

**DICTAMEN 6/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria
celebrada el día 30 de marzo de 2006*

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. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, 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 8 de marzo de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 8 de enero de 2006, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

II. Contenido

El texto que este Consejo Económico y Social de Andalucía tiene el encargo de dictaminar se basa en la consideración que la Unión Europea da al ferrocarril en el conjunto de las nuevas medidas normativas sobre transportes, destacando el Libro Blanco: “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, debido a su especial incidencia en el establecimiento de nuevos sistemas de transportes que aseguren la consecución de una movilidad sostenible, es decir, la consecución de unos transportes que colaboren al desarrollo sostenible, en el sentido de que sean favorables al medio ambiente.

Uno de los principios rectores de este nuevo modelo, que busca impulsar y mejorar el ferrocarril como modo de transporte, es la separación, tanto económica como jurídica, entre las infraestructuras ferroviarias y los servicios de transporte ferroviarios. Siguiendo este principio se pretende asegurar que el mercado gestione parte de las actividades de prestación de servicios de transporte ferroviario, preservando a su vez el interés público respecto a los mismos.

Andalucía participa de un contexto, tanto demográfico como urbanístico y económico, común a gran parte del resto del territorio europeo, con grandes ciudades muy separadas entre ellas que concentran a gran parte de la población andaluza y de la actividad económica.

En este sentido, la Junta de Andalucía considera que la consecución de un sistema de transporte ferroviario eficaz pasa por dotar a la Comunidad Autónoma de normas con rango legal, para acercarnos al objetivo pretendido en el Estatuto de Autonomía, concretamente en el Artículo 12.3: ”... la realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos”.

La Administración autonómica andaluza cuenta con mecanismos para ello, derivados de lo establecido en el Artículo 13, en el que se determinan los ámbitos y materias sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas. Concretamente, los Apartados 8, 9 y 10 del

mismo ofrecen a la Administración autonómica la posibilidad de regular el futuro del sistema de transporte ferroviario en Andalucía, considerando la separación entre infraestructuras y servicios del mismo, según las actividades, funciones y potestades a ejercer.

Pasando a la estructura del texto, se puede resaltar que consta de treinta y ocho Artículos distribuidos en siete Títulos numerados. Además, cuenta con dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales. Se cierra la Ley con la inclusión de un Anexo, en el que se definen distintos conceptos establecidos en la misma.

El contenido de la Ley puede esquematizarse del siguiente modo:

TÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES” (Arts. 1 y 2)

En él se establece el objeto y ámbito de la Ley y los fines y principios de la misma. Entre los primeros, destaca la regulación de la prestación de servicios de transporte público ferroviario y de la construcción y administración de infraestructuras ferroviarias. Entre los fines y principios, destaca la promoción de la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte ferroviario de las andaluzas y andaluces, posibilitando la comunicación interna en el territorio de la Comunidad Autónoma, el respeto al medio ambiente y prestando una atención especial a personas con discapacidad.

TÍTULO II. “SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA” (Arts. 3-5)

Se definen los Servicios Ferroviarios de Andalucía como aquellos referidos al transporte ferroviario de viajeros y mercancías que discurren íntegra y exclusivamente por el territorio andaluz, independientemente de la titularidad de las infraestructuras utilizadas. Se declaran todos ellos como servicios de interés general y se definen los Servicios Ferroviarios Convencionales y los de Alta Velocidad Interior de Andalucía.

TÍTULO III. “DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS” (Art. 6)

Se enumeran los distintos derechos de las personas usuarias de este tipo de servicios de transporte, respetando los niveles de calidad que determine la Consejería competente en materia de transporte.

TÍTULO IV. “INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA” (Arts. 7-22)

Este Título se presenta dividido en seis Capítulos en los que se regulan las materias que su propio enunciado adelanta. Destaca la atribución de las funciones de administrador de las infraestructuras ferroviarias andaluzas al Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces, creado por la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía.

CAPÍTULO I. Disposiciones Generales (Arts. 7-8)

CAPÍTULO II. Establecimiento, Proyecto y Construcción de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía (Arts. 9-12)

CAPÍTULO III. Limitaciones a la Propiedad (Arts. 13-19)

CAPÍTULO IV. Administración de las Infraestructuras Ferroviarias (Art.20)

CAPÍTULO V. Administrador de las Infraestructuras Ferroviarias (Art. 21)

CAPÍTULO VI. Infraestructuras Ferroviarias de Titularidad Privada (Art. 22)

TÍTULO V. “PRESTACIÓN DE SERVICIOS FERROVIARIOS ADICIONALES, COMPLEMENTARIOS Y AUXILIARES” (Art. 23)

Dichos Servicios son definidos en el Anexo final de la Ley. Su régimen jurídico y las condiciones de prestación se determinarán reglamentariamente.

TÍTULO VI. “SEGURIDAD FERROVIARIA” (Art. 24)

La administración de las infraestructuras ferroviarias andaluzas y la prestación de servicios ferroviarios sobre las mismas se harán sujetas al cumplimiento de las normas de seguridad ferroviaria, tanto de carácter estatal y comunitario como a las propias disposiciones de desarrollo de esta Ley.

TÍTULO VII. “RÉGIMEN SANCIONADOR Y DE INSPECCIÓN” (Arts. 25-38)

En él se define el régimen sancionador, las actividades de inspección; el concepto y clasificación en leves, graves y muy graves de las infracciones y las correspondientes sanciones a aplicar en cada caso; así como el procedimiento sancionador y el régimen de prescripción.

Disposiciones Adicionales

Primera. Organismo regulador

Segunda. Infraestructuras existentes

Disposición Transitoria Única. Mejora de los servicios existentes

Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa

Disposiciones Finales

Primera. Legislación supletoria

Segunda. Habilitación normativa

Tercera. Entrada en vigor

ANEXO I.

III. Observaciones generales

El sistema de transportes en España está influenciado de manera decisiva, como no puede ser de otra forma, por los principios de la Política Común de Transportes. Su importancia estratégica hace que el ferrocarril sea especialmente considerado en el conjunto de las medidas normativas y de planificación, así como en la nueva ordenación del sector del transporte, como destaca en este sentido el Libro Blanco “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”.

De igual manera, se establece en la planificación nacional, a través del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) del Ministerio de Fomento, que consolida el modelo ferroviario mediante “la separación de la gestión de la infraestructura y los servicios, la creación de un sistema de licencias para las empresas ferroviarias, la apertura del acceso al transporte nacional e internacional para nuevos operadores ferroviarios, el fortalecimiento de la administración ferroviaria y la creación de un organismo regulador de la actividad sectorial”.

Este proyecto de Ley de Servicios Ferroviarios Andaluces pretende trasladar al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma la ordenación tanto de las infraestructuras ferroviarias como de los servicios de transporte ferroviarios, cuyo itinerario se desarrolle íntegra y exclusivamente sobre territorio andaluz y no tenga la consideración de infraestructura de interés general del Estado.

Podemos indicar, por lo tanto, que este proyecto de Ley es oportuno, en cuanto permitirá desarrollar la política ferroviaria europea de liberalización y competencia.

Sin perjuicio de ello, sería conveniente que la norma tuviera en consideración la legislación vigente en el ámbito estatal (Ley 39/2003, de 27 de noviembre, del Sector Ferroviario y normas de desarrollo) a la hora de precisar algunos de sus contenidos.

IV. Observaciones al articulado

TÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES”

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación (propuesta de precisión)

Se considera conveniente reestructurar el texto de este Artículo, en aras de una mayor claridad gramatical. En este sentido, el complemento “*en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía*” debería aparecer al final del texto, una vez que se establece el objeto de la ley.

Artículo 2. Fines y principios

Párrafo primero (propuesta de supresión)

En coherencia con lo establecido en el Artículo 3, apartado 1, en el que se definen los servicios ferroviarios como los de transporte ferroviario de viajeros y mercancías, este Consejo Económico y Social de Andalucía estima que debería suprimirse de este párrafo la alusión a las mujeres y hombres, para no limitar los fines de la Ley.

Párrafo segundo (propuesta de inclusión)

Se considera conveniente la inclusión, en el párrafo segundo de este Artículo, de una referencia a la promoción del ferrocarril en igualdad de condiciones con otros medios de transporte.

TÍTULO IV “INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA”

CAPÍTULO II. Establecimiento, Proyecto y Construcción de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía

Artículo 9. Establecimiento

Apartado 2 (propuesta de precisión)

En él se establece un mecanismo para el caso que los municipios mostrasen disconformidad con las nuevas líneas ferroviarias, tramos de las mismas o de otros elementos ferroviarios no incluidos en los planeamientos urbanísticos vigentes de los núcleos de población afectados.

En opinión de este Consejo, el mecanismo de elevación al Consejo de Gobierno, para la modificación o revisión del planeamiento afectado debería perfeccionarse pues, según la actual redacción, parece que la previsión recogida es que siempre se deberá revisar el planeamiento de dicho municipio para su acomodación a las determinaciones del estudio informativo. Sin embargo, se plantea la duda sobre qué ocurre si la modificación del planeamiento urbanístico del municipio perjudicase a terceros, sean particulares o administraciones.

Apartado 3 (propuesta de precisión)

En el mismo sentido que en el anterior, en este apartado se recoge el trámite de información pública por plazo de 30 días, simultaneándolo con el trámite de informe de la Consejería competente en materia de ferrocarriles y ello en cumplimiento de la legalidad (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), pero limitando las posibles alegaciones en este trámite sobre la concepción global del trazado.

Creemos que no se debería limitar el contenido de las alegaciones en el trámite de información pública por varios motivos: en primer lugar, porque lo que se está tramitando es el establecimiento o la modificación de

infraestructuras de líneas ferroviarias o sus tramos que puede no tener nada que ver con la concepción global del trazado. En segundo lugar, porque no se puede limitar el derecho de particulares, organismos, instituciones e incluso Administraciones a ser oídos en el trámite mencionado.

CAPÍTULO III. Limitaciones a la Propiedad

Artículo 16. Normas especiales

Apartado 1 (propuesta de modificación)

El presente Apartado en su segundo párrafo establece que “serán costeadas por los promotores, aquellas obras en la zona de dominio público o en la zona de protección cuya finalidad sea salvaguardar paisajes o construcciones o limitar el ruido provocado por las líneas ferroviarias”.

Mantenemos que la actual redacción puede suponer graves perjuicios para algunas Administraciones y para los simples administrados, al tener que costear económicamente situaciones que no están obligados a asumir, máxime si, tal como recoge la Exposición de Motivos del Anteproyecto, el modelo de transporte que se pretende ha de ser rápido, seguro y sostenible, en la línea de lo propuesto en el Libro Blanco del transporte, contribuyendo al bienestar económico y social sin perjudicar la salud humana ni el medio ambiente.

Artículo 17. Límite de edificación

Apartado 4 (propuesta de modificación)

El CES-A considera que se debe modificar el contenido de este Apartado en el sentido de lo establecido en la Orden 2230/2005, de 6 de julio, del Ministerio de Fomento, por la que se reduce la línea límite de edificación en los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurren por zonas urbanas, dictada por el Ministerio de Fomento.

Esta Orden, en relación con el Apartado 4 del Artículo 16 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y el Apartado 4 del Artículo 34 del Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, faculta al Ministerio de Fomento para que pueda establecer en zonas urbanas la línea límite de la edificación a una distancia inferior a la de 50 metros, establecida con carácter general por el Apartado 1 de dicho Artículo 16, siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente, al igual que lo hace el Anteproyecto en los puntos 2 y 4 del Artículo que comentamos.

Concretamente la referida Orden establece que:

“En orden a asegurar el más ágil funcionamiento de los servicios en la referida materia, mediante la Orden FOM/1323/2005, de 5 de mayo, se delegó en el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación el ejercicio de las facultades de reducción de la línea límite de edificación en los supuestos previstos en el artículo 16 de la Ley del Sector Ferroviario.

La particular trascendencia que reviste la modificación de dicha línea, en el supuesto previsto en el citado Apartado 4 del Artículo 16 de la Ley del Sector Ferroviario; la necesidad de una adecuada integración del ferrocarril en las mismas, con plena salvaguarda de la seguridad del tráfico ferroviario; y el respeto a las expectativas públicas y privadas que se derivan del planeamiento urbanístico aconsejan el ejercicio de dicha facultad.

En consecuencia, al amparo de lo establecido en la referida Orden, se resuelve:

Primero.– En los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurren por zonas urbanas y siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente, queda establecida la línea límite de edificación a una distancia de veinte metros de la arista exterior más próxima de la plataforma.

Segundo.– Sin perjuicio de lo anterior, será posible asimismo reducir la distancia señalada en el apartado precedente en casos singulares siempre y cuando la reducción que se pretenda redunde en una mejora de la ordenación urbanística y no cause perjuicio a la explotación ferroviaria, previa solicitud del interesado y tramitación del correspondiente expediente administrativo, que deberá en todo caso ser informado favorablemente por el administrador de la infraestructura ferroviaria correspondiente.”

Se sugiere por tanto que se modifique la norma en el sentido de lo establecido por la Orden citada por resultar más ajustado y preciso.

TÍTULO VII “ RÉGIMEN SANCIONADOR Y DE INSPECCIÓN”

Artículo 25. Alcance del régimen sancionador en materia ferroviaria

Apartado 4 (propuesta de modificación)

En el Anteproyecto de Ley no se justifica suficientemente por qué a un mismo comportamiento infractor, que pudiera ser catalogado con arreglo a dos o más tipos infractores, tenga que ser sometido a la sanción que corresponda al más grave de ellos.

Consideramos que las potestades administrativas están inspiradas en una serie de principios tales como el de la proporcionalidad, que impone la debida relación entre el ilícito cometido y la sanción impuesta. Por tanto, aún argumentando el margen de actuación que tiene la Administración en la imposición de sanciones, la misma debe tener en cuenta las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, de cada caso. Por tanto, siguiendo el principio comentado, no encontramos justificación el sancionar con la sanción más grave en el supuesto de que el hecho infractor pueda ser calificable con arreglo a dos o más tipos infractores.

Artículo 32. Sanciones

Apartado 2 (propuesta de modificación)

El texto dictaminado establece el posible incremento de la multa, cuando se obtenga un beneficio cuantificable. El CES-A considera de mayor coherencia la fórmula seguida en la Ley 39/2003, de 27 de noviembre, del Sector Ferroviario, para regular esta cuestión, de tal forma que proponemos la sustitución de la expresión “*se incrementará*” por “*podrá incrementarse*”.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

Sevilla, 30 de marzo de 2006

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández