

INFORMES¹

La ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

Dedicamos la sección *Noticias de la Administración Autonómica* de este número a comentar esta ley del Parlamento de Andalucía, recién publicada, cuando acaba de convocarse el referéndum sobre el Proyecto de Reforma del Estatuto de Andalucía por Decreto del Presidente 2/2007, de 16 de enero (BOE del día siguiente) y empiezan a alzarse los primeros ecos de una campaña que terminará por convencer a los andaluces de lo difícil que puede ser su vida, si es que tiene algún sentido, sin que se apruebe algo *tan nuestro* como el mencionado proyecto. Jornadas de la más diversa procedencia, debates en los que todo quedó decidido hace mucho tiempo, centrarán paulatinamente la atención de los medios sociales, una vez que se completen los primeros pasos oficiales en este sentido, durante los próximos días del mes de enero. No se si por suerte o por desgracia, no hay ninguna oposición con capacidad de hacer peligrar el *sí* que las fuerzas políticas se esforzarán en arrancar a los ciudadanos para justificar una reforma que, al margen de sus valores y carencias, ha sobrevenido a Andalucía por exigencias de un guión ajeno a sus preocupaciones y deseos. Pero, puesto que ha de venir, bienvenido sea y así lo recibimos en esta sección, *sine spe nec metu*, pero ocupándonos de una ley que, como tal y desde el punto de vista de la retórica, hay que calificar de gris y como letra pequeña pero que, a la hora de la verdad, es de las que constituyen el armazón de un ordenamiento jurídico que posibilita realidades que redundan en beneficio de los ciudadanos, del progreso económico y de la cohesión social y, en definitiva, de la calidad de vida de quienes vivimos en un determinado territorio, en nuestro caso, Andalucía.

¹ Esta Sección se ha confeccionado bajo la dirección de José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ.

No parece cuestionable la importancia del ferrocarril para Andalucía. Una comunidad autónoma de la extensión de la nuestra y con su estructura poblacional, necesita unas infraestructuras de transporte que estamos muy lejos de disfrutar. Después de 25 años de autonomía la estructura de los transportes públicos, aun habiendo experimentado mejoras innegables, está muy por detrás de lo que demanda la sociedad andaluza y, por supuesto, no está a la altura de esa *Andalucía imparable*, inmersa en la sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías, que continuamente y de modo bastante sesgado, quiere proyectar el voluntarismo oficial. Por ello, sin echar las campanas al vuelo, pues sabido es que el *papel lo guanta todo* nos parece conveniente subrayar la importancia de una ley como esta ley 9/2006, de Servicios Ferroviarios de Andalucía. Es obvio que de pronto no han quedado perfectamente comunicadas Almería y Sevilla ni Huelva con Málaga, pero es un paso importante que, por cierto, se ha dado bajo la vigencia del Estatuto de 1981.

Con la lógica reserva de lo que pudiera concluirse después de un estudio mucho más profundo que el que se ha realizado aquí, con objeto de dar cuenta de esta ley, pensamos que nos encontramos ante una norma correcta desde el punto de vista técnico jurídico que, con una sistemática ligeramente diferente, sigue los pasos de la ley estatal 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario porque ambas se enmarcan en las Directivas 1991/440/CEE del Consejo de 21 de julio de 1991, modificada por la Directiva 2001/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero que ha sido modificada de nuevo por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril; la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, modificada por la Directiva 2004/49/CE; Directiva 95/18/CEE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, y por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Se incorpora plenamente a nuestro ordenamiento jurídico los principios procedentes del Derecho comunitario, señaladamente el de separación de infraestructuras ferroviarias y servicios ferroviarios con sus respectivos regímenes económicos y jurídicos para abrir estos servicios al mercado, *sin dejar de preservar el interés público mediante la intervención de las autoridades en cada caso competentes* (Exposición de Motivos).

La ley que comentamos se dirige a regular tres tipos de cuestiones que marcan su propia estructura y sistemática: la prestación de los servicios de transporte público por ferrocarril, la construcción y administración de las

infraestructuras ferroviarias en Andalucía y la prestación de los servicios ferroviarios adicionales, complementarios y auxiliares. Comentamos algunos de estos aspectos.

II. SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA

Es obvio que, pese a los nuevos planteamientos acerca de los servicios de redes, de separación de la actividad y los bienes sobre los que se realiza, lo sustantivo, sigue siendo aquélla, la prestación del servicio de transporte por ferrocarril, en el caso que nos ocupa. El planteamiento a que aludo ha tenido la virtualidad de romper con la idea inexorable del *monopolio natural* abriendo estas actividades a la libre competencia, cuando ello ha sido posible por los avances tecnológicos, muy singularmente los de carácter informático, como es sabido.

La ley define los servicios ferroviarios de Andalucía como aquellos servicios de transporte ferroviario de viajeros y mercancías que discurren íntegra y exclusivamente por el territorio andaluz, así como aquellos que tengan su origen y destino en la comunidad autónoma de Andalucía. Estos servicios se podrán desarrollar sobre cualquier infraestructura ferroviaria con independencia de quien sea su titular y tienen la consideración de servicios de interés general y esencial para la comunidad.

Esta declaración no significa, sin más la asunción de la titularidad del servicio por parte de la Administración autonómica, sino que, de acuerdo con las exigencias comunitarias, se prestarán en régimen de libre competencia, por empresas ferroviarias que deberán estar en posesión de licencia de empresa ferroviaria otorgada de conformidad con la Directiva 95/18/CE del Consejo de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001 y por la Directiva 2004/49/CE. Es cierto que la ley andaluza no contiene ninguna declaración semejante al art. 42. 2 de la ley estatal y produce un texto ambiguo fácilmente interpretable en términos muy diferentes a los aludidos. Sin embargo, parece razonable que la interpretación de nuestra ley haya de hacerse de conformidad con las normas europeas citadas, y si bien es cierto que admiten un periodo de adaptación a la libre competencia, ésta deberá ser plena y sin ambigüedades cuando aquél concluya.

Esta previsión no será obstáculo a la corrección y prudencia de la declaración de interés público de determinados servicios ferroviarios, tanto conven-

cionales como de alta velocidad, cuando sea preciso para garantizar su prestación de acuerdo con las características sociales, medioambientales o de ordenación del territorio. En estos casos los servicios se prestarán por la Junta de Andalucía de forma indirecta mediante concesión o de forma directa, en su caso, a través de entidades y empresas de la Junta de Andalucía, con cumplimiento de las normas comunitarias que resulten de aplicación. En ambos casos también la consejería competente en materia de transportes o la entidad pública competente solicitarán, cuando fuese necesario, la capacidad de infraestructura estatal precisa y dispondrán de la autonómica.

Los servicios ferroviarios se dividen en dos grandes grupos, los servicios ferroviarios convencionales y los servicios de alta velocidad interior de Andalucía. Forman parte del primer grupo de transportes ferroviarios los desarrollados conforme a las previsiones del Derecho comunitario para este tipo de transportes que se prestan en ámbitos metropolitanos y de cercanías, a excepción de los regionales incluidos entre los de alta velocidad. El objetivo fundamental de los servicios convencionales es la conexión de sus poblaciones y de sus núcleos productivos, así como el sistema portuario y aeroportuario andaluz.

Los servicios de alta velocidad interior de Andalucía son aquellos que cumpliendo las condiciones establecidas por las normas comunitarias de este sistema de transporte, se establezcan por el consejo de gobierno para su prestación sobre infraestructuras de alta velocidad y de altas prestaciones de titularidad estatal o autonómica. Su objetivo es la conexión de todas las capitales de Andalucía y los principales núcleos de población, objetivo ambicioso, que no inquietará demasiado a nuestras autoridades ante su falta de concreción temporal.

No puede faltar, y no falta, un capítulo dedicado a los derechos de los consumidores y usuarios. Las *personas usuarias*, tendrán derecho al uso de los servicios en los términos que se establezcan en las normas vigentes y en los contratos que celebren las empresas ferroviarios. Sin perjuicio de ello, la ley establece las siguientes concreciones:

- a) Ser informado por la empresa ferroviaria, con la suficiente antelación, del horario de los servicios y de las tarifas correspondientes a éstos, así como de las alteraciones que puedan sufrir las mismas.
- b) A disponer de puntos de información, cancelación automática de billetes y venta tradicional dotados con medios de pago no monetarios, así como a tener información clara sobre el horario y funciona-

miento de estos servicios, todo ello en los términos en que se prevea reglamentariamente.

- c) Contratar, en su caso por vía telemática, la prestación del servicio ferroviario desde o hasta cualquiera de las estaciones en las que se recojan y se apeen las personas usuarias. A estos efectos, las empresas ferroviarias podrán prestar sus servicios entre cualesquiera estaciones del trayecto que cubran.
- d) Recibir los equipajes y mercancías en el mismo estado en el que se entregan para la realización del transporte.
- e) Recibir el servicio satisfaciendo los precios de acuerdo con las tarifas correspondientes.
- f) Celebrar con la empresa ferroviaria un contrato de transporte ajustado a las normas de defensa y protección, actividad, desenvolvimiento y calidad de las personas consumidoras y usuarias. Los contratos tipo de transporte que afecten a las personas usuarias del servicio deberán ser previamente aprobados por la Consejería competente *en materia de transportes, previo informe de la Consejería competente en materia de consumo*.
- g) Ser indemnizadas por la empresa ferroviaria, en caso de incumplimiento por esta de las obligaciones que le impongan esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o de las asumidas en el contrato celebrado con ella.
- h) Ser informadas de los procedimientos establecidos para resolver las controversias que puedan surgir en relación con el cumplimiento del contrato de transporte ferroviario.
- i) A exigir que el personal dedicado a la prestación de los servicios ferroviarios tenga la cualificación exigida para que la prestación se desarrolle con las debidas garantías de seguridad y eficiencia.
- j) A exigir que las empresas prestatarias de los servicios de transportes cuenten con equipamiento y material sanitario adecuado, así como que el personal esté preparado para atender situaciones de emergencia sanitaria en los términos previstos reglamentariamente
- k) Cualesquiera otros que les reconozcan las normas vigentes y, en particular, las normas reguladoras de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, así como disposiciones de Derecho Comunitario.

Sin perjuicio de poder instar la defensa de sus pretensiones, en los términos previstos en la vigente legislación, ante las Juntas Arbitrales de Transporte o ante las Juntas Arbitrales de Consumo y, en todo caso, ante la jurisdicción ordinaria, están facultadas para dirigir las reclamaciones relacio-

nadas con la prestación del servicio a la empresa ferroviaria que lo lleve a cabo.

III. INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA

La ley andaluza pone un importante énfasis en la regulación de las infraestructuras ferroviarias a la que dedica su título IV en términos muy parecidos a la legislación del Estado. El art. 7 define, o más bien, describe el concepto de infraestructura. *A los efectos de esta Ley, se entenderá por infraestructura ferroviaria la totalidad de los elementos que formen parte de las vías principales y de las de servicio y los ramales de desviación para particulares o apartaderos, con excepción de las vías situadas dentro de los talleres de reparación de material rodante y de los depósitos o garajes de máquinas de tracción.*

Entre dichos elementos se incluirán los terrenos, las estaciones, las terminales de carga, las obras civiles, los pasos a nivel, las instalaciones vinculadas a la seguridad, a las telecomunicaciones, a la electrificación, a la señalización de las líneas, al alumbrado y a la transformación y el transporte de la energía eléctrica, sus edificios anexos y cualesquiera otros que reglamentariamente se determinen.

Por su parte el art. 8 señala que forman parte de Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía las infraestructuras ferroviarias titularidad de la comunidad autónoma, que se desarrollen íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma de Andalucía estén o no conectadas a infraestructuras de titularidad estatal. Obviamente corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de transportes, la planificación de los Servicios Ferroviarios de Andalucía y de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía.

El capítulo II de este título se dedica al *establecimiento proyecto y construcción de las infraestructuras ferroviarias de Andalucía* uno de cuyos aspectos más interesantes es, sin duda, la vinculación que la ley impone a los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística. *Éstos calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias en materia de ferrocarriles por la Administración de la Junta de Andalucía o por las entidades públicas de ella dependientes.* A partir de aquí se establecen una serie de mecanismos de coordinación entre la Administración autonómica y local, con la lógica prevalencia del interés autonómico, que culmina en la exención

del sometimiento a licencia u otro control urbanístico la primera instalación, funcionamiento o apertura previstas en la normativa vigente para el desarrollo de actividades vinculadas directamente al tráfico ferroviario.

No obstante las autorizaciones y, en su caso, las concesiones otorgadas a particulares para la realización de otras obras o actividades en la zona de servicio ferroviario no eximirán a sus titulares de obtener los permisos, licencias y demás autorizaciones que, en cada caso, sean exigidas por otras disposiciones legales.

Tienen además gran interés las zonas de servicio ferroviario que prevé también la legislación estatal. A tal efecto, la consejería competente en materia de transportes podrá delimitar, especialmente en ámbitos vinculados a estaciones o terminales de carga, zonas de servicio ferroviario que incluirán los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias, los destinados a tareas complementarias de aquellas y los espacios de reserva que garanticen el desarrollo del servicio ferroviario.

Sin perjuicio de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, dentro de la zona de servicio ferroviario podrán realizarse otras de carácter industrial, comercial y de servicios cuya localización esté justificada por su relación con aquellas, de conformidad con lo que determine el Proyecto de Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios y el planeamiento urbanístico correspondiente.

Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos destinados a zonas de servicio ferroviario como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario. El sistema general ferroviario referido a las zonas de servicio establecido en el oportuno proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios se desarrollará a través de un plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario que, por su carácter supramunicipal, se tramitará y aprobará por la Administración de la Junta de Andalucía de conformidad con la legislación urbanística. En todo caso se someterá a informe del municipio o municipios afectados.

Las obras que se lleven a cabo en la zona de servicio ferroviario deberán adaptarse al plan especial de ordenación de ésta. Hasta la aprobación del plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario las obras que se realicen en la zona de servicio ferroviario de conformidad con lo previsto en

el artículo 10 deberán ser compatibles con el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios. No procederá la suspensión de la ejecución, por los órganos urbanísticos, de las actuaciones y obras viarias que regula la propia ley del servicio ferroviario cuando éstas se lleven a cabo en cumplimiento de los planes y de los proyectos de obras aprobados por los órganos competentes. Sin embargo, esta prohibición de suspensión se ciñe exclusivamente a las obras relativas a la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias y tareas complementarias.

El capítulo III de esta título dedicado a las limitaciones de propiedad por su vecindad con las infraestructuras ferroviarias repite el esquema clásico de las diversas zonas. A los efectos de esta ley, se establecen en las líneas ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía una zona de dominio público, otra de protección y un límite de edificación. Tanto las referidas zonas como el límite de edificación se regirán por lo establecido en la ley y en sus disposiciones de desarrollo. No es el momento de entrar en un análisis pormenorizado de unos conceptos suficientemente conocidos. Sólo interesa llamar la atención que en todo el texto la expresión dominio público se reduce a la designar una zona determinada, ciertamente la más estrechamente vinculada al servicio. De ahí que el resto de los espacios e instalaciones que integran el conjunto de las infraestructuras ferroviarias no tenga necesariamente que estar afectado por esa calificación, que vendrá dada por la aplicación de otras normas reguladoras de los patrimonios públicos.

Aparte de la indicada zona, la ley establece el régimen demanial de los terrenos ocupados por la infraestructura de sistemas ferroviarios de transporte urbano, subterráneos o en superficie, tranviario o metropolitano de titularidad autonómica, incluido en todos los casos los ocupados por la plataforma de vía, todos los elementos funcionales e instalaciones afectadas a la explotación del sistema de transporte. Igualmente es de dominio público el subsuelo, así como la proyección vertical de los terrenos ocupados por la infraestructura en los términos que se determine reglamentariamente.

Para terminar este *informe* conviene hacer una ligera referencia a la administración de las infraestructuras ferroviarias integradas en Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía. Tiene por objeto el mantenimiento y la explotación de aquellas, así como la gestión de su sistema de control, de circulación y de seguridad. Es declarada por la ley como servicio de interés general y esencial para la comunidad que se gestiona por *Ferrocarriles de la Junta e Andalucía*.