

**DICTAMEN 6/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y  
METROPOLITANOS DE VIAJEROS EN ANDALUCÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DE  
28 DE JUNIO DE 2002**

**ÍNDICE**

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 5 de junio de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito del Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía consta de un total de cuarenta y nueve artículos, cinco Disposiciones Adicionales, Tres Transitorias y dos Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos, justificativa de la necesidad de promulgar la norma y descriptiva de su contenido.

Los cuarenta y nueve artículos se estructuran de la siguiente manera:

**Título Preliminar: “Disposiciones generales” (arts. 1 a 5), Capítulo Único**, en el que destaca la distribución de competencias entre la Administración Local y Autonómica, reservándose ésta la declaración de los transportes como de “interés metropolitano”.

**Título I “De los transportes urbanos y metropolitanos” (arts. 6 a 12), Dos Capítulos**. En el Primero se define que ha de entenderse por transporte urbano y se potencia la autonomía municipal en este ámbito. En el segundo, además de definirse el ámbito metropolitano, se regula la “Declaración de Interés Metropolitano”, uno de los pilares básicos de la Ley.

**Título II “Del transporte de viajeros en automóviles de turismo” (arts 13 a 17), Capítulo Único**, en el que se hace referencia tanto a elementos del transporte urbano como del interurbano, posibilitando el establecimiento de “Áreas Territoriales de Prestación Conjunta” en las zonas en las que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de varios municipios.

**Título III “De los instrumentos de ordenación y coordinación” (arts. 18 a 23), Tres Capítulos**, en los que se regulan respectivamente, los Planes de Transporte Metropolitano, los Programas Coordinados de Explotación, y los Convenios y Contratos-Programa.

**El Título IV “De las Entidades de Transporte Metropolitano” (arts 24 a 29), Dos Capítulos**, en los que se distingue, por un lado, entre los Consorcios de Transportes para la ordenación, coordinación y, en su caso, gestión de los transportes en los ámbitos metropolitanos, y por otro, las Entidades Públicas de Transportes Metropolitanos previstas para el control, inspección y sanción de los servicios de transporte mediante Ferrocarril Metropolitano declarados de interés metropolitano.

**El Título V “Financiación” (arts 30 a 33), Capítulo Único**, en el que básicamente atribuye al Plan de Transporte Metropolitano la tarea de efectuar el análisis de las necesidades financieras y de los recursos que pueden generarse en función del nivel de tarifas que pretenda establecerse.

**El Título VI “Régimen de Inspección y Sancionador” (arts. 34 a 49)**, es el más extenso de la Ley, **Dos Capítulos**, subdividido el segundo en dos secciones, en las que se abordan separadamente las infracciones y las sanciones, y que vienen a reproducir la normativa estatal aplicable a los transportes interurbanos, completándola en algunos aspectos.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La nota más característica y definitoria del Anteproyecto de Ley de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía es su **oportunidad**:

*En primer lugar*, porque cubre el **vacío normativo**, sobre todo en materia de transporte urbano, creado con la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/96, de 27 de Junio, y que declara nulos, entre otros, los artículos 113 a 118 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los que se regulaba el Transporte Urbano y Metropolitano, por entender el mencionado Tribunal que la competencia para su regulación corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

*En segundo lugar*, porque es **necesario** establecer un **marco de actuaciones en el ámbito urbano y metropolitano**, encaminadas a resolver los problemas de movilidad, adecuar las condiciones de accesibilidad y mejorar la calidad y seguridad.

Los procesos de concentración, las nuevas necesidades de movilidad, la mayor utilización del vehículo privado, los problemas medioambientales, etc., hacen imprescindibles afrontar una política integral del transporte en las áreas metropolitanas.

*En tercer lugar*, y como consecuencia directa del vacío legal antes mencionado, se hace **necesario definir** con suma claridad **las competencias de las distintas Administraciones implicadas** en el sistema de transportes, así como la necesaria coordinación entre ellas.

Así mismo, entendemos que en el marco reglamentario de esta Ley, se establezca lo que podríamos llamar carta de derechos y deberes de los usuarios del transporte. Se definiría así, una parte esencial del sistema de transporte urbano y metropolitano.

No obstante, este reconocimiento de la oportunidad del marco regulador de los transportes urbanos y metropolitanos, debe ir acompañado por unas necesarias e imprescindibles observaciones al articulado del Anteproyecto, que de ser incorporadas al texto definitivo, dotarían a esta Ley de una máxima eficacia.

#### **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

Antes de entrar en el articulado de la Ley, conviene hacer una breve alusión a su *Exposición de Motivos*. En ella, a pesar de hacer referencia al vacío normativo creado por la Sentencia del Tribunal Constitucional a que antes hacíamos mención, así como a las materias que forman parte del contenido de la ley, se echa en falta una exposición razonada de los motivos de fondo, y no sólo de forma, que fundamentan su publicación.

Así, y entre otros, la movilidad, la accesibilidad, la calidad, el desarrollo sostenible y la apuesta por el transporte público, son conceptos fundamentales a tener en cuenta y que, en todo caso, deben reflejarse como preámbulo del articulado, estableciéndose como objetivos a conseguir con la aplicación y desarrollo de la Ley.

### **TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPÍTULO ÚNICO.**

Este Consejo considera necesaria la adición de un artículo 6 (con la consiguiente reenumeración del resto del articulado) con la siguiente redacción:

“Artículo 6: Como instrumento para la protección y defensa de los usuarios del transporte urbano y metropolitano de viajeros, se declara expresamente vigente, en el ámbito del transporte urbano y metropolitano de viajeros en Andalucía, el Capítulo VIII de la Ley 16/87 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en su actual redacción, en lo referente a las competencias de la Juntas Arbitrales de Transportes para la resolución de conflictos entre los viajeros y los transportistas, así como su regulación reglamentaria contenida en el Real Decreto 1211/90 de 28 de septiembre.”

A pesar de que la Disposición Final Primera de la Ley establece que, en todo lo no previsto en la misma, se estará a lo dispuesto en la legislación vigente reguladora de los transportes interurbanos, lo cual pudiera dar lugar a pensar que esta enmienda resulte innecesaria, el C.E.S.-A. considera la misma de gran trascendencia por lo siguiente:

La actual regulación del arbitraje de transporte estableciendo su obligatoriedad para conflictos de cuantía inferior de 3.005,06 € salvo declaración en contra de una de las partes con carácter previo a la formalización del contrato, supone una clara inversión y circunstancia excepcional en relación al carácter convencional expreso del sometimiento arbitral. Esto, unido al beneficio evidente que supone para la protección de los usuarios la normativa estatal en la materia y la incomodidad manifestada por algunos operadores con esta circunstancia, nos lleva a considerar ineludible el que una norma de carácter territorial u funcionalmente más restringido, como es la que se aborda en el dictamen, deba ratificar la plena vigencia del régimen estatal al objeto de evitar cualquier duda o cuestionamiento que contribuya a dificultar la ya delicada actuación de dichas juntas.

Asimismo, se considera conveniente que la norma haga una puesta decidida y expresa por el sistema arbitral como un instrumento idóneo, ágil y equitativo para resolver las controversias entre usuarios y empresas, sin que ello suponga que la empresa que no lo desee pueda hacer uso de su derecho y excluirlo cumpliendo con los requisitos legales para ello.

## **TÍTULO I. DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y METROPOLITANOS**

### **CAPÍTULO II. Transportes Metropolitanos**

#### **Artículo 11: Conceptos**

Como primera mención que se hace, al final del apartado primero, debe establecerse que se trata *“El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía”*.

## **TÍTULO II. DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOMÓVILES DE TURISMO.**

### **Artículo 17: Áreas Territoriales de Prestación Conjunta.**

Las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta se configuran para ordenar determinados servicios de transporte (en automóviles de turismo) entre varios municipios, cuando exista interacción o influencia recíproca.

Creemos que la Ley debe definir las condiciones mínimas o los parámetros básicos que fundamenten la creación de estas Áreas, y no dejarse su determinación al simple criterio ambiguo y subjetivo de la Consejería competente en materia de transporte o al Consorcio de Transporte Metropolitano correspondiente.

### **TÍTULO III. DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y COORDINACIÓN.**

#### **CAPÍTULO I. Plan de Transporte Metropolitano**

##### **Artículo 19: Contenido del Plan de Transporte Metropolitano**

En el apartado a) se establece que el Plan de Transporte Metropolitano deberá contener: “*Delimitación y justificación de su ámbito*”. Entendemos que esta delimitación debe acotarse en las dos vertientes de aplicación: el funcional y el territorial.

Por lo tanto, este apartado. a) del artículo 19 debería quedar como sigue:

“ a) Delimitación y justificación de su ámbito funcional y territorial”.

Al iniciarse con la declaración de interés metropolitano todo el proceso de configuración del sistema de transporte metropolitano, entendemos que esta declaración debe realizarse en el marco del Plan de Transporte Metropolitano y no de manera independiente por medio de un Decreto del Consejo de Gobierno, tal y como se establece en el artículo 12 de la Ley. Además, de esta manera se garantiza una mayor participación en el proceso planificador de todas las partes implicadas, que no se logra mediante la declaración por Decreto.

##### **Artículo 20: Elaboración, aprobación y revisión del Plan.**

Este artículo establece el proceso de elaboración, delimitándolo a la “*elaboración y aprobación inicial...*” No entendemos porque se incluye el término “inicial”, ya que a nuestro entender, no debe diferenciarse si el proceso se realiza por primera vez o no.



Asimismo, establece que el Plan será a propuesta, “en su caso, del Consorcio....”. No parece que proceda el inciso “en su caso”, pues, en todo caso, habrá de ser el consorcio quien propondrá el Plan.

Por lo tanto, el artículo 20 quedaría como sigue:

*“La elaboración y aprobación del Plan de Transporte Metropolitano y de sus revisiones se realizará por la Consejería competente en materia de transportes a propuesta del Consorcio a que se refiere el Título IV, y su aprobación definitiva corresponderá al Consejo de Gobierno, oídas las Corporaciones Locales interesadas y previo informe de los órganos consultivos de ámbito autonómico en las materias de ordenación del territorio y transportes. Las modificaciones que no supongan revisión del Plan serán aprobadas por la Consejería competente en materia de transportes a propuesta del consorcio de transporte metropolitano”*

#### **Artículo 21: Vigencia y efectos**

Este artículo establece la vigencia del Plan de carácter indefinido. Entendemos que es importante acotar temporalmente la duración del Plan. Esta acotación temporal no significaría acortar su periodo de vigencia, sino establecer procesos de revisión concretos en el tiempo.

### **CAPÍTULO II. Programas Coordinados de Explotación de los Transportes Urbanos e Interurbanos**

#### **Artículo 22: Conceptos.**

En este artículo se define los Programas Coordinados de Explotación de los transportes urbanos e interurbanos como “*el instrumento a través del cual se establecen las medidas necesarias para la coordinación de los servicios urbanos e interurbanos de transporte regular de viajeros cuando existan tráficos coincidentes, conforme a lo indicado en el Artículo 9 de esta Ley*”.

En realidad, es el instrumento fundamental para resolver los problemas que puedan surgir de coordinación entre líneas urbanas y metropolitanas. Por lo tanto, la Ley tiene que enumerar los contenidos mínimos que los Programas deben contener. Entre otros, los siguientes:

1. Análisis de la oferta y la demanda actuales y prevista, así como la justificación de los nuevos servicios.
2. Determinación de los servicios coincidentes.
3. Medidas de coordinación a implantar.
4. Marco tarifario resultante con indicación de los criterios para el reparto de ingresos.
5. Medidas compensatorias que, en su caso, deban aplicarse a favor de los concesionarios de servicios existentes para garantizar el equilibrio económico de la explotación.

Siendo los operadores interurbanos una de las partes intervinientes en la coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano, debería ser posible que estos pudiesen, también, iniciar la elaboración de estos programas coordinados de explotación.

## **TÍTULO IV. DE LAS ENTIDADES DE TRANSPORTE METROPOLITANO**

### **CAPÍTULO I: Consorcio de Transporte Metropolitano**

#### **Artículo 24: Concepto y creación**

En el apartado 1, se establece la posibilidad de que sea el Consorcio el que ordene y coordine los transportes, así como el que gestione los Planes. Esta Ley establece como figura central del sistema la definición del Consorcio. Por lo tanto, y siendo consecuente, *“La ordenación y coordinación de los transportes en cada uno de los ámbitos metropolitanos delimitados y la gestión de los planes de transporte metropolitano deberá llevarse a cabo por un Consorcio....”*, eliminando así la ambigüedad creada en su redacción inicial.

## **Artículo 27: Órganos del Consorcio de Transportes Metropolitanos y Artículo 28: Adopción de Acuerdos.**

Entendemos que siendo el Consorcio la entidad cuyo objeto es articular la ordenación y coordinación de las Administraciones consorciadas, para ejercer de forma conjunta las competencias que les corresponde en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte, corresponde a esta Ley determinar aspectos tan fundamentales como es su estructura, organización y competencia.

Destacamos que es el Consorcio el que propone el Plan de Transporte Metropolitano, lo gestiona, coordina y ordena.

Por lo tanto, es el punto central de decisiones de todo el sistema de transporte en el marco metropolitano.

En este sentido, entendemos que el art. 27 y art. 28 deberían eliminarse, a la vez que debe crearse un capítulo específico para definir la estructura, organización y competencia de los diferentes órganos de los consorcios, y garantizándose, en cualquier caso, la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

## **TÍTULO V. FINANCIACIÓN**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

#### **Artículo 30: Fuentes de financiación**

En el apartado b), se establece como fuente de financiación “Las recaudaciones tributarias...”. Dada la ambigüedad de la expresión, se debería acotar la misma, concretándose a que categoría de tributos se está refiriendo.

## **TÍTULO VI. RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y SANCIONADOR**

Se recoge en este Título del régimen de inspección y sanciones los artículos que en cuanto al régimen sancionador contiene la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, incluyéndose también en materia de infracciones la normativa recogida en el antiguo Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos en vehículos de turismo de 1.979, dada la necesidad de elevar de rango normativo a reserva legal algunas materias muy específicas de este sector.

### **CAPÍTULO II. Del Régimen Sancionador**

#### **Artículo 36: Responsabilidad administrativa**

En el apartado 2, letra c, no se determina con precisión al sujeto responsable. Al tratarse de un aspecto tan importante, como es el régimen sancionador, interesamos una nueva redacción en aras del principio de seguridad jurídica y de tipicidad que rige en materia sancionadora. Este último principio exige la predeterminación y descripción legal de las conductas sancionables y de los sujetos responsables, sin que quepan cláusulas generales, contrarias también al principio de seguridad jurídica.

#### **Artículo 43: Cuantía de las multas**

Entendemos que la redacción del apartado a) del punto primero es incorrecta, por lo que se propone su modificación en consonancia con la redacción del artículo 143 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El régimen sancionador que se establece en el presente borrador de Ley a través de los artículos 38 y siguientes, transcribe los artículos que sobre este tema contiene la Ley Estatal de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento.

### **Disposición transitoria segunda.**

El apartado 2, establece un periodo de adaptación de los estatutos de los Consorcios que existan a la entrada en vigor de la Ley de dos años. Entendemos que el plazo de adaptación es excesivamente largo, al no ser necesario ni existir causa que justifique que tal periodo se alargue por tanto tiempo. De este modo, y con la finalidad de que estos Consorcios funcionen rápidamente conforme a esta Ley, sugerimos la reducción del plazo a seis meses, tiempo que se estima más que suficiente para proceder a su adaptación.

Finalmente, resulta necesario subrayar la necesidad de que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final Segunda, se lleve a cabo el debido desarrollo reglamentario de esta norma, así como que se haga efectivo en un plazo prudencial y razonable.

## **V. CONCLUSIONES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

Sevilla, a 28 de junio de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S.-A.

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S.-A.

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix