

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En este número se da cuenta de la legislación estatal reciente en materia territorial. En primer lugar, el *Real Decreto 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*, en que se acomoda el ordenamiento español al ordenamiento comunitario en ciertos aspectos del sector ferroviario. A continuación, se hará referencia a una norma de clarificación de las competencias transferidas por el Estado en materia de transporte por carretera y cable. Después, se da cuenta de *Ley de las Cortes Generales 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*. También se recoge la *Ley de la Unidad de Mercado*, que tendrá una indudable trascendencia en sectores de incidencia territorial. Y se cierra la Crónica con la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, que supone la regulación en una única norma de los procedimientos de la evaluación ambiental de proyectos y de la evaluación de planes, antes regulados en dos normas distintas. Pretende simplificar los procedimientos y ahondar en la idea de la necesaria lealtad institucional para alcanzar resultados satisfactorios para el conjunto.

1. Transporte

1.1. Transporte ferroviario y aéreo

Abranca la presente Crónica con la referencia al *Real Decreto 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*. Con este Real Decreto-Ley se modifica la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, con la finalidad de dar rango de ley a los aspectos de seguridad ferroviaria más importantes, regulados en la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Euro-

peo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. Esta Directiva, publicada con posterioridad a la Ley del Sector Ferroviario, fue incorporada al derecho interno a través 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.

Sin embargo, hay determinados aspectos de la misma que precisan de un desarrollo a través de una norma con rango de ley para dotarlos de una mayor fortaleza. Este rango se considera importante para determinar qué aspectos son los que integran la seguridad ferroviaria, la identificación de responsabilidades en materia de seguridad ferroviaria, la definición de los certificados de seguridad que las empresas ferroviarias han de tener, el contenido de las autorizaciones de seguridad a los administradores de infraestructuras ferroviarias, las condiciones y requisitos para la autorización y puesta en servicio de todos los subsistemas de naturaleza estructural que componen el sistema ferroviario, así como las condiciones para el adecuado funcionamiento de los subsistemas de naturaleza funcional o las condiciones para la homologación del material ferroviario.

Se incluye, además, una nueva disposición adicional decimotercera con el fin de que se prevea en dicha ley que el Reglamento de Circulación Ferroviaria, en el que se contienen las reglas y procedimientos operativos necesarios para que la circulación de los trenes, por la Red Ferroviaria de Interés General, se realice de forma segura y eficiente, se apruebe por medio de real decreto. Con ello, en un entorno próximo de liberalización del transporte ferroviario de pasajeros, se pretende garantizar una mayor objetividad en el elemento de la seguridad en la circulación elevando la potestad normativa en este elemento relevante más allá del departamento de adscripción del principal operador.

Asimismo, esta norma modifica el párrafo quinto del apartado 1 de la disposición adicional tercera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, con el fin de modificar el nombre y las competencias de la Agencia Estatal de Seguridad del Transporte Terrestre, que pasa a denominarse Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, para dar cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea, sobre independencia del organismo de seguridad ferroviaria, a la mayor celeridad. Quedan fuera del ámbito de competencias de la Agencia las funciones relativas a la construcción de infraestructuras ferroviarias, hasta ahora propias de la Dirección General de Ferrocarriles y que pasan a ser ejecutadas en exclusiva por la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Con la creación de la Agencia se da cumplimiento al requerimiento de la Comisión Europea, al tiempo que se dota al sistema fe-

roviario de medios adicionales para el control de la seguridad.

Se justifica la adopción de esta regulación por la vía del Real Decreto-Ley en la urgente necesidad de paralizar el procedimiento de infracción abierto contra España por el incumplimiento del mencionado Reglamento al considerar que actualmente no se dan los requisitos exigidos por la norma comunitaria.

1.2. Transporte por carretera

Mediante la **Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable**, se ofrece una nueva redacción al artículo 10 de la última norma, con la finalidad de clarificar las potestades de inspección y sanción de las Comunidades Autónomas en esta materia transferida.

2. Agricultura y ganadería

La **Ley de las Cortes Generales 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario**, tiene por objeto fomentar la fusión o integración de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa mediante la constitución o la ampliación de entidades asociativas agroalimentarias de suficiente dimensión económica, y cuya implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supra autonómico. Para ello, se contemplan, en su caso, las medidas necesarias para obtener un tamaño adecuado que les permita alcanzar los siguientes fines: a) Fomentar la agrupación de los primeros eslabones que conforman la cadena alimentaria, mediante la fusión o integración de las entidades asociativas, con el objeto de favorecer su redimensionamiento, mejorar su competitividad y contribuir a la valorización de sus producciones; b) Mejorar la formación de los responsables en la gobernanza y gestión de dichas entidades, en especial en las nuevas herramientas e instrumentos de gestión; c) Contribuir a la mejora de la renta de los productores agrarios integrados en las entidades asociativas; d) Favorecer la integración de los productores en entidades asociativas priorita-

rias, así como en cualquiera de las entidades asociativas que se indican en el artículo 1.3¹, a fin de mejorar su posición en el mercado y su participación en el proceso de valorización y comercialización de sus productos.

3. Unidad de mercado

Finalmente, ha quedado aprobada la **Ley de las Cortes Generales 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**. Esta Ley es trasunto, en el ámbito interno, del artículo 139 de la Constitución, que impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. En la elaboración de esta Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como «Directiva de Servicios», proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos, bien que ese no es el espíritu del derecho comunitario.

En el contexto actual, esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor

de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía. Esta Ley supone una eliminación de la intervención de la Administración en muchos aspectos con la finalidad de garantizar la uniformidad en todo el territorio, intentando conseguir una ablación del ejercicio legítimo de las competencias por parte de Comunidades Autónomas y Entes Locales en sectores de actividad en los que son competentes. Quiero subrayar en este sentido que esta Ley ha sido objeto de duras críticas por un sector muy cualificado de la doctrina. Puede citarse, por ejemplo, la brillante ponencia ofrecida por el profesor Germán FERNÁNDEZ FARRERES en el Seminario «Eduardo García de Enterría» del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, pronunciada el día 7 de mayo de 2014, que provocó un encendido debate.

4. Evaluación ambiental

A finales del año pasado, quedó finalmente aprobada la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**. La técnica de la evaluación ambiental, facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas. Y a través de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación. España incorporó al ordenamiento jurídico las Directivas comunitarias correspondientes a la evaluación de proyectos, por un lado, y la evaluación de planes, por el otro. Mediante esta nueva Ley, se unifica la regulación de ambos procedimientos. Y establece un conjun-

¹ Las sociedades cooperativas, las cooperativas de segundo grado, los grupos cooperativos, las sociedades agrarias de transformación, las organizaciones de productores con personalidad jurídica propia, reconocidas de acuerdo con la normativa comunitaria en el ámbito de la Política Agraria

Común y las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación.

to de disposiciones comunes que pretenden aproximar y facilitar la aplicación de ambas regulaciones. Parte de la experiencia acumulada en los veinticinco años de aplicación, en España, de la evaluación ambiental. Durante este tiempo, la consideración de los impactos ambientales de los proyectos, primero, y de los planes y programas, después, se ha revelado como una herramienta útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico. No obstante, en este amplio periodo, también se han apreciado importantes disfunciones y carencias técnicas que importa corregir sin dilación. Son ejemplo de estas insuficiencias, la tardanza en la emisión de algunas declaraciones de impacto ambiental, o la diversidad de normativas (en ocasiones sin justificación medioambiental) que pueden llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental. En España, según se indica en la exposición de motivos de la Ley, la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección.

La necesidad de una coordinación vertical efectiva entre los diferentes niveles de gobierno ha sido puesta de manifiesto en diferentes lugares: por la OCDE («*Sustainability in Impact Assessments. A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, de 2012*»), o por la Comisión Europea («*Industrial Performance Scoreboard and Member's States*»). Este último informe señala que la proliferación de distintas regulaciones es un obstáculo a la mejora de la productividad, advertencias que deben ponerse en relación con el lugar que ocupa España, el puesto 44, en la clasificación del Banco Mundial de países según su facilidad para hacer negocios («*Doing Business, 2012*»). De acuerdo con estas premisas, la presente ley pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el te-

rritorio nacional. Se trata, en realidad, de unas advertencias que vienen siendo dadas desde hace tiempo en el ámbito internacional y comunitario europeo.

Los principios que inspiran este Texto son los de protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva y cautelar: prevención y corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización; simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación al que, en su caso, deban someterse, colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera, participación pública, desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones. Para que la legislación sobre evaluación ambiental venga inspirada en estos principios y para conseguir un alto grado de homogeneidad entre las normas aplicables en las distintas partes del territorio nacional, la ley realiza un llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en la que se analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con la ley y, en particular, para impulsar los cambios normativos y reformas necesarias que podrán consistir en la modificación, derogación o refundición de la normativa autonómica existente, o la remisión a esta ley, con las salvedades que exijan sus particularidades organizativas. En su seno, podrán constituirse grupos de trabajo de carácter técnico que elaboren guías metodológicas de evaluación ambiental que permitan la estandarización de estos procedimientos.

Si bien la Ley se refiere a la coordinación y cooperación interadministrativa, no quedan claros los instrumentos que puede hacer valer el Estado para posibles coordinaciones de la acción de las Comunidades Autónomas. Parece que más bien se refiere a técnicas de cooperación, basadas en la tan necesaria lealtad institucional.