

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE
EL “ ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE”**

En Sevilla, a **17 de Octubre de 2014**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y el técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE MOVILIDAD
SOSTENIBLE**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de Anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

I. OBSERVACIONES GENERALES

El presente Anteproyecto tiene por objeto la regulación de la movilidad sostenible en Andalucía, siendo su ámbito de aplicación la movilidad de personas y mercancías dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A este respecto, es conveniente recordar que la promulgación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), publicada en el BOJA núm. 122, de 23 de junio de 2010, inaugura un nuevo marco de relaciones entre la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales andaluces, como resultado de lo previsto en el Título III del texto reformado del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA).

Dicha reforma estatutaria ha constituido “...un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local.” (Exposición de Motivos de la LAULA), que se ha materializado en esta nueva Ley de Autonomía Local de Andalucía, como desarrollo primario y directo de las previsiones estatutarias (art. 98 EAA y art. 1 LAULA).

Una Ley que se convierte en el referente principal del reparto competencial entre la administración autonómica y las entidades locales andaluzas. La relevancia de este hecho determina la posición especial de la LAULA en el cuadro de fuentes del ordenamiento autonómico, avalada por la mayoría reforzada parlamentaria necesaria para su aprobación (art. 108 EAA).

En este sentido, la atribución competencial expresada en la LAULA determina una relación singular con la legislación sectorial, que sólo podría delimitar la competencia que ya viene atribuida por la Ley de Autonomía Local, dejando a salvo las potestades de ordenación y de gestión que ostentan las entidades locales, en las materias correspondientes (art. 7 LAULA).

Por tanto, las competencias atribuidas a los municipios en el artículo 9 de la LAULA, deben entenderse como núcleo indisponible para el legislador ordinario, que regulará la materia correspondiente respetando las potestades locales ya establecidas. La delimitación que sobre el ámbito competencial pudiera hacer la ley sectorial, en cualquier caso, no puede afectar (“menoscabar o vulnerar”) a la situación competencial prevista, en la LAULA, que establece siempre el mínimo competencial para las entidades locales (art. 6.2. LAULA).

En definitiva, en la elaboración de la legislación sectorial *post LAULA*, se debe tener presente este marco de relaciones entre normas, sobre todo si tenemos en cuenta que la especial posición de la LAULA en el ordenamiento autonómico podría conllevar la declaración de invalidez en vía judicial de aquellas normas que ignorasen sus previsiones.

Por otro lado, tanto el EAA como la LAULA prevén que, una vez garantizado el núcleo competencial propio de los municipios (art. 92 EAA y art. 9 LAULA), estas competencias propias y mínimas puedan ser ampliadas por ley sectorial. Asimismo, se pueden transferir o delegar competencias autonómicas, cumpliendo los requisitos establecidos tanto en el EAA como en la LAULA.

En estos supuestos, el artículo 192.7 del EAA es claro al establecer que “*Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes.*”.

En dicha línea, el artículo 17 de la LAULA establece que “*...podrán ser transferidas a los municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante ley, que, en todo caso, determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos,...*”

No procedería, por tanto, ninguna asignación de funciones o prestación de nuevos servicios por parte de las Entidades Locales, desde la legislación sectorial, que no se ajustara a los requerimientos y configuración establecidos por el Estatuto de Autonomía y la LAULA y la no atención de estas observaciones podría afectar a su validez.

En este sentido y, sin perjuicio de que se realizara un estudio pormenorizado en la forma antes mencionada, debería incluirse en la Exposición de Motivos una amplia referencia al marco jurídico introducido por la LAULA, contribuyendo así a clarificar las finalidades que se desean alcanzar con el nuevo texto, entre las que, sin duda, debe incluirse la adaptación necesaria al desarrollo de la autonomía local en nuestra Comunidad Autónoma.

II.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 3

En el Apartado 3, donde dice “*c) Reducción de la movilidad, su impacto ambiental...*” debe decir, “*c) Reducción de la movilidad **privada no sostenible**, su impacto ambiental...*”

Justificación

Se estima que hay un error en la redacción del anteproyecto de Ley, ya que no tiene sentido reducir la movilidad como tal considerada, sino sólo aquellos desplazamientos que vayan en contra de la sostenibilidad.

ARTÍCULO 5

En el Apartado 2, se propone la **supresión** del texto en su integridad.

Justificación

A lo largo del presente Anteproyecto de Ley, se encomienda a distintas Administraciones la elaboración de los instrumentos de desarrollo. No se entienden bien las razones que puedan justificar el que el supuesto de hecho al que se vincula este apartado, posibles reclamaciones por incumplimiento, solo sea contemplado para una de dichas Administraciones.

ARTÍCULO 7

En el Apartado 3, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“3. Corresponde a los municipios la ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales y humanos que se consideren necesarios.

Asimismo le corresponde a los municipios la ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.”

Justificación

Tal y como se ha recogido en las Observaciones Generales del presente informe, “... las competencias atribuidas a los municipios en el artículo 9 de la LAULA, deben entenderse como núcleo indisponible para el legislador ordinario, que regulará la materia correspondiente respetando las potestades locales ya establecidas.” En este sentido, se plantea como redacción, al menos de base, la reproducción del precepto correspondiente de la LAULA.

Esta perspectiva debería estar presente en la redacción de todo el Anteproyecto ya que, las competencias que determina la LAULA tienen la consideración de “propias” y “mínimas”, pudiendo ser ampliadas por leyes sectoriales. Este aspecto es importante, tal como se ha dicho, puesto que la LAULA es, en función de la materia que regula, una “ley reforzada” (artículo 108 EAA), lo que blindo su contenido frente a las intromisiones “a la baja” de la autonomía municipal que pretendan llevarse a cabo por las leyes sectoriales.

Al respecto, debemos hacer una valoración negativa sobre el planteamiento expuesto en la redacción del Anteproyecto, por el que las competencias locales en la materia se desarrollarían con sujeción a lo dispuesto en una serie de instrumentos de planificación que tienen, como mucho, rango reglamentario.

Este límite no está presente en el precepto correspondiente de la LAULA, que garantiza de forma expresa la facultad de “ordenación”, es decir de regulación, sin que esta facultad deba verse mediatizada

por disposiciones reglamentarias que puedan limitar la posibilidad de desarrollar políticas propias que, en suma, constituye la manifestación del ejercicio de una competencia.

ARTÍCULO 10

En el Apartado 3, donde dice “3. *El Plan Andaluz de Movilidad Sostenible incluirá: ...*” debe decir, “3. El Plan Andaluz de Movilidad Sostenible incluirá las siguientes actuaciones y programas referidas a las competencias de la administración autonómica...”

Justificación

El objetivo que persigue la propuesta es acotar las actuaciones y programas del Plan al ámbito de competencias autonómicas, evitando supuestos interpretativos como el que podría derivarse del supuesto previsto en la letra i) referida a la inclusión, en el Plan Andaluz de Movilidad, de las determinaciones para que la implantación de una nueva infraestructura destinada al transporte público colectivo esté basada en ratios de demanda, rentabilidad social y viabilidad económica, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente

En este sentido, y en relación con las competencias municipales, dispone el art. 4.3 LAULA que: “*Al amparo de la autonomía local que garantiza esta ley, y en el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas*”, y el art. 7.1 de la misma Ley que: “*Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias*”.

Que la implantación de una nueva infraestructura de transporte público colectivo, sea en el ámbito de decisión que sea, autonómico o local, se vincule a unos determinados parámetros, que serán establecidos reglamentariamente, restringe de manera acusada las posibilidades de planificación en lo local. La coordinación se establece para la acción conjunta, para que los distintos planes no se solapen y no se destinen recursos para objetivos que pueden ser incompatibles, pero la implantación de unos parámetros generales para la toma de decisión, superan el marco de lo que se puede diseñar desde la coordinación.

ARTÍCULO 12

En el Apartado 3, letra c), 1º, y 2º, se propone la **adición** de un **inciso final** del siguiente tenor:

“... constando en el plan la justificación del interés supralocal. En la elección y fijación del itinerario propuesto deberá ser tenido en cuenta el municipio afectado, respetando y ponderando su modelo de ciudad adoptado en el ejercicio de su autonomía local para conseguir el itinerario más adecuado a dichos objetivos y criterios.”

Justificación

Se trata de preservar la garantía institucional de la autonomía local (artículos 137 y 140CE). Los arts 12.3.c).1º, 2º y art. 24.3 (enmiendas 6 y 7) están íntimamente relacionados entre sí y por eso merecen un tratamiento conjunto. Entendemos que los aspectos reglados del plan como la determinación de los criterios y objetivos para el establecimiento de plataformas reservadas de interés autonómico es competencia de la Comunidad Autónoma, pero en la elección y fijación del tramo urbano del itinerario por donde transcurre la infraestructura de interés autonómico que cumpla con esos criterios y objetivos concurren elementos discrecionales que afectan al interés local ya que pueden establecerse trazados

alternativos y menos gravosos para el interés municipal que pueda conciliarse con el interés autonómico, sin que exista arbitrariedad.

ARTÍCULO 12.3 f) en relación con el artículo 14.3 a) y b

El artículo 12.3 f), sobre el contenido de los Planes de Movilidad Sostenible de las Aglomeraciones Urbanas de Andalucía y el artículo 14.3.a) y b), relativo a los municipios andaluces que están obligados a elaborar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, diferencian a los municipios de población igual o superior a 20.000 habitantes de los que tienen menos de 20.000 habitantes.

Teniendo en cuenta que la LAULA reconoce competencias a los municipios andaluces sin establecer distinciones para su ejercicio en función de su población, consideramos que esta previsión debe ser eliminada.

ARTÍCULO 14

En el Apartado 1, la redacción debe entenderse sin perjuicio del marco competencial establecido, tanto en el Estatuto de Autonomía como en la LAULA, en la medida en que las determinaciones de la planificación autonómica deben orientarse a los contenidos de carácter o interés autonómico y metropolitano, dejando a salvo el despliegue de una planificación propia en lo local.

En el Apartado 3, se establece la obligación de determinados municipios de elaborar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible. En este caso ha de tenerse en cuenta el artículo 25 de la LAULA, que establece que *“en el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen gastos o la ampliación de los ya existentes , acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras”*.

En el Apartado 4, letra c), referido al contenido de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, y sin perjuicio de las consideraciones anteriores sobre la planificación, la regulación no debería ser tan concreta y exhaustiva que impida a los municipios un ámbito propio de regulación normativa, de forma que cuenten con un espacio suficientemente perceptible para dicha regulación, posibilitándoles realizar políticas diferenciadas. Más en el presente caso en que tienen atribuidas potestades o funciones de ordenación sobre esta materia.

ARTICULO 15.3 y 5

Este artículo, en el que se regulan los informes vinculantes que deben emitirse en procedimientos de competencia municipal, como el establecido en el apartado 3, que determina que la Consejería competente en materia de movilidad emitirá informe vinculante en el plazo de dos meses, sobre la adecuación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible al Plan Territorial de Movilidad Sostenible y el apartado 5, en el que se establece dicho informe en el supuesto de las modificaciones de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, se considera contrario a la LAULA.

Teniendo en cuenta que es de competencia municipal la aprobación de estos planes, estimamos que no debe existir un informe vinculante de la Comunidad Autónoma que la limite. La competencia implica capacidad de decisión. A este respecto, el artículo 7.2 de la LAULA establece que *“Corresponderá a la entidad local, en el ámbito de sus competencias propias, la ejecución administrativa, incluyendo la incoación y la resolución final de los procedimientos, de acuerdo con las leyes”*.

Además, es preciso tener en cuenta que esta competencia municipal está reconocida, tanto en el Estatuto de Autonomía como en la LAULA, por lo que cualquier merma en la capacidad de decisión municipal sería contraria a ambas normas. En este sentido, el artículo 6.2 de la LAULA establece que “*las competencias locales que determina la presente Ley tienen la consideración de propias y mínimas y podrían ser ampliadas por las leyes sectoriales.*”.

ARTÍCULO 18

En el Apartado 2, donde dice “*2. Los estudios de impacto de la movilidad generada, cuyo contenido se determinará reglamentariamente, deberán:...*” debe decir, “*2. Los estudios de impacto de la movilidad generada (...) deberán:...*”

Justificación

Dadas las competencias municipales en la materia, se estima, conforme a lo expuesto en las Observaciones Generales, que el supuesto de hecho contemplado en el precepto implica una decisión urbanística que debe tener en cuenta las consideraciones sobre movilidad correspondientes, pero esas consideraciones debe hacerlas la Administración municipal competente en materia de movilidad en base al contenido que estime procedente, en el marco de la ley.

En el Apartado 3, donde dice “*... y requiere informe vinculante de la Consejería competente en materia de movilidad...*” debe decir, “*... y requiere informe **de legalidad** de la Consejería competente en materia de movilidad...*”

Justificación

En concordancia con la enmienda al apartado anterior.

ARTÍCULO 21

En el Apartado 2, donde dice “*... y se remitirán a la Consejería competente en materia de movilidad que, tras el oportuno análisis y en el plazo de seis meses acordará, en su caso, efectuar recomendaciones. Finalizado este proceso...*” debe decir, “*... y se remitirán a la Consejería competente en materia de movilidad (...). Finalizado este proceso...*”

Justificación

Con independencia de la oportunidad de contar con informes de seguimiento, no es procedente que una administración pública supervise las actuaciones propias del ejercicio competencial de otra, incluyendo la posibilidad de efectuar recomendaciones.

ARTÍCULO 24

En el Apartado 3, se propone la siguiente redacción alternativa:

“Las determinaciones que contemplen los Planes **Territoriales** de Movilidad Sostenible en relación a los criterios y objetivos **para determinar el itinerario de plataformas reservadas de interés regional así como para vías peatonales y ciclistas**, tendrán el carácter de **Disposiciones**, y la definición del itinerario por el que discurre el tramo urbano de estas infraestructuras tendrá el carácter de recomendaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 9.3 de la presente

Ley. Las determinaciones que contemplen los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en relación al itinerario de plataformas reservadas, vías peatonales y ciclistas incluidas las de interés autonómico tendrá el carácter de disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 9.3 de esta Ley.”

Justificación

Se trata de preservar la garantía institucional de la autonomía local (artículos 137 y 140CE). La redacción de éste artículo hay que ponerla en relación con los artículos 12.3.c)1º, y 2º. Entendemos que los aspectos reglados del plan como la determinación de los criterios y objetivos para el establecimiento de plataformas reservadas de interés autonómico es competencia de la Comunidad Autónoma, pero en la elección y fijación del tramo urbano del itinerario por donde transcurre la infraestructura de interés autonómico que cumpla con esos criterios y objetivos concurren elementos discrecionales que afectan al interés local ya que pueden establecerse trazados alternativos y menos gravosos para el interés municipal que pueda conciliarse con el interés autonómico, sin que exista arbitrariedad.

La redacción propuesta supone que los tramos urbanos de los itinerarios de interés autonómico propuestos en los planes territoriales de movilidad sostenible, serán recomendaciones para el Municipio, que en caso de apartarse de las mismas, deberá justificar su decisión ofreciendo otra alternativa menos gravosa para el interés local del núcleo de población que sea compatible con los criterios y objetivos de movilidad sostenible de interés autonómico establecidos en el plan autonómico. De esta manera se logra conciliar los intereses en juego en aras de los principios de cooperación y colaboración entre administraciones, y ello sin perjuicio de la posibilidad de poner en práctica las necesarias fórmulas de coordinación previstas en la ley.

ARTICULO 26

El artículo 26.1 establece que *“la concesión de cualquier ayuda o subvención destinada a políticas de movilidad, a las administraciones locales que están obligadas a disponer de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, se condicionará a la efectiva elaboración e implementación del Plan”*. No se considera apropiado el uso de la figura de la subvención para financiar a las administraciones locales que estén obligadas a disponer de un Plan de Movilidad Urbana sostenible. Debe utilizarse el instrumento de las transferencias.

En este sentido, el artículo 24 de la LAULA, en su apartado 1, se refiere a la financiación incondicionada de las competencias locales propias, señalando en su apartado 2 que la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, respondiendo a criterios objetivos la determinación de las entidades beneficiarias y estará supeditada a su aceptación.

Asimismo, en su apartado 3 dispone que en la elaboración de estos programas deberán participar las entidades locales y que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales».

EL SECRETARIO GENERAL,



Antonio Nieto Rivera