



Expt: 21109P

C/1/7623/2021

MMG

INFORME AL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE DESARROLLA EL TÍTULO III DE LA LEY 7/2018, DE 26 DE MARZO, DE LA GENERALITAT, DE SEGURIDAD FERROVIARIA, RESPECTO A LOS REQUISITOS DE SEGURIDAD Y RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN DE PUESTA EN SERVICIO DE LOS SUBSISTEMAS ESTRUCTURALES FIJOS Y DE LOS CONTROLES PERIÓDICOS DEL SISTEMA FERROVIARIO AUTONÓMICO

Mediante comunicación interna de la Subsecretaria se adjuntó petición de informe jurídico relativo al borrador de proyecto de decreto referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo basándose en las siguientes,

CONSIDERACIONES

PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE

El objeto del presente informe es el proyecto de Decreto del Consell por el que se desarrolla el título III de la Ley 7/2018, de 26 de marzo, de la Generalitat, de Seguridad Ferroviaria, respecto a los requisitos de seguridad y régimen de autorización de puesta en servicio de los subsistemas estructurales fijos y de los controles periódicos del sistema ferroviario autonómico.

Respecto la justificación de la necesidad de dictar este decreto, es el propio art 19 de la Ley 7/2018 el que, bajo el título de “régimen de autorización y puesta en servicio de los subsistemas del sistema ferroviario” prevé que por decreto del Consell se regularán las condiciones y requisitos para la autorización y puesta en servicio de **los subsistemas de naturaleza estructural** que componen el sistema ferroviario así como las **condiciones para el adecuado funcionamiento de los subsistemas de naturaleza funcional**.

Sin embargo, el objeto del Decreto no coincide con el contenido de la remisión reglamentaria establecido en el art 19 de la Ley 7/2018 dado que se limita a desarrollar exclusivamente la parte que afecta a los subsistemas estructurales fijos como son la infraestructura, pasos a nivel, energía y CMS en tierra y además añade el desarrollo normativo relativo a la vigilancia de la seguridad y a los controles periódicos previstos en los art 22, 36 y 38 de la Ley 7/2018.

Consta en el preámbulo la justificación del contenido del decreto, en concreto, de los motivos por los que no coincide con el contenido previsto en el art 19 de la Ley 7/2018, estableciéndose que “por las características técnicas, de compatibilidad e integración de las instalaciones estructurales fijas se ha considerado necesario desarrollar de forma independiente este decreto” y define el decreto qué se entiende por “subsistemas estructurales fijos”.

A estos efectos, la determinación del contenido del decreto es una cuestión de oportunidad, pero, deberá, aprobarse otro decreto del Consell donde se regule el resto de las materias diferidas a desarrollo reglamentario por el art 19 de la Ley 7/2018.

Para analizar la conformidad a derecho del proyecto de decreto remitido debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

- . - Ley 7/2018, de 26 de marzo, de Seguridad Ferroviaria

. - Decreto 272/2019, de 27 de diciembre, del Consell, de aprobación del Estatuto de la Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària.

. - Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

. - Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

. - LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

. - Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

. - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

. - Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

. - Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor

. - Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas.

. - Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

. - Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDA: COMPETENCIA

Ostenta competencia la Generalitat para aprobar la disposición reglamentaria objeto de informe al amparo del art 49.1.15 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Comunitat Valenciana competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable: puertos, aeropuertos, helipuertos y servicio meteorológico de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española.

TERCERA: SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

Analizando el texto del decreto realizamos las siguientes observaciones:

a.- Recomendamos que también se titulen en el índice las disposiciones adicionales y transitorias tal y como exige el art 28.2 del decreto 24/2009.

b.- El decreto objeto de informe menciona numerosas veces al “administrador de la infraestructura ferroviaria”, unas veces utilizando su acrónimo AI y otras no. Recomendamos que se unifique el criterio y se utilice siempre la misma referencia.

c.- en el **art 7.2.b** del proyecto de decreto se hace referencia a *“estos sistemas deberán tener en cuenta la posible presencia de fauna que horade madrigueras o pasos bajo el cerramiento con acceso al interior”*.

Ignoramos a qué se está refiriendo, recomendando que se revise la redacción.

d.- En el **art 13** del proyecto de decreto, cuando regula las actuaciones en **caso de emergencia**, establece, en sus dos primeros apartados: *“1. Sin perjuicio de que, en su caso, sea preciso obtener la autorización de puesta en servicio en estado de funcionamiento nominal a la que se refieren los artículos del Capítulo II del Título III del presente decreto, en situaciones de*

emergencia, o tras una catástrofe natural o un accidente, el administrador de infraestructuras podrá realizar las reparaciones que sean necesarias para restablecer el tráfico ferroviario, de acuerdo a lo establecido en su sistema de gestión de seguridad, en su plan de contingencias o equivalente, o en su defecto se deberán de realizar de conformidad con el método común de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo.

*2. Las medidas de seguridad, restricciones y condiciones de uso que resulten del expediente generado **deberán ser siempre aceptadas por las entidades ferroviarias** y previamente a la reanudación del tráfico ferroviario.”*

Recomendamos que se especifique a qué entidad ferroviaria se está refiriendo. Es decir, si es el administrador de infraestructuras quien ha adoptado las medidas necesarias para restablecer el tráfico ferroviario ante una situación de emergencia, consideramos que no será el propio administrador de infraestructuras el que debe aceptar esas medidas. Por lo que englobando el concepto de “entidad ferroviaria” tanto a los operadores como a los administradores de infraestructuras, debería concretarse a quién se refiere y especificarse que es al que opera en la infraestructura ferroviaria donde se han adoptado las medidas de seguridad, restricciones y condiciones de uso ante una situación de emergencia.

Consideramos asimismo que debería especificarse el plazo de aceptación de las medidas y las consecuencias jurídicas de no pronunciarse sobre la misma, que entendemos que será que no se reanude el tráfico y continúe suspendido hasta la aceptación expresa.

e. - En el **art 16.4** se hace referencia a que *“en su conjunto la actuación es aceptablemente segura”*.

Recomendamos se supriman conceptos jurídicos indeterminados como *“aceptablemente”*.

f. - En el **art 42.2** del proyecto de decreto, cuando regula los informes de mantenimiento, establece: *“2. Dentro del concepto de mantenimiento se considerarán aspectos relacionados con la seguridad de la operación como son la afección a la visibilidad por crecimiento de vegetación, deslumbramientos o instalación de nuevos elementos en andenes o infraestructura.”*

Ignoramos si este párrafo define lo que se entiende por “mantenimiento” a los efectos de la emisión del informe que regula o si se considera que el concepto de “mantenimiento” incluye también aspectos relacionados con la seguridad de la operación. Si estuviéramos ante este último supuesto, deberá especificarse claramente que “también” se incluyen los aspectos relacionados con la seguridad de la operación.

g. - En el **art 43** del proyecto de decreto , al regular los informes sobre factor humano, establece: “ *Con periodicidad anual, cada entidad ferroviaria informará sobre los errores humanos que afecten a la seguridad ferroviaria en el ámbito de sus competencias que formen parte del sistema ferroviario, tanto si afectan al personal propio, a otros agentes ferroviarios, tranviarios, usuarios o terceras personas y tanto si han dado lugar a accidentes, incidentes o conato de accidentes **pero que bajo otras circunstancias pudieran comprometer gravemente la seguridad.** Se incluirán los indicadores a controlar, factores causales, datos, evolución y representación gráfica. Se deberá incluir las propuestas de mejora que se consideren más adecuadas para evitar o disminuir la frecuencia, gravedad u oportunidad de estos errores.*”

Recomendamos que se suprima “*pero que bajo otras circunstancias pudieran comprometer gravemente la seguridad*” dado que conlleva introducir un elemento subjetivo donde hay que analizar “otras circunstancias” (que se ignoran cuales podrán ser en cada caso) y si esas circunstancias pudieran o no llegar a comprometer gravemente la seguridad.

Consideramos que puede exigirse ese informe sobre factor humano siempre que haya habido errores humanos que afecten a la seguridad ferroviaria. Estamos ante la emisión de informes que tienen una finalidad de prevención y de mejora de la seguridad ferroviaria, no estamos ante un expediente disciplinario, ni sancionador.

h.- En la **DT 3ª y 4ª** se permite en dos supuestos concretos que la AVSF potestativamente decida no aplicar el decreto objeto del presente informe previa solicitud del interesado.

No se establece el plazo en el que el interesado podrá realizar dicha solicitud, plazo que recomendamos se especifique.

CUARTA: SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL DECRETO

Debe seguirse el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general prevista en el art 43 de la Ley del Consell y en el art 53 a 55 del Decreto 24/2009, sin perjuicio de otras disposiciones que, en su caso, puedan establecer trámites o informes específicos adicionales, como es el previsto en el art 19 de la Ley 7/2018.

Asimismo, el proyecto de decreto ha de tramitarse de conformidad con los preceptos básicos del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estableciendo el art 132 de la Ley 39/2015 que las administraciones públicas anualmente publicarán un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que hayan de ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que se publicará en el portal de transparencia de la correspondiente administración pública.

A estos efectos, el Plan Normativo de la Generalitat para el año 2021, aprobado por acuerdo del Consell de 29 de diciembre de 2020, prevé la elaboración del decreto objeto del presente informe.

El procedimiento exige que conste la siguiente documentación:

1.º- **Acuerdo de inicio** del procedimiento. Consta propuesta de resolución de inicio de fecha 23 de febrero de 2021. En dicha resolución se deja constancia de que existe acuerdo unánime del Consejo Rector de la AVSF sobre la necesidad de elaborar el decreto objeto de análisis, proponiendo la elaboración del mismo que se encomienda a la Dirección General de Obras Públicas, Transporte y Movilidad Sostenible.

A estos efectos, el art 19 de la Ley 7/2018 establece que, por decreto del Consell, a propuesta de la Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària, se regularán las condiciones y requisitos para la autorización y puesta en servicio de los subsistemas de naturaleza estructural que componen el sistema ferroviario, así como las condiciones para el adecuado funcionamiento de los subsistemas de naturaleza funcional.

Y el **art 7.1.h** del Decreto 272/2019, de 27 de diciembre, atribuye al Consejo Rector de la AVSF la formulación de propuestas de aprobación normativa en relación con la normativa de seguridad ferroviaria o con el estatuto de la AVSF ante la conselleria competente en materia de transporte.

2.º- Informe sobre la **necesidad y oportunidad** del proyecto de Decreto. Consta informe justificativo.

3.º- **Memoria económica** sobre la estimación del coste. Ha sido remitido memoria económica en la que se menciona que no conlleva coste económico incluyéndose una disposición adicional única sobre la “cláusula de no gasto”.

4.ª.- Consta **informe** de la dirección general de presupuestos de la conselleria de hacienda y modelo económico favorable a los efectos del **art 26 de la Ley 1/2015**.

5.º- **Remitir a las consellerias** en las que pueda incidir para que emita informe. Se ha emitido a todas las consellerias y sólo se han hecho alegaciones por parte de la dirección general de transparencia, atención a la ciudadanía y buen gobierno y por parte de la subsecretaria de la conselleria de participación, transparencia, cooperación y calidad democrática.

Consta informe relativo a todas las alegaciones realizadas, estimando, de forma motivada, todas las alegaciones realizadas por los dos órganos citados salvo la relativa al capítulo III del proyecto de decreto consistente en proponer que se introduzcan mayores sistemas de fiscalización durante el proceso. Se

desestima únicamente esta alegación por entenderse que son suficientes los controles previstos, siendo, a nuestro juicio, una decisión de oportunidad, que desde la Abogacía General de la Generalitat no podemos entrar a valorar.

6.º- Trámite de consulta pública, audiencia e información pública.

Ha sido realizado el trámite de consulta previa previsto en art 133. 1 de la Ley 39/2015. Consta informe donde se manifiesta que no se han realizado observaciones en el trámite de consulta previa.

Se ha realizado también el trámite de información pública y audiencia exigidos en el art 133 de la Ley 39/2015, art 18 de la Ley 13/2017, art 43 de la Ley 5/1983 del Consell y art 52 del Decreto 24/2009.

Se han presentado numerosas alegaciones por parte de FGV, habiéndose estimado todas sus alegaciones. También se ha presentado un informe por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, analizando el contenido del proyecto de decreto y manifestando que es muy similar al Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, siendo dicho informe favorable, sin que se realicen alegaciones concretas.

Y se han presentado algunas alegaciones por una persona del Consejo Rector de la AVSF, estimándose muchas de ellas y desestimándose motivadamente otras.

7.º- Sobre la necesidad informe Consejo Jurídico Consultivo, el art 10.4 de la Ley 10/1994 establece que es preceptivo el informe del Consejo Jurídico Consultivo en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

Entendemos que estamos ante un proyecto de Decreto que se dicta en ejecución de la Ley 7/2018, por lo que es preceptivo el informe del Consell Jurídic Consultiu.

8º. - Además debe constar en el expediente una memoria de análisis de impacto normativo en la que se pronunciarán sobre el impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia exigidos por el art 19 de la LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, art 22 quinquies de la LO 1/1996 y DA 10ª de la Ley 40/2003 respectivamente.

Consta en el expediente informe estos tres informes emitidos por la Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible.

9º.- Consta informe favorable de coordinación informática emitido al amparo del 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

Es cuanto se tiene que informar.

Abogada de la Generalitat

Vº Bº Abogado Coordinador


 GENERALITAT
VALENCIANA


 GENERALITAT
VALENCIANA

