

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA RELATIVO AL "ANTEPROYECTO DE LEY DEL TRANSPORTE METROPOLITANO DE VIAJEROS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN".

Visto el borrador del *Anteproyecto de Ley del Transporte Metropolitano de Viajeros de la Comunidad Autónoma de Aragón*, se emite el presente informe al amparo del artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

I. Se indica en la exposición de motivos del anteproyecto que tiene por **objeto** *"establecer el régimen jurídico aplicable al transporte metropolitano de viajeros, así como determinar el instrumento necesario, las Directrices metropolitanas de movilidad, que permitan su funcionamiento integrado y coordinado con los transportes interurbanos y urbanos y con el resto del sistema de movilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, de modo que se garantice una accesibilidad adecuada, segura y con el mínimo impacto ambiental posible"*

II. En cuanto al **título competencial** en que se ampara, la Constitución Española, en su artículo 148.1.5ª, atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de ferrocarriles, carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. Así, tal y como se cita en la exposición de motivos del anteproyecto, el artículo 71.14ª y 15ª del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, en redacción dada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de *"Aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte en el territorio de Aragón que no tengan la calificación legal de interés general, así como la participación en la planificación, en la programación y en la gestión de las infraestructuras que tengan tal calificación en los términos que establezca la ley estatal"* y asimismo en materia de *"Transporte terrestre de viajeros y mercancías por carretera, por ferrocarril y por cable, así como el transporte fluvial, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia de la titularidad de la infraestructura."*

III. Atendiendo a la **naturaleza jurídica del texto** remitido, nos encontramos ante la tramitación de una iniciativa legislativa, para cuyo ejercicio tiene competencia atribuida el Gobierno de Aragón en el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en el artículo 12.3 de la precitada Ley 2/2009.

IV. Desde el **punto de vista procedimental**, a tenor del artículo 37 de la Ley 2/2009, el Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón; elaboración que debe adecuarse al procedimiento establecido en el propio artículo 37 de la Ley 2/2009 y a lo preceptuado en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015; siendo en este procedimiento en el que se incardina el anteproyecto de ley objeto de este informe.

1.- Dispone el artículo 37.2 de la Ley 2/2009, que la **iniciativa** para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

Consta en la documentación remitida a esta Secretaría General Técnica, Orden de 25 de enero de 2018, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley del Transporte Metropolitano de Viajeros de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Siendo la materia objeto de regulación en el anteproyecto que nos ocupa, el transporte metropolitano de viajeros de la Comunidad Autónoma de Aragón, al amparo del título competencial establecido en el artículo 71.14ª y 15ª del Estatuto de Autonomía; y correspondiendo al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda *"El ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de transportes y la planificación e impulso de las infraestructuras necesarias para su desarrollo"*; a tenor de lo dispuesto en el artículo 1. e) del Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; la Orden de 25 de enero de 2018, de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto debe reputarse conforme con lo preceptuado en el precitado artículo 37.2 de la Ley 2/2009.

En la propia Orden se exponen la cobertura legal que la ampara y las necesidades que la motivan y, asimismo, se encomienda a la Dirección General de Movilidad e Infraestructuras la elaboración y tramitación del anteproyecto; siendo esta el órgano directivo competente a tenor de lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009.

2.- Acompaña al anteproyecto que nos ocupa, Informe de 5 de marzo de 2018, del Secretario General Técnico de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, relativo a la **consulta previa** realizada para la elaboración del proyecto de ley de Transporte Metropolitano de Viajeros de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A la vista del referido informe, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se ha sustanciado una consulta pública, por el periodo comprendido entre el 6 y 26 de febrero de 2018, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. A tal efecto, se ha facilitado, en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, documento en el que de forma clara y concisa se precisan: a) los antecedentes de la norma, b) los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, c) la necesidad y oportunidad de su aprobación, d) los objetivos de la norma, y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Asimismo, consta en el referido informe que, transcurrido el periodo fijado, no se ha producido la participación de ningún ciudadano ni entidad. Así pues, cabe concluir que se ha cumplido con el trámite de consulta pública previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y sustanciado con arreglo a las Instrucciones sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo, de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón y publicadas por Orden CDS/20/2017, de 16 de enero (BOA nº 17, de 26 de enero de 2017)

3.- Conforme a lo estipulado en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, consta en el expediente **Anteproyecto** de Ley del Transporte Metropolitano de Viajeros de la Comunidad Autónoma de Aragón y **Memoria Justificativa** suscrita por el Director General de Movilidad e Infraestructuras el 12 de abril de 2017.

En esta memoria, cumpliendo con lo preceptuado en el precitado artículo 37.3 de la Ley 2/2009, se justifica la necesidad y oportunidad de elaborar la norma y se refiere su inserción en el ordenamiento jurídico; el contenido de la misma, y las consideraciones sobre el impacto por razón de género de las medidas establecidas. Asimismo, se incluye, como apartado de la misma, la memoria económica.

En la memoria justificativa se motiva la improcedencia de llevar a cabo un proceso de deliberación participativa, apelando, a tal fin, y dado su contenido, al carácter eminentemente organizativo del anteproyecto. Al respecto, dispone el artículo 54.5 in fine de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón que *"en caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente"*

En cuanto a la memoria económica, finaliza indicando que *"el análisis del impacto económico permite concluir que el proyecto de ley supondrá un impacto económico positivo para el conjunto de las administraciones con competencias en materia de transportes en los ámbitos metropolitanos, Y, en particular, en lo que se refiere al impacto económico para el Gobierno de Aragón, la aplicación de la ley no conlleva por sí misma modificación alguna de las cuantías económicas dispuestas por el Gobierno de Aragón en materia de transporte público de viajeros en el ámbito metropolitano, y que ya actualmente viene canalizándose a través del Consorcio de Transportes de Área de Zaragoza"*. No obstante, también en ella se hace constar que *"las citadas Directrices Metropolitanas de Movilidad elaboradas por el CTAZ cuantifican que la futura red metropolitana de transporte público de Zaragoza supondrá un incremento del servicio de más de 873.932 km anuales adicionales, lo que representa un 17,5% más de servicio respecto a la situación actual, con un incremento global del coste de apenas un 3,3%, y una estimación total de déficit de explotación, y por tanto de las aportaciones de las administraciones, próximo a los 8,8 millones de euros, sólo un 0,3% superior al actual"*. Consecuentemente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, este proyecto normativo deberá incluir el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

4.- Asimismo, por disposición del apartado 3 del artículo 37 de la Ley 2/2009, el anteproyecto de ley ha de ser **informado por la Secretaría General Técnica** del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; siendo éste, el informe que nos ocupa.

5.- Amén de los trámites, hasta la fecha, realizados, a tenor del artículo 37.6 de la Ley 2/2009, **El Consejero de Vertebración del territorio, Movilidad y Vivienda**, en tanto titular del Departamento proponente, *"elevatorá el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos."*

6.- Atendiendo a lo preceptuado en los artículos 15.1. c) y 39 de la Ley 8/2015, así como a lo dispuesto en la Instrucción 3 Información de Relevancia Jurídica del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, de forma inmediata **tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, el anteproyecto de ley deberá publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.**

7.- Por disposición del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y dado que el anteproyecto de ley afecta a derechos e intereses legítimos de las personas deberán realizarse los **trámites de audiencia e información pública.**

Conforme al precitado precepto, estos trámites los efectuará el centro directivo competente, mediante la publicación del texto en el portal web correspondiente; además, también podrá efectuar audiencia directa a las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Debe tenerse en cuenta que, la audiencia e información públicas deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. (artículo 133.3 de la Ley 39/2015).

En particular, siendo el anteproyecto la referencia legislativa autonómica que desarrolla y regula el ámbito de actividad del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza (CTAZ) y dadas las obligaciones que establece para las entidades locales, se estima pertinente otorgar el trámite de audiencia a dichas entidades; en el supuesto de las integrantes de las Administración Local aragonesa, a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

Si bien, conviene recordar que, como dispone el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.”*

8.- A tenor del artículo 37.7 de la Ley 2/2009, en concordancia con el artículo 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Aragón, el anteproyecto de ley se someterá a **informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.**

9.- También exige el precitado artículo 37.7 que el anteproyecto se someta a otros informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas.

Dispone el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, que: *“Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018 o de cualquier ejercicio posterior deberá incluir una memoria económica*

detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública". Así pues, atendiendo al contenido del anteproyecto en materia de financiación, se considera que el mismo ha de ser sometido al **informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública**.

Asimismo, cabe entender, al amparo del artículo 3 del Decreto 189/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula el **Consejo Aragonés de Transporte**, que, de ser efectivamente constituido durante la tramitación del anteproyecto, éste deberá ser informado por el referido Consejo.

10.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.8 de la Ley 2/2009, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, como titular del Departamento proponente, someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno, para su **aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón**, para su tramitación.

V. **Atendiendo a la estructura y contenido**, el Anteproyecto de ley del Transporte Metropolitano de Viajeros de la Comunidad Autónoma de Aragón se estructura en exposición de motivos y parte dispositiva, compuesta por ocho artículos, divididos en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El artículo 37.5 de la Ley 2/2009 exige que en la elaboración de los anteproyectos de ley se tengan en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno. Así pues, el texto del anteproyecto se debe ajustar a las **Directrices de Técnica Normativa** aprobadas por Acuerdo, de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón y publicadas en el BOA nº119, de 19 de junio de 2013, por Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia.

La exposición de motivos, de conformidad con las precitadas Directrices de Técnica Normativa, cumple su función de explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Conviene recordar que, a tenor de la Directriz nº 13. "Consultas e Informes", "En la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc."

En la exposición de motivos del anteproyecto no se hace mención expresa a los **principios de buena regulación** establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. No obstante, tal y como exige el precitado artículo, en ella queda suficientemente justificada su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Asimismo, la Memoria económica del anteproyecto recoge el mandato del artículo 129.7 de la Ley 39/2015, cuantificando costes y estimaciones de déficit de explotación, y valorando sus repercusiones.

En cuanto a la parte dispositiva, la redacción tanto del articulado, como de sus disposiciones posteriores, con carácter general, resulta ajustada a Derecho y no plantea ningún problema de índole jurídica.

Es cuanto se informa sobre el asunto de referencia, sin perjuicio de otras consideraciones mejor fundadas.

Zaragoza, 7 de mayo de 2018

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA



Fdo.: Juan Martín Expósito