

**HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA***Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza***DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA***Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE CIRCULACIÓN Y SEÑALES PARA LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y ENCOMENDADAS AL ENTE PÚBLICO “RED FERROVIARIA VASCA/EUSKAL TRENBIDE SAREA”.

112/2015 IL

I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, se solicita informe de legalidad del proyecto de Decreto mencionado anteriormente.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1 c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia y en relación con el apartado primero, 3 del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 13 de junio de 1995.

Prevé el citado Acuerdo que se emitirá informe de legalidad respecto de los proyectos de Decreto, siempre que se trate de disposiciones con contenido normativo, una vez verificado que la no intervención de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es conforme a las previsiones que se contienen en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Valorado el contenido normativo que incorpora el proyecto remitido, cabe concluir que encaja en las previsiones del Acuerdo por no encontrarse en ninguno de los supuestos de artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre.

II. DOCUMENTACIÓN Y TRAMITACIÓN

A) DOCUMENTACIÓN

El expediente contiene, además del texto del proyecto de Decreto, la siguiente documentación: (1) Orden de inicio y (2) Orden de aprobación del proyecto de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial; (3) certificado de la Secretaria del Consejo de Administración del Ente Público Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, de 31 de marzo de 2015, sobre el acuerdo de remisión de la propuesta de modificación del Reglamento; (4) informe propuesta de nuevo Reglamento de Circulación y Señales para las infraestructuras ferroviarias de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, emitido por el Ente Público Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea el 24 de marzo de 2015; (5) informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género; (6) informe de Emakunde de 10 de septiembre de 2015; (7) informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial de septiembre de 2015; (8) informe de la Dirección de

Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas; (9) memoria económica y justificativa.

B) TRAMITACIÓN

El proyecto de Decreto se somete a los trámites previstos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante LPEDG).

En general, la tramitación del proyecto se adecua a la estipulada en la LPEDG. Sin embargo, si tenemos en cuenta que en el expediente se constata que *“Su cumplimiento es obligado para todo el personal afectado, tanto de las empresas ferroviarias como del gestor de la infraestructura. Así mismo es de obligado cumplimiento para todos los terceros que efectúen trabajos, en los apartados que les atañen”*, se debe considerar que no se ha dado efectivo cumplimiento al trámite de audiencia de los interesados (artículo 8.1 LPEDG).

En el informe emitido por el Ente Público Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea se indica que dos equipos de trabajo (ETS y Eusko Tren) han analizado el texto vigente para acordar una redacción respecto a cada artículo. A pesar de ello, al tratarse de una regulación sustancial del servicio y existir interesados afectados directamente y fácilmente identificables (empresas operadoras, asociaciones profesionales, sindicatos,...), es necesario que puedan ser oídos para vislumbrar las consecuencias que de su aplicación puedan derivarse para todos los afectados y asegurar la oportunidad, conveniencia y acierto de la regulación propuesta.

Igualmente, entendemos conveniente incorporar a la memoria las actas de estos equipos de trabajo o las razones o el análisis que motiva las opciones recogidas en el proyecto.

Respecto a la negociación o consulta con los representantes de personal, manifestar que el artículo 7.2 LPEDG prevé que se han de negociar o consultar con los representantes de personal, según los ámbitos materiales que establece la legislación correspondiente, los proyectos normativos sobre condiciones de trabajo y los que determine la legislación de la función pública.

En este caso, la norma proyectada establece las reglas operativas y procedimientos necesarios para que la circulación de los trenes se realice de forma segura y eficiente y, en principio, se mueve en un ámbito excluido de la obligatoriedad de negociación colectiva.

Por otra parte, también constatamos la ausencia de la consulta a la Autoridad del Transporte de Euskadi. Ahora bien, para determinar si estamos ante la ausencia de un informe preceptivo o no (artículo 11 de la LPEDG), hemos de atender al contenido de las funciones de consulta que le otorga el artículo 5.1 de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi (en adelante, LATE). Este precepto enumera las materias en las que debe informar y conforme al artículo 6.2 de la LATE *“Los informes establecidos en el apartado 1.5 del artículo anterior tendrán carácter preceptivo”*.

La norma que nos ocupa no se encuentra en ninguna de las materias enumeradas entre los apartados 1.5 a) y f), por lo que únicamente queda atender al contenido del apartado g) que le atribuye la función de *“Emitir los informes que sean preceptivos conforme a la legislación vigente, y, particularmente, ejercer las funciones que la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y sus normas de desarrollo atribuyen al Consejo Nacional de Transportes Terrestres, respecto a*

aquellas competencias cuyo ejercicio corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

La Autoridad del Transporte de Euskadi, es el órgano superior consultivo y de coordinación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del transporte y sus infraestructuras (artículo 1.1 de la LATE), y está adscrita al Departamento competente en materia de transportes del Gobierno Vasco. Igualmente, el Consejo Nacional de Transportes Terrestres es el órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la Administración en asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes (artículo 36.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres).

De este modo, el carácter consultivo y de coordinación del órgano y los términos en que se redacta el apartado 1.5 g) de la LATE, permiten eximir la preceptividad de la consulta a dicha Autoridad, aunque si la hacen muy recomendable.

Finalmente, el expediente remitido no incorpora la versión en euskera del borrador, en discordancia con lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general.

III.-CONSIDERACIONES

A.-OBJETO, NATURALEZA Y ÁMBITO COMPETENCIAL DEL PROYECTO

Según consta en el expediente, el aumento de la automatización en las instalaciones y otras nuevas situaciones que influyen en la explotación ferroviaria hacen necesaria una nueva regulación, lo que ha motivado la conveniencia de aprobar un nuevo reglamento de circulación y señales, que sustituya al aprobado por Orden de 19 de septiembre de 2001, que se procede a derogar.

La Orden de 4 de mayo de 2001, del Consejero de Transportes y Obras Públicas que aprobó el Reglamento de circulación y señales de Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, y la Orden de 15 de octubre de 2002, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, que aprobó el Reglamento de circulación y señales de Tranvías de Eusko Trenbideak-Ferrocarriles Vascos, S.A., continúan vigentes y no se ven afectados por el reglamento que ahora se propone.

En el informe de legalidad emitido con ocasión del proyecto de Orden de aprobación del Reglamento de Circulación y Señales de Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos S.A., se indicó que la norma se situaba en el umbral entre el reglamento organizativo, que tiene naturaleza normativa, y las normas internas de la Administración que se dictan para el desenvolvimiento de sus propios servicios, pero que no llegan a alcanzar dicha naturaleza reglamentaria.

Entonces se decía que *“Las normas de circulación y señales se enmarcan en el concepto de normas técnicas a que se refiere el art. 279.1 del ROTT, si bien el artículo 264.1 (en relación a la gestión indirecta), señala que el Ministerio de Transportes aprobará los reglamentos necesarios para el buen servicio, administración y explotación de las líneas, añadiendo que los citados reglamentos contendrán las prescripciones necesarias en orden a procurar la seguridad de la explotación, expresión de la situación reglamentaria de los concesionarios derivada de la especial relación en que se encuentra frente a la potestad de organización de los servicios*

públicos por parte de la Administración, lo cual nos afianza en el carácter reglamentario de la disposición que nos ocupa”.

La parte expositiva de la norma que analizamos establece que ante la conveniencia de aprobar un nuevo reglamento *“resulta de aplicación subsidiaria la normativa estatal reguladora del reglamento de circulación ferroviaria, desarrollada por una parte en el artículo 70 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, LSF), así como en el artículo 7 del Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General”.*

Las citadas normas ciñen su ámbito de aplicación a las infraestructuras ferroviarias que se encuentran en el ámbito de la competencia del Estado. En concreto, a los tramos y líneas que forman parte de la Red Ferroviaria de Interés General y que se define en el artículo 4 de la propia Ley.

Por lo tanto, el título habilitante no se encuentra en dichas normas sino en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía que otorga a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, en concordancia con el [artículo 148.1.5ª](#) de la CE, que establece que son competencia de las comunidades autónomas *“los ferrocarriles y las carreteras cuyo itinerario transcurra íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable”.* Igualmente, se ha de traer a colación el artículo 149.1.21 CE, que otorga competencia exclusiva al Estado en ferrocarriles que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

De la lectura conjunta de estos preceptos se deduce que tratándose de una infraestructura ferroviaria cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia legislativa y ejecutiva sobre dichas infraestructuras y no existe impedimento alguno para aprobar una normativa que regule las infraestructuras y los servicios ferroviarios de nuestra Comunidad.

Además, el Tribunal Constitucional ha fijado criterio sobre cómo ha de interpretarse la competencia estatal en materia ferroviaria en relación con el bloque de constitucionalidad. En concreto, ha declarado que el Estado tiene competencia para declarar la existencia de una red ferroviaria de interés general y para definirla conforme con unos criterios: tratarse de infraestructuras ferroviarias que resultan esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte; estar vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional; enlazar las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional (fundamento jurídico 10º STC 245/2012).

Ha señalado, también, que el criterio de territorialidad es el único constitucionalmente legítimo para ordenar la atribución de competencias en materia de transporte ferroviario y que es independiente de la titularidad de la infraestructura sobre la que se realice dicha actividad. El Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios -excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte y sin perjuicio de la competencia exclusiva sobre las actividades de transporte que se desarrollen integradas en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y de los viajeros que transporten- (fundamento jurídico 16º).

El análisis de los citados preceptos a la luz de la jurisprudencia constitucional permite concluir que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva tanto normativa como ejecutiva sobre el transporte desarrollado íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y que el Estado tiene competencia normativa en la medida en que el itinerario del transporte exceda de aquel ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma en este último supuesto. No obstante, en ejercicio de competencias en materias de seguridad o medio ambiente, por ejemplo, el Estado podría imponer características técnicas, mínimas o uniformes, que garantizaran la calidad de los medios de transporte ferroviarios.

El artículo 6.1 c) de la Ley 6/2004 por el que se crea el ente público Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea dispone que es función de este ente *“La administración de las infraestructuras ferroviarias, que comprenderá su explotación, mediante el cobro del correspondiente canon, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de seguridad y regulación del tráfico”*. En cumplimiento de esta función, dicho ente propone la norma que analizamos a quien tiene atribuida la competencia en materia de transporte ferroviario (en este ámbito no existe atribución de competencias a los Territorios Históricos).

En cuanto al instrumento normativo propuesto, entendemos que es idóneo para regular el funcionamiento y condiciones de la circulación de los trenes dado el carácter técnico y cambiante de los criterios, sistemas y medidas a adoptar, y porque el reglamento autonómico no regula lo que es objeto de reserva ni se introduce en un campo atribuido en exclusiva al legislador.

En suma, el proyecto cuenta con el debido fundamento competencial y existe un campo para la normación por el Gobierno.

B.- OBSERVACIONES AL PROYECTO.

Sentada la competencia de la CAPV para dictar la norma que se informa se hace innecesaria por superflua la llamada a la subsidiariedad del derecho estatal que efectúa la parte expositiva de la norma.

En cuanto a las condiciones técnicas, requisitos y mandatos que conforman el Reglamento, no se entra en su valoración por considerarse que están bajo la garantía de los órganos y servicios técnicos, especialistas en la materia, que lo han propuesto e informado previamente.

Dentro de los aspectos de técnica normativa, cabe señalar que no debe confundirse la parte expositiva con la memoria justificativa que ha de formar parte del expediente de elaboración de la norma, por lo que se aconseja su reformulación para describir de modo breve el origen de la norma, su finalidad y las novedades introducidas.

Asimismo, en la parte expositiva de la norma no debe señalarse como fuente competencial los Decretos de transferencia, puesto que no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios para ejercerlas.

Respecto a la estructura de la norma recogida en la parte expositiva, convendría citar también el anexo del Reglamento.

El artículo único debe ser designado mediante un título que exprese brevemente su contenido. Así, por ejemplo, “Aprobación del Reglamento de circulación y señales....”.

El uso de siglas sólo se autoriza cuando la locución base aparezca citada reiteradamente en el texto legal e irá acompañado, la primera vez que aparezcan en el texto normativo, de la expresión o denominación completa a que correspondan. Debe revisarse el texto para poner las siglas la primera vez que aparece la palabra (por ejemplo, en la página 5 PM)

Las siglas se escriben hoy sin puntos ni blancos de separación. Solo se escribe punto tras las letras que componen las siglas cuando van integradas en textos escritos enteramente en mayúsculas. Por lo tanto, se recomienda revisar el texto para uniformar la grafía de las siglas (vgr: R.C.S. y RCS de la página 1).

También debe repasarse el texto a fin de corregir errores tipográficos, como por ejemplo en la página 8 (en lugar de “entiendo” debe decir “entiende”).

Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, por lo que en principio, no cabe enumerar artículos con el carácter de “reservado”.

Este es mi informe que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.