



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA RELATIVO AL “ANTEPROYECTO DE LEY DEL TRANSPORTE METROPOLITANO DE VIAJEROS DEL ÁREA DE ZARAGOZA”.

El presente informe se emite, en relación con el “*Anteproyecto de Ley del Transporte Metropolitano de Viajeros del área de Zaragoza*”, al amparo de lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

1.- OBJETO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

Tal y como se recoge en su propia parte expositiva, el objeto del Anteproyecto de Ley sobre el que se emite el presente informe radica, de una parte, en establecer el régimen jurídico aplicable al transporte metropolitano de viajeros en el área de Zaragoza, así como determinar un instrumento (las Directrices Metropolitanas de Movilidad) necesario para permitir 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.

Por otro lado, por razones de eficacia y eficiencia de gestión, se atribuye al Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza (en lo sucesivo, CTAZ), en cuanto entidad pública de carácter asociativo creada en 2006 para articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza y diversos Ayuntamientos del área metropolitana de Zaragoza y coordinar el ejercicio de las respectivas competencias de planificación, creación y gestión de infraestructuras y servicios en materia de transporte, la competencia relativa a la planificación, ordenación, coordinación y gestión de esta red de transporte metropolitano.

En tercer lugar, como importante novedad, el anteproyecto de ley introduce el concepto de “*Sistema Tarifario Integrado*”, conceptualizado como el conjunto de medios dispuestos con la finalidad de conformar un marco tarifario homogéneo y común en todo el sistema de transporte público en el área de Zaragoza, de titularidad pública y de gestión única (atribuida al propio Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza) en todo el ámbito del área metropolitana.

Finalmente, el texto sometido a informe insta la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, puedan realizarse aportaciones públicas de las diversas Administraciones titulares de los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general, para restaurar el equilibrio financiero del conjunto del sistema de transporte metropolitano de viajeros del área de Zaragoza.

2.- HABILITACIÓN COMPETENCIAL.

La Constitución Española, en su artículo 149.1.5ª, atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencia en materia de ferrocarriles, carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte efectuado por estos medios o por cable.

De conformidad con la señalada atribución constitucional, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71.14ª, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de

“14ª.- 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”.



De igual manera, en el artículo 71.15ª la norma estatutaria, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva referida al:

“15ª.- 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”.

En ejercicio de tales habilitaciones competenciales, se promulgó la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón y, posteriormente, la Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera (esta última desarrollada, a nivel reglamentario, mediante Decreto 24/2008, de 12 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas para el mantenimiento y mejora de los servicios de transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón), normas que contienen, a fecha de hoy, los aspectos esenciales de la regulación autonómica de la materia del transporte.

Por su parte, la Disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, contiene una habilitación normativa a aquellas Comunidades Autónomas que (como ocurre en el caso de Aragón) ostentan, por delegación de la Administración General del Estado, la competencia para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, para que puedan modificar las condiciones de explotación que prevé el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, en los términos recogidos en la referida Disposición.

Como complemento de dichas atribuciones competenciales al ente autonómico, hemos de citar la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi, que regula el transporte de viajeros en dicho medio de locomoción, tanto a nivel interurbano (competencia autonómica) como urbano (competencia municipal).

Junto a tal coexistencia de títulos habilitantes, aparece otro título competencial ostentado, en este caso, por el municipio de Zaragoza, y que se regula en el artículo 30 de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza. Dicho precepto atribuye al municipio de Zaragoza tanto la competencia de “*planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios de transporte público urbano de viajeros que se desarrollen en su término municipal*”, sin perjuicio de que cuando se trate de “*transporte interno o que dé acceso a los ámbitos de actuación de Proyectos de Interés General de Aragón, se prestará en el seno del consorcio de transportes*”, como la competencia para establecer “*el régimen de tarifas de los servicios de transportes urbanos de viajeros de competencia municipal*”.

Atendiendo a su naturaleza jurídica, el texto sometido a informe es una iniciativa legislativa que se incardina dentro de la capacidad normativa atribuida al Gobierno de Aragón por el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y por los artículos 12.3 y 37.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en lo sucesivo, LPGA), así como por el concordante párrafo segundo del artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con el artículo 37.2 LPGA, “*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*”. En consecuencia, resulta competente para la elaboración y tramitación del texto del anteproyecto de ley el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, al que corresponde, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.d del Decreto 34/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del referido Departamento, el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de “*transportes y la planificación e impulso de las infraestructuras necesarias*”.



3.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El texto del Anteproyecto de Ley se estructura en una parte expositiva (Exposición de Motivos) y otra parte dispositiva, la cual comprende 8 artículos (organizados en cuatro Capítulos), dos disposiciones Adicionales, una disposición Transitoria y dos disposiciones Finales.

La parte expositiva del anteproyecto de ley cumple, de manera adecuada, con la labor de explicar el objetivo y finalidad perseguidos por la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y haciendo mención a los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración del proyecto normativo. De igual manera, ha de valorarse positivamente la referencia que se hace a los títulos competenciales habilitantes (a los que hemos hecho alusión en el epígrafe anterior del presente informe) para el ejercicio de la presente iniciativa legislativa, circunstancia que supone un adecuado cumplimiento de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón en este aspecto y, por extensión, del mandato contenido en el artículo 37.5 LPGA (*"En la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por Gobierno"*).

Por lo que a la parte dispositiva del texto se refiere, el Capítulo I del anteproyecto lleva por rúbrica "*Normas generales*" y contiene el objeto y ámbito de aplicación de la norma, las definiciones de determinados conceptos, así como las competencias otorgadas a las Administraciones autonómica y local (junto a las atribuciones efectuadas al Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza).

Aborda el Capítulo II la figura de las Directrices Metropolitanas de Movilidad de Zaragoza, constituidas por el documento o documentos en los cuales se determinen las principales líneas de actuación del transporte metropolitano de viajeros del área de Zaragoza, que servirán de instrumento de referencia de la actuación tanto de los poderes públicos como de los operadores privados en materia de movilidad metropolitana, permitiendo un funcionamiento coordinado e integral, por un lado, entre los transportes interurbanos y urbanos y, por otro lado, con el resto del sistema de movilidad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Desde una perspectiva organizativa, el Capítulo III especifica las atribuciones que se otorgan, en materia de transporte público regular de viajeros de uso general de interés y utilidad metropolitana, al Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, en su condición de entidad pública de cooperación interadministrativa con competencias en materia de planificación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte en el ámbito territorial del entorno de Zaragoza.

Los aspectos relativos a la financiación del transporte metropolitano del área de Zaragoza son objeto de tratamiento en el Capítulo IV, destacando, por su carácter novedoso, la figura del sistema tarifario integrado, configurado como un conjunto de medios cuya finalidad es garantizar un marco de ingresos homogéneo en el ámbito territorial del área metropolitana de Zaragoza, cuya gestión se atribuye al Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza.

Culminan el texto sometido al presente informe las Disposiciones relativas a servicios declarados de interés o utilidad general con carácter previo a la entrada en vigor de la futura norma y a las referencias de género (Disposiciones adicionales); las previsiones referidas a la gestión de determinados servicios de transporte público mientras se produzca la aprobación de las Directrices Metropolitanas de Movilidad de Zaragoza (Disposición transitoria), así como la habilitación al Gobierno de Aragón para el ulterior desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en el anteproyecto de ley y la "*vacatio legis*" de la futura norma (Disposiciones finales).

4.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

Conviene señalar, en primer lugar, que dentro de las iniciativas legales contempladas dentro del Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2020 (aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 19 de diciembre de 2019), se incluye la elaboración



del anteproyecto normativo que nos ocupa, cuya tramitación ha de seguir el procedimiento regulado en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA).

El apartado 2 de dicho precepto establece que la iniciativa para la elaboración de los proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno de Aragón por razón de la competencia en la materia objeto de regulación. En consecuencia, con fecha 17 de diciembre de 2019 el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda dictó Orden por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley del Transporte Metropolitano de Viajeros del Área de Zaragoza, al mismo tiempo que se atribuye a la Dirección General de Transportes la tarea de impulsar y realizar todos los trámites administrativos que sean precisos para elaborar el correspondiente Proyecto de Ley.

En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y el concordante artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se realizó el trámite de consulta pública previa, mediante la correspondiente publicación en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón entre los días 12 de febrero y 3 de marzo de 2020, sin recibirse aportación alguna al respecto.

Se ha dado igualmente un adecuado cumplimiento al mandato contenido en el artículo 37.3 LPGA, al haberse elaborado un anteproyecto de ley, así como una Memoria justificativa suscrita con fecha 27 de noviembre de 2020 por el Director General de Transportes en la que se han justificado, de manera adecuada y suficiente, la necesidad y oportunidad de la iniciativa legislativa, al mismo tiempo que se analiza el impacto por razón de género de las medidas contempladas en el anteproyecto normativo, poniéndose de manifiesto el carácter no discriminatorio e igualitario de dichas medidas, tanto desde la perspectiva del género como de la igualdad de oportunidades y mejora de la accesibilidad de las personas usuarios de los servicios de transporte en el ámbito de aplicación del anteproyecto normativo.

Asimismo, la Memoria realiza un exhaustivo análisis del impacto económico del anteproyecto normativo, identificando, de manera minuciosa, los costes que resultarán (en un horizonte temporal de diez años) para el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia de la implementación del nuevo marco de transporte metropolitano regular de viajeros de uso general, así como la forma de su financiación, la cual se instrumentará a través de aportaciones al Presupuesto del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza (al igual que harán el resto de las Administraciones públicas consorciadas integrantes del CTAZ, como consecuencia de la coexistencia de sus respectivos títulos competenciales).

Con la emisión del presente informe de la Secretaría General Técnica de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, se evacúa el trámite preceptivamente exigido en el artículo 37.3 LPGA (*"En todo caso, los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento"*).

Según determina el artículo 37.6 LPGA, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (en cuanto *"titular del Departamento proponente"*) elevará el Anteproyecto de Ley para su toma de conocimiento por el Gobierno de Aragón, a fin de que dicho órgano decida sobre ulteriores trámites a seguir en el procedimiento de elaboración y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Por lo que se refiere a las cuestiones en materia de transparencia y publicidad activa, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, así como su concordante artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, el centro directivo promotor de la iniciativa legislativa deberá proceder a publicar en el apartado de "Información de Relevancia Jurídica/Normas en trámite de elaboración" del Portal de Transparencia del



Gobierno de Aragón, además del presente informe, los documentos integrantes del expediente, en los términos recogidos en el apartado A.3 de la Instrucción nº 3 de fecha 14 de marzo de 2016 del referido Portal.

En atención al contenido del anteproyecto de ley, se considera procedente evacuar el trámite de información pública (a través de la publicación del texto en el correspondiente Portal web del Gobierno de Aragón) al que se refiere el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Igualmente, habrá de darse trámite de audiencia a las entidades, asociaciones y colectivos que agrupen o representen a las personas afectadas por la iniciativa normativa y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (artículo 133 Ley 39/2015, de 1 de octubre) y, en especial, a las entidades locales afectadas, así como al propio Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, a los efectos de formular, en su caso, las alegaciones que tuviese por convenientes.

Consecuentemente, el siguiente trámite que procedería efectuar sería el de la remisión del anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Simultáneamente, debería recabarse la emisión de informe por el Consejo Aragonés del Transporte, dado que dicho órgano, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 189/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula el Consejo Aragonés del Transporte, ha de ser preceptivamente consultado (artículo 3.f) en los supuestos de elaboración de disposiciones que afecten a la ordenación de los transportes terrestres dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, precepto que además ha de ser puesto en relación con el artículo 37.7 LPGA (“...el anteproyecto de ley se someterá a (...) los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas”).

El hecho de que, tal y como se ha expuesto “*supra*”, la futura norma, caso de ser aprobada, comportará una serie de gastos para el Presupuesto autonómico, determina la necesidad de solicitar, con carácter preceptivo, un informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública, de conformidad con el artículo 13.1 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 (“*Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario 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*”), en concordancia con lo dispuesto en el art. 37.7 LPGA “*in fine*” (el anteproyecto de ley se someterá a “los demás órganos cuyos informes o dictámenes que tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas”).

A continuación, el anteproyecto de ley deberá someterse preceptivamente a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 37.7 LPGA, en relación con el artículo 5.2.a del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Una vez evacuados todos los trámites indicados con anterioridad, además de aquéllos que el Gobierno de Aragón (en ejercicio de la facultad que le atribuye el supracitado art. 37.6 LPGA), al realizar la toma de conocimiento del anteproyecto de ley, determine como convenientes, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda someterá el anteproyecto de ley al Gobierno de Aragón para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su posterior tramitación.

5.- OBSERVACIONES AL TEXTO.

Llegados a este punto, se efectúan algunas sugerencias al contenido del texto:



1.- Debe insertarse la denominación de la parte expositiva del anteproyecto del texto ("EXPOSICIÓN DE MOTIVOS", en mayúsculas, en el centro de la línea que encabeza el texto), de conformidad con la Directriz nº 10 de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón.

Asimismo, debería completarse dicha parte expositiva con una mención a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con especial referencia a cómo han sido cumplidos en la elaboración del texto que finalmente vaya a ser tramitado, así como a los aspectos más relevantes de la tramitación de la iniciativa legislativa (es decir, trámites evacuados, informes emitidos, etc), tal y como se establece en la Directriz nº 13 de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

2.- Debe subsanarse la errata de colocar las Disposiciones adicionales después de la Disposición transitoria ya que, conforme determina la Directriz 18 de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, las Disposiciones adicionales se ubicarán en el texto con anterioridad a las Disposiciones transitorias.

Es cuanto se tiene que informar en relación con el asunto de referencia.

Zaragoza, a fecha de la firma electrónica.

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

Fdo.: Juan Martín Expósito