



Dictamen

8/2014

Sobre el proyecto de decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el procedimiento para la ejecución de actuaciones concertadas entre el Gobierno de Aragón y otras Administraciones Públicas o entidades privadas, en la red autonómica de carreteras de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 8/2014

Junio de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 9 de junio de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 7 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Director General de Carreteras del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el procedimiento para la ejecución de actuaciones concertadas entre el Gobierno de Aragón y otras Administraciones Públicas o entidades privadas, en la red autonómica de carreteras de Aragón".

La solicitud iba acompañada por el texto del citado proyecto, así como por la copia del informe que daba respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública y audiencia a que se ha sometido el proyecto.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, en sesiones celebradas en fechas 30 de mayo y 2 de junio de 2014, respectivamente, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.5ª, como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía, "los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma".

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió en su artículo 71.13ª, como competencia exclusiva, "carreteras y otras vías cuyo itinerario transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma que, en todo caso, incluye la ordenación, planificación, régimen financiero y conservación de la red viaria, así como la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal."

En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto), que señalaba como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma los "Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma" (artículo 35.1.9ª).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/1993, de 5 de abril, de Carreteras de Aragón, derogada posteriormente por la Ley 8/1998, de 22 de diciembre, de Carreteras de Aragón, actualmente vigente.

Por su parte, el Gobierno de Aragón aprobó, mediante Decreto 206/2003, de 22 de julio, el Reglamento General de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón (parcialmente modificado por Decreto 246/2008, de 23 de diciembre).

Por último, a finales del año 2013 el Gobierno de Aragón aprobaba mediante Decreto 190/2013, de 17 de diciembre, el Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos (en la que se señala el marco normativo y se expone sucintamente su objeto y contenido), veintitrés artículos –distribuidos en nueve títulos– y seis disposiciones en su parte final.

El título I “Disposiciones generales” (artículos 1 a 5) regula el objeto y ámbito de aplicación del decreto, precisa que ha de entenderse por “actuación concertada” y establece, con carácter general, las fórmulas de colaboración que puedan darse entre el Gobierno de Aragón y las Administraciones Locales o entidades privadas, que culminarán con la formalización del correspondiente convenio de colaboración.

El título II “Actuaciones en tramos urbanos, travesías y variantes de población” (artículos 6 a 8) contiene las definiciones y tipos de actuación que pueden acometerse sobre estos tramos de carreteras, estableciendo con carácter general las fórmulas de financiación de unas y otras.

El título III “Gestión de actuaciones concertadas a iniciativa de la Dirección General de Carreteras” (artículos 9 y 10) detalla el procedimiento a seguir para la redacción y aprobación de estudios y proyectos de variantes, travesías o tramos urbanos, que se realicen a iniciativa de la Dirección General de Carreteras, así como el procedimiento para la ejecución de las obras previstas en dichos proyectos.

El título IV “Gestión de actuaciones concertadas a iniciativa de otras Administraciones Públicas”, (artículos 11 y 12) regula el procedimiento para el inicio del trámite de actuación concertada a solicitud o iniciativa de otras Administraciones Públicas, conteniendo una especial referencia a las obras gestionadas por los Ayuntamientos o las Diputaciones Provinciales.

El título V “Procedimiento para la valoración objetiva y selección entre las actuaciones concertadas solicitadas, de aquellas que deben ser propuestas para su ejecución” (artículos 13 a 16) establece los criterios objetivos de valoración de las solicitudes, así como la composición y actuaciones a realizar por la Comisión de Valoración.

El título VI “Convenios de colaboración para la gestión de actuaciones concertadas” (artículo 17) contiene un solo artículo referido a los convenios de colaboración que sean resultado de las actuaciones de concertación seleccionadas.

El título VII “Financiación” (artículo 18) prevé el inicio de aquellos proyectos y obras de interés conjunto que cuenten con financiación.

El título VIII "Cesión de tramos urbanos a los Ayuntamientos" (artículo 19) regula la entrega a los Ayuntamientos de los tramos urbanos que hayan perdido su función de comunicación supramunicipal por existir una variante o alternativa viaria.

El título IX "Actuaciones en las que la iniciativa privada desee colaborar" (artículos 20 a 23) regula las actuaciones de interés público-privado, haciendo especial referencia a los requisitos que deben cumplir, los criterios de selección de las actuaciones solicitadas y las condiciones de financiación.

La disposición transitoria primera establece un baremo transitorio para calcular el presupuesto de las obras tomando como base los costes de los últimos acondicionamientos de travesías realizados, y la disposición transitoria segunda contempla una serie de supuestos en los que pueden ser superados los límites señalados por el Decreto en cuanto a porcentajes máximos de colaboración económica o importe máximo por metro cuadrado de actuación.

La disposición adicional primera habilita al Consejero, mediante orden, a establecer otros importes máximos por metro cuadrado de actuación, distintos de los previstos en el decreto, cuando se den determinadas circunstancias y la disposición final segunda habilita al Consejero para el desarrollo del decreto.

La disposición derogatoria establece una cláusula general de derogación que alcanza a todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el Decreto.

La disposición final establece la inmediata entrada en vigor del decreto tras su publicación.

III. Observaciones de carácter general

I

Justificación y marco normativo de la regulación

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón de elaborar un reglamento que regule el procedimiento para la ejecución de actuaciones concertadas entre el Gobierno de Aragón y otras Administraciones Públicas o entidades privadas, en la red autonómicas de carreteras de Aragón, con el que se da cumplimiento a una de las previsiones contenidas en el Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024.

Entre los objetivos del Plan General de Carreteras, aprobado por Decreto 190/2013, figuran los de impulsar el desarrollo socioeconómico de Aragón y el empleo, mejorar la vertebración de la comunidad autónoma, mejorar el mantenimiento de toda la red y de la seguridad vial. Más concretamente y en relación con la seguridad vial, los retos marcados por el Plan General de Carreteras son: disminuir la accidentabilidad y avanzar en la inserción de carreteras en los núcleos urbanos, evitar el paso de la red básica de carreteras por los mismos, mejorar la situación de las travesías, y sustituir estas por variantes en las carreteras de interés general de Aragón.

En aras de lograr dichos objetivos, el Plan General de Carreteras en su apartado 5.3.2 prevé actuaciones coordinadas entre el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos para el acondicionamiento de travesías de carreteras o planificación de variantes, cuyo orden de prelación se regulará mediante un decreto de travesías.

También el Plan en su apartado 7.6 establece la obligación de redactar, en el primer año desde su aprobación, un decreto de actuaciones concertadas que regulará los procedimientos y establecerá criterios para determinar las actuaciones de mejora de carreteras que no estén incluidas en la red mallada, pero que a iniciativa de las comarcas, las diputaciones provinciales, otros departamentos o entidades y siendo de interés conjunto con el Gobierno de Aragón, se soliciten por conllevar un beneficio socioeconómico asociado.

El proyecto de decreto objeto de este dictamen, viene así a dar cumplimiento a las previsiones contenida en el Plan General de Carreteras de Aragón en lo relativo a la necesidad de articular y regular las actuaciones concertadas entre el Gobierno de Aragón y otras administraciones públicas o entidades privadas, con el objetivo último de impulsar las inversiones en la red autonómica de carreteras de Aragón, inversiones que en muchos casos resultarán claves, tanto desde el punto de vista de la seguridad vial como del desarrollo económico y social.

Resulta evidente que en un territorio como el aragonés caracterizado por una peculiar orografía y unos marcados desequilibrios demográficos, el sistema viario constituye un elemento clave de vertebración territorial y desarrollo económico y social, al que los poderes públicos deben prestar una especial atención. En este contexto, el Consejo Económico y Social de Aragón desea manifestar su respaldo a la iniciativa del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes para regular actuaciones concertadas que permitan promover la realización de obras que redunden en la mejora del estado y seguridad de nuestra red viaria.

El Consejo quiere además destacar, como ya lo hizo en su dictamen 5/2013 sobre el Plan General de Carreteras, la importancia que el impulso de las inversiones en este ámbito puede tener, en la medida que dichas inversiones no sólo redundarán en la mejora de la seguridad vial y de las comunicaciones y transporte –lo que ya las justificaría en sí mismas–, sino también en un incremento de la actividad económica, consecuencia de la recuperación de la inversión en obra pública que en los últimos años se ha visto notablemente reducida por el escenario global de crisis económica. La inversión en infraestructuras puede desempeñar así un importante doble papel, en el corto plazo contribuyendo a la recuperación de la actividad económica y el empleo, y en el medio plazo, como factor determinante de la productividad y competitividad de nuestra economía.

II

Proceso de elaboración y tramitación

El Consejo Económico y Social de Aragón, cuyo lema es el valor de la participación, viene insistiendo reiteradamente que la participación en los procesos de elaboración de las normas es una exigencia democrática que contribuye a fundamentar la legitimidad de las regulaciones y conseguir un mayor éxito en la aplicación de las

mismas. Esta afirmación es especialmente significativa en normativas que, como la analizada, pivotan sobre el entendimiento y coordinación entre Administraciones Públicas, adquiriendo el valor de la participación unos tintes especialmente intensos. Por ello, y en la medida que solo a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos puede llegar a alcanzarse una verdadera coordinación entre las distintas Administraciones implicadas, el Consejo valora positivamente la búsqueda de consenso en el proceso de elaboración del decreto, manifestada por el Gobierno de Aragón.

En esta misma línea, debe valorarse la presentación del proyecto ante el Consejo de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP), así como el análisis de todas las alegaciones presentadas durante el proceso de información pública y trámite de audiencia –incluso las presentadas fuera de plazo– en el informe remitido a este Consejo junto con el proyecto de decreto.

En otro orden de cosas, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere subrayar el momento procedimental en que se ha solicitado su dictamen. En este sentido, conviene recordar que este Consejo ha manifestado reiteradamente que el momento adecuado para su intervención es en el tramo final del proceso de elaboración normativa, inmediatamente antes de someter el proyecto normativo a la aprobación del Gobierno de Aragón, de tal forma que su parecer sea emitido sobre un texto ya elaborado y más o menos cerrado. En este sentido, el Consejo desea resaltar el correcto proceder del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte al solicitar el dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón en la fase final del procedimiento, una vez que finalizado el proceso de información pública y trámite de audiencia, se han valorado todas las alegaciones presentadas y se han realizado las pertinentes modificaciones en el texto del proyecto.

Finalmente, y debido probablemente a los cambios operados en el texto inicial del decreto como consecuencia de las consultas a que ha sido sometido, el Consejo ha apreciado algunos desajustes de técnica normativa (capítulos que han desaparecido, títulos con un solo artículo, división del texto normativo en títulos en lugar de en capítulos, disposiciones transitorias que no contemplan supuestos de transitoriedad...) que habrán de corregirse y que, sin duda, serán objeto de análisis detallado en los informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos y del Consejo Consultivo, pendientes de emitir.

III

Mecanismos de financiación mixta

El proyecto de decreto dictaminado tiene como objeto principal, como ya se ha señalado, coordinar recursos entre distintas administraciones públicas para mejorar la seguridad vial en las infraestructuras próximas a poblaciones e impulsar obras de interés conjunto, dando cabida además a la iniciativa privada cuando esté interesada en colaborar en actuaciones que resulten de interés público.

La colaboración es un principio general que ha de regir las relaciones entre Administraciones Públicas, consagrado con carácter general en los artículos 4 de la ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 158 de la Ley 7/1999, de la Administración Local de Aragón y, más concretamente en el ámbito sectorial de carreteras, en el artículo 9

de la ley 8/1998 de Carreteras de Aragón, que establece que las relaciones entre la administración de la comunidad autónoma y las entidades locales de Aragón se adecuaran a los principios de coordinación y cooperación, al objeto de alcanzar una mayor eficacia y rentabilidad en la gestión de sus respectivos intereses.

La cooperación entre Administraciones Públicas así consagrada se concreta fundamentalmente en el proyecto de decreto objeto de dictamen en el establecimiento de fórmulas de cofinanciación pública, que conlleva que aquellas Administraciones –fundamentalmente Ayuntamientos– que estén interesadas en la realización de actuaciones que supongan una mejora en carreteras de titularidad autonómica deberán garantizar la asunción de un porcentaje del coste de la obra– cuya cuantía dependerá del tipo de actuación que se solicite– para que esta pueda llevarse a cabo.

Junto a estos mecanismos de cofinanciación pública, el proyecto de decreto, también, da cabida a fórmulas de colaboración público-privada que persiguen buscar lugares comunes de encuentro entre el interés público y el privado y que, en el momento actual de restricción del gasto público, se plantean como una posible solución a la disminución de inversión pública, en la medida que sin desnaturalizar la esencia del interés público, pueden contribuir a permitir la ejecución de nuevas actuaciones.

El Consejo Económico y Social de Aragón entiende que la introducción de mecanismos de financiación mixta (tanto pública como privada) puede ser adecuada, en la medida que esta forma de financiación puede facilitar un incremento del ritmo inversor en infraestructuras, al adelantar las acciones en el tiempo y aportar nuevos fondos para el desarrollo de estas acciones. Ahora bien, el Consejo quiere llamar la atención sobre la necesidad de reflexionar acerca de la conveniencia de establecer algún tipo de medidas que permitan garantizar que, en ningún caso, actuaciones prioritarias que resulten de especial interés público puedan resultar condicionadas por la falta de financiación local o privada.

En este sentido, conviene recordar que la inclusión de actuaciones en la propuesta anual que debe formular la Dirección General de Carreteras en atención a los criterios previstos en el Plan General de Carreteras de Aragón, y cuya realización no está en principio condicionada por la aportación de financiación de otras administraciones públicas, se hará depender, como así lo reconoce expresamente el artículo 9 del proyecto de decreto, de las disponibilidades presupuestarias. El Consejo entiende que en ningún caso debería resultar admisible que actuaciones consideradas como necesarias, de acuerdo con los criterios del Plan General, pero que no puedan llevarse a cabo por razones presupuestarias, puedan verse relegadas en el tiempo por otras actuaciones menos urgentes que cuentan con algún tipo de financiación local o privada.

IV

Gestión de las actuaciones concertadas

Como ya se ha apuntado en el apartado anterior, el proyecto de decreto prevé dos tipos de actuaciones: las realizadas a iniciativa de la Dirección General de Carreteras, que serán aquellas referidas a la planificación de variantes y mejora o acondicionamiento de travesías y tramos urbanos, que la Dirección General incluye en su

programación anual, en función de sus disponibilidades presupuestarias, de acuerdo con lo previsto en el Plan General de Carreteras; y aquellas otras en que la iniciativa de actuación parte de los ayuntamientos u otras administraciones locales para actuar sobre variantes, travesías, tramos urbanos o llevar a cabo cualquier otra mejora en carreteras de titularidad autonómica y cuya realización está condicionada a que la Administración solicitante garantice la asunción de una parte del coste de la obra.

Para el primer tipo de actuaciones, el proyecto prevé que las entidades locales puedan colaborar, solicitando la inclusión, a su cargo, de obras complementarias a la carretera que estime oportunas, formalizando el correspondiente convenio de colaboración. Para la cofinanciación del segundo tipo de actuaciones, el decreto articula un procedimiento que partiendo de una convocatoria pública, prevé un sistema doble de concurrencia competitiva –primero para la ejecución de estudios y proyectos y después para la ejecución de las obras que cuenten ya con proyectos aprobados– y que culminará con la firma del correspondiente convenio.

Respecto a este segundo tipo de actuaciones, el Consejo valora muy positivamente la voluntad del Gobierno de Aragón de establecer un sistema objetivo que, dadas las limitaciones presupuestarias, permita evaluar la prioridad de actuaciones, basado en la concurrencia competitiva y en la existencia de unos criterios objetivos fijados “ex ante”, dando así cumplimiento a los principios de objetividad e imparcialidad que, en todo caso, debe presidir la actuación de los poderes públicos.

No obstante, junto a este procedimiento general, el decreto contempla distintos supuestos en los que podrán adoptarse otros criterios de selección. El artículo 13.3 del proyecto de decreto prevé que el Consejero competente en la materia pueda ordenar otros criterios de selección independientes, en caso debidamente justificados, tras informar al Consejo de Gobierno de Aragón o cuando alguna entidad privada solicite su participación en la financiación de una obra en la red autonómica de carreteras. El Consejo, aún compartiendo y entendiendo la oportunidad de la inclusión de cláusulas de este tipo, desea hacer una llamada de atención sobre la necesidad de actuar con especial cautela y cuidado en su aplicación, restringiendo su utilización a casos verdaderamente excepcionales y realizando un esfuerzo adicional de justificación en aras a garantizar la objetividad y transparencia del proceso.

En esta misma línea, el Consejo considera que debería exigirse un plus adicional de justificación para aquellos criterios objetivos de valoración enumerados en el artículo 14 del decreto que, sin poder ser objeto de una cuantificación concreta “ex ante” conforme al baremo establecido, pueden tener un papel relevante en el resultado final del proceso como consecuencia del elevado número de puntos que se les puede llegar a otorgar. Sería, por ejemplo, el caso del criterio previsto en la letra e) que contempla sucintamente el impacto territorial de la actuación prevista sobre la competitividad y el empleo, y al que de acuerdo con el baremo establecido puede llegar a asignársele hasta 250 puntos.

Avanzando en esta dirección de garantizar la transparencia del proceso, el Consejo entiende que podría resultar conveniente prever una mayor publicidad de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas fases del procedimiento, al menos entre las entidades solicitantes; así como reflexionar acerca de la conveniencia de incluir en la composición de la comisión de valoración, encargada de la evaluación de las solicitudes presentadas, un representante de las entidades locales.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuna la iniciativa del Gobierno de Aragón de elaborar un marco regulador para la gestión coordinada de actuaciones entre el Gobierno de Aragón y otras Administraciones Públicas o entidades privadas para la realización de obras de interés conjunto en la red autonómica de carreteras de Aragón, en la medida que considera que este tipo de actuaciones pueden constituir un importante impulso para acometer inversiones en nuestras infraestructuras viarias que pueden resultar esenciales tanto para la seguridad vial de muchos municipios, como para la vertebración y desarrollo económico y social de nuestro territorio.

No obstante, el Consejo considera que, en todo caso y más allá de las disponibilidades presupuestarias de los Ayuntamientos y de otras Administraciones Públicas o entidades privadas, la regulación que se apruebe debe garantizar suficientemente la realización de aquellas obras que deben acometerse conforme a los criterios objetivos previstos en el Plan General de Carreteras de Aragón. En este sentido, se contienen algunas reflexiones en las consideraciones realizadas en el presente dictamen, que también señala algunas recomendaciones para garantizar la transparencia y objetividad del proceso en todas las actuaciones que se realicen.

Zaragoza, a 9 de junio de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea