADAS 33
ANEXO II: INFORMES SOLICITADOS 34
ANEXO III: COMUNICACIÓNS RECIBIDAS 35
ANEXO IV: INFORMES RECIBIDOS 36
ANEXO V: CERTIFICADO DE EXPOSICIÓN PÚBLICA 37

1 OBXECTO E ANTECEDENTES

1.1 OBXECTO

O obxecto da presente informe é, por unha parte, dar resposta ás proposicións, suxestións e recomendacións recibidas durante o período de audiencia posterior á aprobación inicial do Borrador do Anteproxecto da Lei de Estradas de Galicia (que ven a substituír á vixente Lei 4/1994, de 14 de setembro) e, por outra parte, analizar o contido dos informes preceptivos solicitados ó abeiro do artigo 42 da Lei 16/2010, de 17 de decembro, de Organización e Funcionamento da Administración Xeral e o Sector Público Autonómico Galicia.

1.2 ANTECEDENTES

O 27 de xaneiro de 2012, a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, unha vez aprobado inicialmente o Borrador do Anteproxecto de Lei de Estradas de Galicia, e, ó abeiro do artigo 42.4 da antedita Lei 16/2010, someteuno a información pública a través do seu portal web, no que se admitían todas as proposicións, suxestións ou recomendacións que, en relación a aquel, estimase pertinente realizar calquera cidadán, organización ou asociación.

Ó tempo, e de conformidade co artigo 42.3 da Lei 16/2010, o antedito Borrador sométese á audiencia das principais administracións, organizacións e asociacións cuxos fins gardan relación directa co obxecto da disposición, por un prazo de quince días hábiles.

Ademais, solicitáronse o resto de informes dos distintos centros directivos da Xunta de Galicia (Secretaría Xeral de Igualdade, Consellería de Facenda,...) ós que se fai referencia no resto de apartados do artigo 42 da Lei 16/2010.

1.2.1 COMUNICACIÓNS REALIZADAS

As administracións, organizacións e asociacións ás que se lle comunicou o inicio do trámite de audiencia foron as seguintes:

- Administracións:
  - Ministerio de Fomento.
  - Goberno do Principado de Asturias.
  - Xunta de Castela e León.
  - Deputación Provincial da Coruña.
  - Deputación Provincial de Lugo.
  - Deputación Provincial de Ourense.
  - Deputación Provincial de Pontevedra.
  - Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP).
- Universidade:
  - Escola Técnica Superior de Enxeñeiros de Camiños, Canles e Portos, da Universidade da Coruña.

- Escola de Enxeñería Técnica de Obras Públicas, da Universidade de Santiago de Compostela.

- Colexios profesionais:
  - Colexio de Enxeñeiros de Camiños, Canles e Portos.
  - Colexio de Enxeñeiros Técnicos de Obras Públicas.
  - Colexio de Enxeñeiros de Camiños, Canles e Portos de Galicia.
  - Colexio de Enxeñeiros Técnicos de Obras Públicas de Galicia.
- Organizacións sindicais:
  - Unión Xeral de Traballadores de Galicia (UGT).
  - Comisións Obreiras de Galicia (CCOO).
  - Comisión Intersindical Galega (CIG).
  - Central Sindical Independente e de Funcionarios (CSIF).
- Asociacións profesionais:
  - Confederación de Empresarios de Galicia (CEG).
  - Asociación Galega de Empresas de Enxeñería, Consultoría e Servizos Tecnolóxicos (Ageinco).
  - Asociación de Empresas de Conservación e Explotación de Infraestruturas (ACEX).
  - Asociación Provincial de Empresarios da Construción da Coruña (Apecco).
  - Asociación Provincial de Empresarios da Construción de Lugo (Apecl).
  - Asociación Provincial de Empresarios da Construción de Ourense.
  - Asociación Provincial de Empresarios da Construción de Pontevedra (Apecpo).
- Asociacións técnicas:
  - Asociación Española da Estrada (AEC).
  - Asociación Técnica de Estradas (ATC).

1.2.2 INFORMES SOLICITADOS

Adicionalmente ás comunicacións indicadas no apartado anterior, solicitáronse os seguintes informes:

- Presidencia da Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de Igualdade.
- Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa.

- Consellería de Facenda, Dirección Xeral de Orzamentos.

1.2.3 COMUNICACIÓNS RECIBIDAS

Do conxunto de comunicacións realizadas, recibiuse resposta das seguintes administracións, organizacións e asociacións:

- Administracións:
  - Ministerio de Fomento – Dirección Xeral de Ferrocarriles
  - Xunta de Castela e León.
  - Deputación Provincial de Pontevedra.
  - Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP).
- Colexios profesionais:
  - Colexio de Enxeñeiros de Camiños, Canles e Portos de Galicia.
- Organizacións sindicais:
  - Unión Xeral de Traballadores de Galicia (UGT).
- Asociacións profesionais:
  - Confederación de Empresarios de Galicia (CEG).

1.2.4 INFORMES RECIBIDOS

Adicionalmente, recibíronse os seguintes informes:

- Presidencia da Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de Igualdade.
- Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa.
- Consellería de Facenda, Dirección Xeral de Orzamentos.

2 RESPOSTA ÁS COMUNICACIÓNS RECIBIDAS

A continuación, procédese a analizar individualmente o contido das comunicacións recibidas, dándolle resposta razoada a cada unha das proposicións, suxestións ou recomendacións contidas nelas.

2.1 ADMINISTRACIÓNS

2.1.1 MINISTERIO DE FOMENTO

O Ministerio de Fomento, a través da Dirección Xeral de Ferrocarrís, remite un escrito no que fai constar que non procede cumprimentar o trámite de audiencia solicitado porque os órganos administrativos da Administración Xeral do Estado non poden ser legalmente destinatarios do antedito trámite de audiencia normativa, que vai dirixido a entidades privadas representativas de intereses particulares e porque non procede a realización dese trámite nunha disposición de rango legal, en canto aquel está legalmente previsto só para as disposicións regulamentarias.

En efecto, non era estritamente necesario (é dicir, non viña imposto legalmente) outorgarlle trámite de audiencia, non só ó Ministerio de Fomento, senón ó resto de administración, organizacións e asociacións ás que se lle outorgou aquel. Tratándose dun texto de rango legal, poderíanse ter simplificado trámites e remitir o Anteproxecto de Lei de xeito máis directo ó Parlamento de Galicia. En todo caso, acéptase a declinación, por parte do Ministerio de Fomento, da invitación a participar no proceso de redacción desta norma legal.

2.1.2 XUNTA DE CASTELA E LEÓN

A Xunta de Castela e León remite unha nota interior do Servizo de Avaliación Ambiental e Auditorías Ambientais da Dirección Xeral de Calidade e Sustentabilidade Ambiental, da Consellería de Fomento e Medio Ambiente.

En primeiro lugar indica que non comprende o texto do Anteproxecto de Lei de Estradas de Galicia, dado que só dispoñen do texto en galego.

A continuación indica que a lexislación en materia de estradas dunha comunidade autónoma limítrofe debería considerar a posible afección á comunidade de Castela e León, ás súas especies naturais relevantes e á súa rede de estradas, e establecer un canal de colaboración a estes efectos.

As indicacións anteriores son de carácter sumamente xenérico, polo que resulta difícil afrontar a súa resposta dun xeito pormenorizado.

Así, no que respecta á posible afección á comunidade autónoma de Castela e León, ás súas especies naturais e á súa rede de estradas, cabe argumentar que, dado que o ámbito obxectivo do Anteproxecto de Lei de Estradas de Galicia circunscríbese ás estradas que discorran de xeito integro polo territorio da comunidade autónoma de Galicia (e non sexan de titularidade estatal), como se indica no seu artigo 1, non son previsibles efectos afeccións dese tipo.

Unicamente poderían darse casos de afeccións ambientais por proxectos desenvolvidos no ámbito territorial da comunidade autónoma de Galicia, pero que puidesen ter efectos tamén na de Castela e León. En todo caso, esas circunstancias non se regulan a través da lexislación en materia de estradas, senón segundo a lexislación sobre impacto ambiental de plans, programas e proxectos.

Por último, no que se refire ós mecanismos de colaboración entre as distintas administracións para a coordinación, desenvolvemento e seguimento de actuacións en materia de estradas, considérase que está suficientemente cuberta a través dos mecanismos de colaboración a que se fai referencia no artigo 30.1.c do Anteproxecto de Lei (que está previsto desenvolver regulamentariamente de xeito máis profuso) e, de xeito supletorio, no título I da Lei 30/1992 de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Xeral.

2.1.3 DEPUTACIÓN PROVINCIAL DE PONTEVEDRA

A Deputación Provincial de Pontevedra inicia o seu escrito gabando os cambios introducidos do Anteproxecto da Lei de Estradas que lle parecen máis positivos. De xeito resumido, trátase dos seguintes:

- A regulación detallada das medidas de protección da legalidade viaria.
- O reforzo das garantías e os mecanismos do réxime de sancións e do seu procedemento.
- Os efectos xurídicos das aprobacións dos proxectos de estradas.
- A posibilidade de optar entre a expropiación e a reposición de bens e servizos afectados.

Nese punto, a Deputación introduce unha serie de dúbidas sobre aspectos que serán desenvolvidos na resposta a outras alegacións, como é o caso da regulación sobre a prevalencia da utilidade pública das estradas sobre algunha outra ou a referencia ó financiamento das obras de estradas a partir dunha taxa polo seu uso. Para a contestación a eses aspectos remítese, respectivamente, ó apartado 2.1.4.5 da resposta á Federación Galega de Municipios e Provincias e ó 2.5.1.3 da resposta á Confederación de Empresarios de Galicia

O resto das alegacións da Deputación Provincial de Pontevedra analízanse a continuación.

2.1.3.1 BEIRAVÍAS

Exponse unha dúbida sobre a definición das beiravías, ás que se lles esixe pavimentación para que teñan tal consideración. En consecuencia, pregúntase cal sería a denominación das franxas lonxitudinais de terreo, paralelas á estrada, cando non conten con pavimentación.

A este respecto, merece a pena recordar que a definición de beiravía trasládase directamente do anexo de definicións que acompaña ó Regulamento Xeral de Estradas (aprobado por Real Decreto 1812/1994). Nel indícase que unha beiravía é a *"franxa lonxitudinal pavimentada, contigua á calzada, non destinada ó uso de vehículos automóbiles máis que en circunstancias excepcionais"*.

Pola súa parte, a definición de berma axustase perfectamente á dúbida que expón a Deputación, dado que se define como a *"franxa lonxitudinal, afirmada ou non, comprendida entre o borde exterior da beiravía e a cuneta ou noiro"*.

2.1.3.2 CONSERVACIÓN DE ELEMENTOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

A Deputación considera necesario aclarar que a conservación das beirarrúas e outros servizos municipais lle corresponde ós concellos, en aplicación do disposto no artigo 25.2.d) da Lei 7/1985, de 2 de abril, que regula as Bases do Réxime Local. Nese sentido, considera necesario aclarar os servizos municipais ós que se refire a artigo 33.7 do Anteproxecto de Lei.

De feito, a regulación que se inclúe no Anteproxecto de Lei resulta, ata certo punto, redundante, en tanto que non fai máis que reafirmar o xa previsto no Lei 7/1985 de Bases do Réxime Local cando, no seu artigo 25.2, lle atribúe unha serie de competencias ós municipios.

Nese sentido, o artigo 33.7 do Anteproxecto de Lei ven a confirmar que os elementos que lle sirvan ós concellos para exercer esas competencias, aínda que se sitúen sobre o dominio público viario, son da súa responsabilidade.

Regulamentariamente está previsto concretar máis detalladamente a cales das competencias prevista no artigo 25.2 da Lei 7/1985 se refire esta regulación. Por exemplo, incluiríanse nese conxunto os elementos destinados a axardinamento (letra d), abastecemento e saneamento de auga (letra l), alumeado público das travesías (letra l), recollida de residuos (letra l) e transporte de viaxeiros (letra ll).

No que se refire ás beirarrúas, deberase facer unha reflexión acerca de cales, de entre todas as existentes, se enmarcan no previsto na letra d) do artigo 25.2, cando se refire á *"pavimentación de vías públicas urbanas"*. Segundo iso, só no caso das beirarrúas situadas en *"vías urbanas"* se consideraría que son competencias do concello a súa conservación e mantemento.

Esa situación prodúcese, segundo o artigo 9 do Anteproxecto de Lei cando un treito de estrada teña, en primeiro lugar, a consideración de travesías (é dicir, que discorra por solo clasificado como urbano ou de núcleo rural e existan nas súas marxes edificacións consolidadas que formen parte do núcleo de poboación) e, por outra parte, o seu tráfico sexa maioritariamente urbano e exista unha alternativa viaria que proporcione un mellor nivel de servizo, supoña unha redución dos tempos de viaxe e manteña a continuidade do itinerario.

Esas son, en definitiva, as condicións para considerar que unha travesía teña adquirido a consideración de vía urbana e, polo tanto, proceda a súa transferencia ó concello polo que discorra. Estas condicións, polo tanto, virían a coincidir coas que se empregarían para considerara que lle corresponde ó concello a conservación e mantemento das beirarrúas existentes nese treito. En todo caso, regulamentariamente deberase establecer con detalle o réxime xurídico deste procedemento.

2.1.3.3 PREVALENCIA DA UTILIDADE PÚBLICA EN MATERIA DE ESTRADAS

A Deputación consulta se, coa declaración implícita que se fai no artigo 21.5 do Anteproxecto de Lei, xa non se necesitará a tramitación dun expediente ad hoc para a declaración de prevalencia da utilidade pública dos proxectos de estradas aprobados definitivamente sobre a dos montes veciñais en man común.

Debe entenderse que esta declaración de prevalencia implícita, que só ten efectos sobre un par de utilidades públicas distintas da das estradas (os montes veciñais en man común e as explotacións mineiras), ven a evitar a necesidade de tramitar este tipo de expedientes, dado que establece por lei a prevalencia dunha utilidade pública sobre as outras, evitando as posibles discrepancias entre os distintos órganos competentes.

Na práctica, ven a establecer unha xerarquía entre as distintas utilidades públicas, regulada con rango legal, de xeito análogo ó que se emprega, por exemplo, para priorizar os distintos usos da auga na lexislación sectorial sobre a materia.

No caso doutras utilidades públicas para as que non se declara a prevalencia implícita, por lei, si será necesario tramitar un expediente ó respecto, para determinar cal das utilidades públicas (a das estradas ou outra) prevalece sobre o resto, en cada caso concreto.

Non se aprecia contradición co previsto no artigo 52 da Lei de Expropiación Forzosa, no sentido de que esta limítase a regular o procedemento de urxencia. Tampouco hai contradición algunha co resto do articulado desa Lei e, en concreto, co previsto nos artigos 9 a 14, que tratan sobre a declaración de utilidade pública.

2.1.3.4 TREITOS NON URBANOS DAS ESTRADAS

Solicítase unha aclaración sobre o concepto de "treitos non urbanos de estradas que atravesen solo non clasificado como rústico".

A este respecto, débese aclarar que o concepto de treito urbano é un concepto auxiliar da Lei de Estradas de Galicia, no que se apoia esta para regular de xeito diferencial distintos aspectos, especialmente os relacionados coa protección do dominio público viario (zonas de protección, usos permitidos,...).

Nese sentido, non se trata dunha transposición directa de ningún concepto urbanístico, aínda que se apoie na clasificación urbanística do solo para a súa definición. É dicir, que o feito de que un treito de estrada teña a consideración de treito urbano non é equivalente a considerar que discorra por solo urbano, aínda que sexan conceptos relacionados (e, de feito non o son, dado que consideración de treitos urbanos esténdese non só os solos urbanos, senón tamén a algúns de núcleo rural). Así, por exemplo, poderíase cambiar a definición de treito urbano, ligándoa a outros aspectos, como o grado de consolidación das edificacións nas marxes da estrada e, evidentemente, ese cambio non tería efectos sobre a clasificación urbanística do solo.

Razoando en sentido contrario, que segundo o criterio establecido na Lei de Estradas un determinado treito non teña a consideración de treito urbano, tampouco prexulga circunstancia ningunha sobre a súa clasificación urbanística.

Así, o recoñecemento dun treito de estrada como urbano ben derivado do cumprimento simultáneo das condicións seguintes, segundo se expoñen no artigo 8 do Anteproxecto de Lei:

- Que discorra por solo clasificado polo correspondente instrumento de planeamento urbanístico como:
  - Urbano ou
  - De núcleo rural.
- Que conte con aliñacións marcadas no antedito instrumento.
- Que aquel fose informado pola administración titular da estrada.

Como se pode apreciar, a clasificación urbanística do solo atravesado polo treito de estrada é só unha das tres condicións que se deben cumprir para que aquel teña a consideración de treito urbano.

Así pois, pódese dar a circunstancia de que treitos de estrada que atravesen solo clasificado como urbano (ou de núcleo rural) non teñan a consideración de treito urbano, por incumprir algunha das outras dúas condicións. Por exemplo, por non contar con aliñacións marcadas no planeamento urbanístico (circunstancias habitual no caso de solo de núcleo rural en planeamentos non adaptados á Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia) ou ben por non ter sido informado pola administración titular da estrada (circunstancia pouco habitual actualmente, aínda que teoricamente posible no caso de planeamentos moi antigos).

Evidentemente, se os treitos anteriores non teñen a consideración de treitos urbanos, enténdese que se trata de treitos non urbanos, e iso a pesar de que a súa clasificación urbanística si pode ser de solo urbano (ou de núcleo rural).

Así, a referencia que se fai no artigo 20.1.b.2º, sobre os criterios para considerar que un proxecto produce afeccións significativas ó planeamento urbanístico en treitos non urbanos das estradas (e, en consecuencia, require que se someta ós trámites de información pública e audiencia en materia de estradas) débese entender nese contexto.

Así pois, entrarían na categoría de treitos non urbanos de estradas que atravesen solo non clasificado como rústico, os seguintes:

- Os treitos de estrada que atravesen solo urbano, pero non conten con aliñacións marcadas no planeamento urbanístico (ou este non fose informado pola administración titular da estrada), dado que non terían a consideración de treito urbano da estrada. Trátase dunha circunstancia extremadamente inhabitual.

- Os treitos de estrada que atravesen solo de núcleo rural, pero non conten con aliñacións marcadas no planeamento urbanístico (ou este non fose informado pola administración titular da estrada), dado que non terían a consideración de treito urbano da estrada. Trátase dunha circunstancia habitual no caso dos concellos con planeamento non adaptado á Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia.

- Os treitos de estrada que atravesen solo urbanizable, que en ningún caso terían a consideración de treitos urbanos.

2.1.3.5 PORCENTAXE DA BASE IMPOÑIBLE DAS CONTRIBUCIÓNS ESPECIAIS

Proponse que as porcentaxes previstas para as contribucións especiais se revisen, para que pasen de ser porcentaxes fixas a valores máximos de referencia.

A redacción que se lle deu ó artigo é, en efecto, errónea, dado que non se pretendía cambiar o criterio empregado na actual Lei 4/1994 de Estradas de Galicia, que xa establece uns valores de referencia que son os máximos que poden acadar as contribucións especiais que se fixen, sen obrigar a que se acaden en todo caso eses valores.

En consecuencia, proponse corrixir a redacción do artigo 32.3 do Anteproxecto de Lei, para aclarar que os valores fixados nel son os máximos que poderán acadar as cotas globais das contribucións especiais sobre as súas respectivas bases impoñibles. Aproveitarase ese cambio para revisar os valores desas porcentaxes, ó obxecto de adecualos á natureza das obras que se realicen, no sentido de facelos progresivos, en función do beneficio que a obra lle produza ós suxeitos pasivos da contribución especial.

2.1.3.6 DEFINICIÓN DA ZONA DE DOMINIO PÚBLICO VIARIO

A Deputación requira unha matización sobre os xeitos de adquirir terreos por título lexítimo para pasar a formar parte da zona de dominio público das estradas.

No Anteproxecto de Lei, do mesmo xeito que na Lei 4/1994, a zona de dominio público defínese en base ós terreos adquiridos pola administración nos que se asentan todos os elementos do dominio público viario. Así, integra ós terreos ocupados polas estradas, polos seus elementos funcionais e de servizo e, tamén, polas zonas adxacentes a estas e que, sen ter sido ocupadas por ningún dos elementos anteriores, foran adquiridas pola administración.

En xeral, esta definición coincide coa vixente na Lei 4/1994, e considérase preferible á establecida noutras leis autonómicas, ou na Lei 25/1988, de 29 de xullo, de Estradas, que optan por definir o dominio público mediante unhas distancias fixas á aresta exterior da explanación das estradas, en función da clasificación destas, e de xeito independente da titularidade real dos terreos.

En contraposición, a definición que ben rexendo na lexislación autonómica dende 1994 salvagarda de xeito máis eficiente o dereito á propiedade, ó non estender as limitacións de uso propias do dominio público a terreos de titularidade privada.

No que se refire ó concepto de adquisición por título lexítimo, cabe indicar que calquera medio polo que a propiedade dunha cousa se adquira, recoñece á lei como o seu fundamento, trátese

dun contrato, dunha expropiacións, dunha cesión, dunha herdanza, dunha prescrición, dunha doazón ou de calquera outro medio de adquisición, todos e cada un teñen o carácter de medios adquisitivos da propiedade e cumpren co seu cometido por estar fundados nas disposicións legais que lles recoñecen esa cualidade e esas consecuencias. A lei non é en si mesma un medio concreto para adquirir a propiedade das cousas. En cambio, o ordenamento legal sinala determinados supostos ós que lles atribúe esas consecuencias.

En resume, pódese entender como título lexítimo de propiedade todo aquel que sustenta o poder xurídico que unha persoa exerce en forma directa e inmediata sobre unha cosa (a propiedade), que lle permite o seu aproveitamento total ou parcial en sentido xurídico e que é opoñible a terceiros.

Así pois, trataríase dun título baseado na lei que permite demostrar ante terceiros a propiedade das cousas.

Evidentemente, para poder demostrar tal cousa, resulta especialmente beneficioso que exista documentación suficiente sobre a adquisición do ben. En todo caso, en ausencia de toda ou parte desa documentación, se a administración é quen de demostrar ante terceiros (ou ante os tribunais de xustiza, en último caso) a súa propiedade sobre un ben, en base á lei, non existiría inconveniente en considerar que ostenta un título lexítimo e suficiente sobre aquel.

No contexto do dominio público viario, en todo caso, os títulos lexítimos máis ortodoxos para a adquisición dos terreos que o conforman son a expropiación forzosa, a cesión urbanística e a cesión de titularidade entre administracións (constituíndo un caso especialmente destacado o das cesións das estradas estatais a prol das comunidades autónomas a principios dos anos 80 do século XX).

Outras formas de adquisición, como a cesión gratuíta, tamén se poden considerar lexítimos, se ben recoméndaselle, ás administracións que os empreguen, que os documenten de xeito suficiente, a efectos de evitar conflitos futuros.

2.1.3.7 DIMENSIÓNS DAS ZONAS DE PROTECCIÓN E LIÑA LÍMITE DE EDIFICACIÓN

A Deputación cuestiona os cambios introducidos tanto nas dimensións da zona de servidume como na situación da liña límite de edificación.

No que se refire á xustificación destes cambios, aínda que xa se anticipa na exposición de motivos do Anteproxecto de Lei, cando se di que un dos seus obxectivos principais é harmonizar a definición e as dimensións das súas zonas de protección, en realidade está completamente desenvolvido na Memoria Xustificativa que acompaña ó texto. Extráense dela, a continuación, os parágrafos máis significativos do apartado correspondente ás zonas de protección da estrada:

"As zonas de protección da estrada son dúas, a de servidume e a de afección, e a súa delimitación adaptase lixeiramente con respecto á prevista na Lei 4/1994.

Así, para a zona de servidume establécense unhas dimensións máis acordes á súa función. Para iso diminúese esta ata 10 metros nas autoestradas, autovías e vías para automóbiles, dado que as súas dimensións actuais (17 metros) considerábanse innecesarias e, polo tanto, supoñían unha restrición excesiva dos dereitos da cidadanía nos terreos da súa propiedade. En contraposición, no resto de estradas e nos elementos funcionais e de servizo, a zona de servidume amplíase dende os 2 ata os 5 metros, dado que nestes casos se teñen apreciado circunstancias exactamente contrarias ás anteriores.

Pola súa parte, as dimensións da zona de afección non se modifican, se ben se introduce unha precisión para aclarar que a explanación dos camiños de servizo non se considerará a efectos de determinar a extensión desta zona.

Dese xeito, especialmente en estradas convencionais, evítase o efecto de distorsión que pode provocar a presenza destes elementos, que amplían a zona de afección sen que a estrada presente características físicas notoriamente distintas nas seccións nas que existen ou non camiños de servizo. Nas vías de alta capacidade este efecto xa non se viña producindo con carácter xeral, dado que nelas prevalece, habitualmente, a dimensión da zona de afección delimitada a partir da explanación da calzada principal, que ten maiores dimensións.

Pola súa parte, o criterio para definir a liña límite de edificación cambia de xeito significativo. En lugar de empregar para iso unha liña física en ocasións indeterminada ou de difícil determinación, como é a referencia á aresta exterior da explanación que se emprega na Lei 4/1994, optouse por harmonizar a definición da liña con outras leis autonómicas que a establecen por referencia a unha liña física que sexa máis sinxela de identificar, como é o caso da liña exterior de delimitación das calzadas, que normalmente coincide coas marcas viarias de borde empregadas como sinalización horizontal. Dese xeito simplifícase moito a explotación da estrada e a xestión do seu réxime de protección.

Para compensar o feito de que se cambie a referencia para a determinación da liña límite de edificación, acercándoa ó eixe da estrada, foi preciso cambiar en sentido inverso as distancias entre ese punto de referencia e a liña propiamente dita, ampliándoas, de xeito que ambos efectos se compensen aproximadamente, aínda que non de xeito perfecto, dado que non existen unha correlación directa entre as liñas de referencia empregadas la Lei 4/1994 e na nova.

Por outra parte, tamén se eliminou a diferenza entra as distancias que se establecían para a liña límite de edificación na Lei 4/1994 en función da clasificación funcional das estradas convencionais, uniformándoa, dado que un simple cambio na clasificación da estrada provocaría cambios significativos no réxime de propiedade do solo adxacente que non estarían fundados en ningún cambio físico da estrada (o cal non sucede cando se produce un cambio real da clase de estrada como, por exemplo, cando unha estrada convencional se desdobra para converterse nunha autovía). Co novo criterio, só os cambios físicos da estrada repercuten nas súas liñas de edificación, o cal se considera un criterio máis coherente coa estrutura da Lei e máis respectuoso co réxime de propiedade do solo adxacente.

Por outra parte, sería pouco coherente que a nova Lei derive a clasificación funcional da rede ós instrumentos de planificación, pero que esa clasificación tivese efectos na delimitación de preceptos establecidos na propia Lei.

Como novidade, en aras dunha mellor coordinación co planeamento urbanístico, nos treitos urbanos das estradas nos se establecen nin as zonas de protección nin a liña límite de edificación, dado que lle corresponderá ó planeamento urbanístico e as ordenanzas municipais establecer o réxime de actuacións e usos permitidos no entorno da estrada, do mesmo xeito que no resto do núcleo urbano.

Este sistema non ten porque supoñer unha desprotección do dominio público nas zonas urbanas, dado que para a clasificación de calquera solo como tal sempre será preciso o informe vinculante da administración titular da rede de estradas, que poderá velar, dese xeito, para que no correspondente instrumento urbanístico se recolla unha ordenación coherente co réxime de protección das estradas vixente con carácter xeral nos treitos interurbanos."

2.1.3.8 INDEMNIZACIÓN POLO USO DA ZONA DE SERVIDUME

Detéctase un erro na redacción do artigo 42.2, no que a primeira oración carece de predicado. En efecto, deberíase ter redactado de xeito que se integrase coa segunda oración dese parágrafo. A redacción correcta é:

"A ocupación dos terreos da zona de servidume para o emprazamento de instalacións ou a realización de actividades públicas directamente vinculadas coa construción ou mantemento da estrada e, en xeral, cando o requira o servizo público viario, dará lugar a indemnización polos danos e prexuízos causados polo seu emprego."

2.1.3.9 PERÍODO DE MANTEMENTO DAS GARANTÍAS

A Deputación considera que o período de mantemento das garantías constituídas para responder da correcta execución de obras e actividades na zona de dominio público viario, establecida nun ano dende a data da acta de conformidade, resulta excesiva.

Con respecto a esta consideración, cabe indicar que no Anteproxecto da Lei de Estradas seguiuse o mesmo criterio que se establece no Texto Refundido da Lei de Contratos do Sector Público (aprobado por Real Decreto Lexislativo 3/2011, de 14 de novembro), que no seu artigo 102.1 indica que, como é lóxico, as garantías devolveranse cando teña vencido o prazo de garantía e, no artigo 235.3 establece que ese prazo non poderá ser inferior a un ano, salvo casos especiais.

En consecuencia, parece coherente establecer, para as obras executadas por terceiros no dominio público da estrada, un prazo análogo ó que se lle esixe ós contratistas de obras para a administración nese mesmo dominio público.

2.1.4 FEDERACIÓN GALEGA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS

A Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) presenta un total de 17 apreciacións con respecto ó texto do borrador do Anteproxecto de Lei, que cómpre analizar individualmente:

2.1.4.1 NECESIDADE DE ALIÑACIÓNS PARA TREITOS URBANOS DE ESTRADAS

A FEGAMP cuestiona a necesidade de que para que un treito de estrada teña a consideración de treito urbano, deba contar con aliñacións marcadas no correspondente instrumento de planeamento urbanístico.

A este respecto, débese aclarar, en primeiro lugar, que o concepto de treito urbano é un concepto auxiliar da Lei de Estradas de Galicia, no que se apoia esta para regular de xeito diferencial distintos aspectos, especialmente os relacionados coa protección do dominio público viario (zonas de protección, usos permitidos,...).

Nese sentido, non se trata dunha transposición directa de ningún concepto urbanístico, aínda que se apoie na clasificación urbanística do solo para a súa definición. É dicir, que o feito de que un treito de estrada teña a consideración de treito urbano non é equivalente a considerar que discorra por solo urbano, aínda que sexan conceptos relacionados (e, de feito non o son, dado que consideración de treitos urbanos esténdese non só os solos urbanos, senón tamén a algúns de núcleo rural). Así, por exemplo, poderíase cambiar a definición de treito urbano, ligándoa a outros aspectos, como o grado de consolidación das edificacións nas marxes da estrada e, evidentemente, ese cambio non tería efectos sobre a clasificación urbanística do solo.

Razoando en sentido contrario, que segundo o criterio establecido na Lei de Estradas un determinado treito non teña a consideración de treito urbano, tampouco prexulga circunstancia ningunha sobre a súa clasificación urbanística.

Aclarado o anterior, débese matizar que o feito de que o borrador do Anteproxecto de Lei esixa a delimitación de aliñacións para considerar un treito de estrada como urbano, cando este discorra por solo clasificado como urbano ou de núcleo rural ven obrigada pola propia estrutura da Lei, que precisamente neses treitos urbanos elimina a figura da liña límite de edificación, para que a súa función sexa asumida conxuntamente polas aliñacións do viario e o retranqueo que marquen as respectivas ordenanzas municipais.

Pola súa parte, a necesidade de matizar que só terán a consideración de treitos urbanos aqueles nos que os instrumentos de planeamento urbanístico fosen informados pola administración titular da estrada ten unha dobre xustificación.

Por un lado, resulta obrigado dada a coexistencia, en Galicia, de instrumentos de planeamento urbanístico municipal de moi distintas épocas, aprobados segundo diferentes lexislacións, en xeral non adaptados ó marco legal actual e, en ocasións, anteriores á propia existencia da administración autonómica ou, cando menos, á asunción de competencias en materia de estradas pola súa parte.

Ademais, cabe sinalar que a posibilidade de que algún instrumento de planeamento urbanístico fose aprobado sen o informe preceptivo da administración titular da estrada, se ven resultaría contraria ó ordenamento xurídico vixente, non é en absoluto descartable. Así, por exemplo, nin a Lei do Solo de 12 de maio de 1956 nin a Lei de Estradas e Camiños de 19 de decembro de 1974 esixían expresamente a solicitude de informes sectoriais previa á aprobación do planeamento urbanístico. De feito, para cubrir esta continxencia, a actual Lei 4/1994 de Estradas de Galicia, xa contén previsión para os casos en que os instrumentos urbanísticos non conten con informe da administración titular da estrada, como se pode apreciar no seu artigo 53.3.

Por outro lado, a esixencia de informe previo constitúe o requisito imprescindible para garantir que os transcendentais efectos que supón a consideración dun treito de estrada como urbano (a desaparición da liña límite de edificación, fundamentalmente) sexan controlados e admitidos expresamente pola administración titular daquela.

2.1.4.2 CATÁLOGOS DE ESTRADAS E INVENTARIOS DE TRAVESÍAS

Indícase que, no caso das entidades locais, o Regulamento de Bens das Entidades Locais, aprobado por Real Decreto 1372/1985, de 13 de xuño, xa as obriga a inventariar todos os seus bens e dereitos e, en concreto, as vías públicas da súa titularidade.

En efecto, nese sentido, o previsto no artigo 10 do Anteproxecto da Lei de Estradas de Galicia ven a redundar nesa obriga, no que lle afecta ás entidades locais, cando se trate de estradas da súa titularidade. Nese sentido, nada cambia con respecto ás súas obrigas actuais, limitándose a Lei de Estradas a establecer unha serie de circunstancias que farán necesaria unha actualización dos catálogos e inventarios.

Está previsto, ademais, que nun futuro Regulamento se desenvolva a Lei de Estradas de Galicia e, nel, concretaríanse os aspectos que será necesario rexistrar de cada un dos elementos inventariados: clasificación funcional, identificación e denominación, puntos inicial e final, lonxitude,... Trataríase, en todo caso, de aspectos compatibles no antedito Regulamento de Bens das Entidades Locais, que xa indica que no inventario deben constar os datos necesarios para a individualización das distintas vías públicas.

2.1.4.3 EFICACIA DO PLAN DIRECTOR DE ESTRADAS

A FEGAMP fai unha apreciación con respecto a que as modificacións do planeamento urbanístico a que puidera dar lugar a aprobación do Plan Director de Estradas debe aterse ó previsto no artigo 20.1 da Lei 10/1995, de 23 de novembro, de Ordenación do Territorio de Galicia.

De feito, a redacción do parágrafo terceiro do artigo 12 do Anteproxecto da Lei de Estradas de Galicia é practicamente unha transcrición literal do artigo 20 da Lei 10/1995 de Ordenación de Territorio de Galicia, como é lóxico, dado que se apoia nunha figura xurídica de ordenación do territorio (o programa coordinado de actuación) regulada nesa Lei para configurar o Plan Director de Estradas de Galicia.

Tal e como indica o artigo 20.1 da Lei 10/1995, establécese que a aprobación do Plan (en tanto que programa coordinado de actuación) non modificará directamente o planeamento vixente. A continuación, transcribindo o apartado 20.2 da Lei 10/1995, indícase que no caso de que fose necesario adaptar o planeamento a algunha actuación concreta recollida no Plan, só será obrigada esta adaptación cando a actuación sexa definida adecuadamente.

Nese sentido, a principal novidade da Lei de Estradas é detallar as circunstancias nas que se considera que unha actuación está definida ata o punto de que faga necesaria unha adaptación do planeamento. Así, ese fito lígase á aprobación definitiva dun plan sectorial no que se inclúa a actuación, ou á dos estudios ou proxectos daquela.

Por último, cabe recordar que, aínda que o esquema seguido na Lei de Estradas con respecto ós plans de estradas, configurados como instrumentos de ordenación do territorio, é totalmente respectuoso tanto co procedemento como coa eficacia co previsto para os da súa natureza na lexislación autonómica sobre a materia, a Lei de Estradas, en tanto que instrumento legal do mesmo rango que a Lei 10/1995 podería ter modificado calquera deses aspectos ou incluso ter establecido un marco legal totalmente independente e distinto para eles.

Se non se optou por esa vía foi, en primeiro lugar, polo convencemento de que as estradas son un elemento fundamental, tal vez o máis definitorio, da ordenación do territorio de Galicia e, polo tanto, resultaría incoherente que a súa planificación se fixese ó marxe daquela. Por outra parte, apoiarse na regulación (contido, documentación, tramitación, efectos,...) establecida para os instrumentos de ordenación do territorio na súa lexislación específica, permita unha importante economía lexisladora, en canto que evita duplicar na Lei de Estradas aspectos que xa veñen establecidos na Lei 10/1995.

2.1.4.4 PLANS DE ESTRADAS DAS ENTIDADES LOCAIS

Pídese que as entidades locais poidan elaborar plans de estradas. Trátase dunha posibilidade que xa ben recollida no Anteproxecto de Lei, onde se indica que os plans sectoriais de estradas son os instrumentos técnicos e xurídicos de desenvolvemento do Plan Director de Estradas de Galicia, no ámbito da administración titular dunha determinada rede de estradas. Isto habilita a provincias e concellos para desenvolver os seus propios plans de estradas.

A necesidade de que estes plans sectoriais se enmarquen dentro do que establece o Plan Director de Estradas de Galicia é obrigada, tanto para manter a necesaria coordinación entre administracións, como para respectar a xerarquía dos distintos instrumentos de planificación e para garantir o exercicio por parte da administración autonómica da súa competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio.

O feito de que os plans sectoriais de estradas, aínda que se promovan por parte das entidades locais, deban ser aprobados polo Consello da Xunta de Galicia ven derivado da súa propia natureza como instrumentos de ordenación de territorio, xa que así se regula na Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia para os do seu tipo.

Por outra parte, a FEGAMP solicita que se indique que só os plans de incidencia supramunicipal prevalecerán sobre a ordenación urbanística (nos aspectos relativos ó sistema viario). Efectivamente, esa matización resulta necesaria dado que no parágrafo segundo do artigo 13 se indica que a declaración de incidencia supramunicipal é potestativa da administración titular da rede. Polo tanto, non todos os plans sectoriais serán de incidencia supramunicipal e, para ser coherentes coa Lei 10/1995, só estes últimos deberían de prevalecer sobre o planeamento urbanístico. Aínda que se podería cambiar ese criterio na Lei de Estradas, polos motivos xa expostos no apartado anterior, considérase oportuno respectalo.

Por último, tamén se recomenda que non se fixen prazos para realizar a adaptación do planeamento urbanístico nos casos en que un plan sectorial de estradas prevaleza sobre el e así o faga necesario. No borrador do Anteproxecto de Lei está previsto un prazo dun ano para esa adaptación é considérase oportuno mantelo, para evitar situacións persistentes de incongruencia entre o planeamento urbanístico aprobado e a planificación en materia de estradas que prevalece sobre el.

2.1.4.5 PREVALENCIA DA UTILIDADE PÚBLICA EN MATERIA DE ESTRADAS

Arguméntase que a declaración por Lei da prevalencia da utilidade pública das estradas sobre a dos montes veciñais en man común é innecesaria, dado que ditos montes son de carácter privado.

De feito, trátase de bens que comparten características dos bens demaniais coas dos privados. Así, a Lei 13/1989, de 10 de outubro, de montes veciñais en man común, recolle o seu carácter indivisible, inalienable, inembargable e imprescritible (circunstancias, estas tres últimas, que comparten cos bens demaniais), se ben a continuación indica que a súa propiedade é de natureza privada e colectiva.

Agora ben, que non sexan estritamente bens de dominio público non impide que se lles teña recoñecida unha utilidade pública propia. Así, o artigo 6 da antedita Lei indica expresamente que "os montes veciñais só poderán ser obxecto de expropiación forzosa ou impórselles servidumes por causa de utilidade pública ou interese social prevalentes ós dos propios montes veciñais".

É dicir, recoñécese implicitamente a utilidade pública dos montes veciñais, dado que obriga á declaración dunha utilidade pública prevalente sobre aquela para permitir a súa expropiación. Nese marco enténdese a previsión recollida no Anteproxecto da Lei de Estradas, que ven a regular, con carácter xeral e con rango de lei, a prevalencia da utilidade pública dos proxectos de estradas sobre a dos montes veciñais en man común, simplificando a tramitación administrativa dos anteditos proxectos.

2.1.4.6 EFECTOS DA APROBACIÓN DOS ESTUDIOS INFORMATIVOS

A FEGAMP solicita que só os proxectos de estradas, e non os estudios informativos, teñan vinculación sobre o planeamento urbanístico municipal, entendendo que só aqueles poden ter a consideración de proxectos sectoriais segundo a Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia.

A ese respecto débese entender que a Lei 10/1995 é unha lei transversal que non pode atender ás características peculiares de cada unha das materias que se acolleran a ela. Así, non recolle en ningún momento a figura dos estudios informativos dado que se trata dun documento propio de certas infraestruturas, especialmente as lineais, nas que asume un papel análogo ó que lle corresponde ós proxectos sectoriais noutros ámbitos, como por exemplo a promoción de parques e polígonos industriais.

Por iso no Anteproxecto da Lei de Estradas de Galicia se lles da ós estudios informativos, ó igual que ós proxectos de estradas, a consideración de proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal. E desa consideración venlles derivada a vinculación sobre o planeamento urbanístico local.

2.1.4.7 COORDINACIÓN EN MATERIA DE ESTRADAS

Indícase que a competencia que o artigo 23 lle atribúe á consellería da Xunta de Galicia competente en materia de estradas para fixar as directrices de coordinación e planificación dos plans locais de estradas e supervisar a súa execución, a fin de garantir a coherencia e funcionalidade do sistema viario da Comunidade Autónoma, deberá respectar a autonomía das entidades locais.

En efecto, o artigo segue os criterios do previsto la Lei 7/1985 de Bases do Réxime Local, respectando a autonomía das entidades locais ó tempo que establece un marco de coordinación que lle permita á administración autonómica o exercicio da súa competencia en materia de ordenación do territorio.

De feito, os mecanismos de coordinación espállanse por todo o texto legal. Así, de xeito coherente co previsto no artigo 58.2 da Lei 7/1985, está prevista a participación das entidades

locais na formación dos plans de estradas (indirectamente, no artigo 14.4, a través da súa tramitación como instrumentos de ordenación do territorio) e dos estudios e proxectos de estradas (artigos 19 e 20.3).

En definitiva, o artigo 23 só manifesta de xeito explícito o réxime de coordinación en materia de estradas que se establece no resto do texto legal, no que, en definitiva, se aplica a previsión recollida no artigo 59.1 da Lei 7/1985.

2.1.4.8 AUDIENCIA EN MATERIA DE ESTRADAS

Solicítase que o prazo para emitir o informe das administración territoriais afectadas por unha actuación, no tramite de audiencia en materia de estradas, se eleve a dous meses.

Considérase máis coherente manter o prazo proposto no Anteproxecto de Lei, de 30 días (hábiles) que, ademais de non ser substancialmente distinto do proposto, é coincidente co que se lle outorga ós cidadáns para remitir as súas alegacións no trámite paralelo de información pública.

Neste aspecto, débese ter en conta que o prazo xeral para a evacuación de informes, previsto no artigo 83.2 da Lei 30/1992 de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Xeral, é de só 10 días. Así, o prazo proposto no Anteproxecto de Lei xa supón un importante incremento con respecto ó caso xeral.

2.1.4.9 INFORMES SOBRE PLANEAMENTO URBANÍSTICO

A FEGAMP indica que a previsión de que os instrumentos de planeamento urbanístico que se redacten, revisen ou modifiquen deban ser sometidos previamente á súa aprobación inicial, ó informe das administracións titulares das estradas é innecesaria, por superflua, dado o previsto no artigo 85.1 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia.

En realidade, o artigo 85.1 refírese á necesidade de remitir o documento á consellería competente en urbanismo e ordenación do territorio. Resulta evidente que, independentemente de que, de xeito circunstancial, esas competencias e as de estradas se engloben na mesma consellería non é garantía de que no futuro siga a ser así. Ademais, en todo caso, está claro que as obrigas de remitir a un ou outro organismo o documento, aínda no caso de que coincidan, non serven ó mesmo fin, dado que se trata de dous informes sectoriais distintos.

Agora ben, en casos como este, nada impide que, por economía administrativa, a remisión se faga de xeito unitario, indicando no oficio de remisión que se solicitan os dous informes que lle corresponda emitir á consellería correspondente.

2.1.4.10 NOTIFICACIÓN DE INICIO DE OBRAS

A alegación fai referencia a que a declaración das obras de estradas como de interese xeral, que as exime da necesidade de someterse a licenza municipal, non debería de significar que a administración promotora dunha actuación deixase de informar ós concellos afectados do inicio daquela.

En efecto, trátase de situacións distintas. Así, aparte dos mecanismos de coordinación e do trámite de audiencia ás administración territoriais, xa comentados noutros apartados, que garanten a participación das entidades locais no proceso de planificación e de proxección das estradas, existe un mecanismo adicional para por en coñecemento do concello afectado a pretensión por parte da administración titular dunha estrada de realizar obras nela. Así, no parágrafo segundo do artigo 19 indícase que no caso de actuacións sobre tramos urbanos que afecten a terreos situados fora da zona de dominio público, remitirase o proxecto ó concello correspondente para que emita informe sobre el.

Con todos estes mecanismos, considérase que as obrigas de información ás administracións municipais, con rango de lei e no ámbito sectorial das estradas, son suficientes. Todo iso, sen menoscabo do que se establece noutra normativa transversal de aplicación, dos mecanismos adicionais que se poidan engadir regulamentariamente (ou que xa sexan de aplicación supletoria, a día de hoxe) e, obviamente, das iniciativas propias de cada administración en aras dos principios de lealdade institucional, información e colaboración entre as administracións públicas, establecidos no artigo 4 da Lei 30/1992.

No que se refire ás obras dos concesionarios, en áreas de servizo, é de aplicación supletoria o previsto no artigo 62.3 do Regulamento Xeral de Estradas (Real Decreto 1812/1994), que indica que a concesión será outorgada a reserva das licencias e autorizacións necesarias para a construción e explotación de áreas de servizo. Cando se desenvolva regulamentaria a Lei de Estradas non está previsto modificar este criterio.

En todo caso, e interpretando directamente o texto do borrador do Anteproxecto de Lei, débese entender que as actuacións promovidas polo concesionario non están amparadas pola declaración de interese xeral á que se fai referencia no artigo 27, dado que, precisamente, non son promovidas pola administración. En consecuencia, xa non estarían amparadas pola exención da necesidade de obter licenza municipal previa.

2.1.4.11 CONSERVACIÓN DE ELEMENTOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

A FEGAMP cuestiona a previsión de que a conservación e mantemento dos elementos situados no dominio público viario que, sen formar parte da estrada nin dos seus elementos funcionais ou de servizo, lle sirvan ós concellos para exercer as súas competencias lle corresponda ó concello polo que discorra a estrada.

En realidade, trátase dunha regulación redundante, en tanto que non fai máis que reafirmar o xa previsto no Lei 7/1985 de Bases do Réxime Local cando, no seu artigo 25.2, lle atribúe unha serie de competencias ós municipios. Nese sentido, o artigo 33.7 do Anteproxecto de Lei ven a confirmar que os elementos que lle sirvan ós concellos para exercer esas competencias, aínda que se sitúen sobre o dominio público viario, son da súa responsabilidade.

Regulamentariamente está previsto concretar máis detalladamente a cales das competencias prevista no artigo 25.2 da Lei 7/1985 se refire esta regulación. Por exemplo, incluiríanse nese conxunto os elementos destinados a axardinamento (letra d), abastecemento e saneamento de auga (letra l), alumeado público das travesías (letra l), recollida de residuos (letra l) e transporte de viaxeiros (letra ll).

2.1.4.12 LIÑA DE EDIFICACIÓN EN TREITOS URBANOS

Proponse que, en lugar de non definir a liña límite de edificación, nos treitos urbanos, se remita esa posibilidade ó planeamento urbanístico municipal, previo informe do órgano da Xunta de Galicia titular da estrada.

En primeiro lugar, cabe matizar que a Lei de Estradas é de aplicación a todas as estradas de Galicia que non sexan de titularidade estatal. Así pois, non só a Xunta de Galicia é titular das estradas que son obxecto daquela. Tamén as deputacións provinciais e os concellos (ou, incluso, hipotéticas entidades locais distintas destes dous tipos) poden ser, segundo os casos, as administracións titulares dunha determinada estrada.

Analizando o fondo da proposta, enténdese que a regulación que se establece no Anteproxecto da Lei xa é, na práctica, unha delegación no planeamento urbanístico da función de delimitar a liña de edificación nos treitos urbanos das estradas.

Así, defínense estes treitos, como todos aqueles que discorren por solo clasificado como urbano ou de núcleo rural polo correspondente instrumento de planeamento urbanístico, sempre que conte con aliñacións marcadas no antedito instrumento e aquel fose informado pola administración titular da estrada.

Nese sentido, ó non definir a liña límite de edificación (da Lei de Estradas) neses treitos, estase establecendo que a función desta (é dicir, establecer a zona na que non se admiten edificacións, nos bordes da vía pública) sexa asumida conxuntamente polas aliñacións da vía pública e os retranqueos que marque o planeamento urbanístico.

Obsérvese que, precisamente, unha condición imprescindible para que un treito teña a consideración de urbano (a efectos única e exclusivamente da Lei de Estradas) e que conte con aliñacións marcadas no planeamento urbanístico. Isto, polo xeral, non supón ningún tipo de problema no solo clasificado como urbano, pero é situación diferente prodúcese nos núcleos rurais, onde moitos dos delimitados en base a planeamentos antigos non contan con aliñacións marcadas.

En todo caso, non son as aliñacións as que substitúen directamente á liña límite de edificación, senón que sobre aqueles débense aplicar os retranqueos ó fronte da parcela á vía pública que marquen as ordenanzas municipais en cada caso. Así, aínda que as aliñacións poidan supor unha redución importante de distancias con respecto á situación xeral (correspondente á aplicación directa das distancias establecidas na Lei de Estrada), este efecto pódese controlar a través da comprobación dos retranqueos esixidos no borde das estradas.

Nese sentido, cobra relevancia a segunda condición esixida ós treitos urbanos: o informe do instrumento de planeamento urbanístico por parte da administración titular da estrada. Ese informe constitúese no instrumento principal de control por parte do titular da estrada para garantir que, unha vez adquirida a condición de treito urbano, non se desvirtúa a protección do dominio público, posto que a través del, a administración titular pode comprobar que queda establecido un réxime de protección que a satisfaga, aínda que lle corresponda ó concello a súa aplicación.

Ademais, tamén queda controlada a posibilidade de que se produza un cambio unilateral das condicións anteriores por parte do concello, posto que tamén as modificacións ou revisións do planeamento urbanístico deben ser informadas pola administración titular da estrada.

2.1.4.13 REDUCIÓN EXCEPCIONAL DA LIÑA DE EDIFICACIÓN EN ESTRADAS LOCAIS

A FEGAMP propón que, nas estradas locais, non sexa o Consello da Xunta de Galicia o que aprobe o expediente de excepcionalidade para redución da liña límite de edificación, fora dos treitos urbanos, ó que se fai referencia no artigo 41.3, senón que sexan as respectivas administración titulares as que realicen esa aprobación, previo informe da consellería competente en materia de estradas.

Considérase unha opción factible, coherente coa distribución de competencias vixente e co criterio aplicado a outros procedementos análogos tamén regulados no Anteproxecto de Lei, e máis respectuosa coa autonomía das entidades locais.

2.1.4.14 AUTORIZACIÓNS EN PRECARIO POR DIANTE DA LIÑA DE EDIFICACIÓN

Proponse que, por diante da liña límite de edificación, se poidan autorizar certas obras (incluso de natureza construtiva), entendendo que as autorizacións correspondentes serán outorgadas en precario.

Trátase dunha proposta inaceptable, dado que contravén todo o réxime establecido ó longo do texto lexislativo: establece unha arbitrariedade, por parte da administración titular da estrada, no outorgamento de autorizacións, desvíase do criterio de fixar uns usos concretos autorizables en cada unha das zonas de protección da estrada, introduce situacións xurídicas anómalas, ó marxe do réxime xeral, e de difícil xestión no futuro,... e, en definitiva, é contrario tanto ó espírito da Lei como á práctica lexislativa empregada no resto de comunidades autónomas e deputacións forais, así como na propia Administración Xeral do Estado.

2.1.4.15 AUTORIZACIÓNS E CONCESIÓNS EN DOMINIO PÚBLICO VIARIO

A FEGAMP recorda que o outorgamento de autorizacións e concesións en dominio público viario deberá vir precedido, de acordo co previsto no artigo 58.2 da Lei 7/1985 que regula as Bases do Réxime Local, do informe previo do municipio no que se atope o referido dominio público.

En efecto, a aplicación da Lei de Estradas (tanto da vixente como da proposta) non exime ás administracións titulares das estradas do cumprimento desta previsión da lexislación en materia de réxime local e, en consecuencia, débese seguir cumprindo, independentemente de que non se faga referencia expresa a ela na lexislación sectorial. Nese sentido, o borrador do Anteproxecto de Lei non supón cambio algún con respecto á situación actual.

2.1.4.16 RESPONSABILIDADE DAS INFRACCIÓNS POR PUBLICIDADE

Recoméndase a previsión dun novo suposto no artigo relativo á responsabilidade polas infraccións en materia de estradas, aparte das circunstancias xa previstas: promotor da actividade ou propietario do terreo, persoa que a executa, técnico director e, no seu caso, titular da autorización que se incumpra. Consistiría, nos supostos de colocación de publicidade non autorizada, imputarlle a mesma ó titular da instalación ou panel publicitario ou ó anunciante, e subsidiariamente, ó propietario dos terreos nos que se instale.

Débese ter en conta que, no Anteproxecto de Lei, cámbiase o tratamento xurídico que se lla da á publicidade no entorno das estradas. Na actualidade, a Lei 4/1994 de Estradas de Galicia considera á publicidade como un uso diferenciado dos xerais e, en consecuencia, prevé para ela infraccións específicas e, polo tanto, establece un réxime de responsabilidades tamén específico.

En cambio, o Anteproxecto de Lei integra a publicidade no réxime xeral do resto de usos, se ben se trata dun uso non autorizable nin no dominio público da estrada nin nas súas zonas de protección (coas excepcións previstas para os carteis que non teñan a consideración de elementos publicitarios, que se indican de xeito explícito no texto legal). En consecuencia, as infraccións que lle son de aplicación son as mesmas que no resto de usos, sen que sexa necesario establecer infraccións específicas. En concreto, ó tratarse dun uso non autorizable, seríanlle de aplicación as infraccións do tipo de realizar usos ou actuacións non permitidas nas súas diferentes categorías, segundo a zona na que se cometa a infracción.

Tamén, en consecuencia, resulta innecesario un réxime específico de responsabilidades, dado que se pode entender integrado nos casos xerais. Así, o titular da instalación publicitaria sería equivalente á persoa (física ou xurídica) que executa a infracción, e o anunciante equivalería ó promotor da mesma. Como se pode apreciar, nese sentido nada aporta o feito de establecer unha regulación específica para este caso.

2.1.4.17 OBRAS OU INSTALACIÓNS RUINOSAS

A FEGAMP propón que o procedemento establecido para a declaración de ruína de obras ou instalacións nas marxes das estradas só se aplique ás situadas fora da zona de dominio público. Tamén propón que, en determinados casos (situacións de risco para a circulación ou falta de medios por parte da administración municipal, por exemplo) as actuacións se leven a cabo pola administración titular da estrada.

No que á primeira proposta se refire, en realidade só ten aplicación práctica precisamente no caso en que as obras ruinosas se atopen fora do dominio público viario. En primeiro lugar, porque en ningún caso se poderían manter construcións privadas sobre aquel e, polo tanto, en caso de que algunha construción se sitúe nel, a administración titular da estrada sería competente, por si mesma para demolela, sen necesidade da declaración de ruína por parte da administración municipal.