

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE.

1. OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO

La Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada en 2009 por el Consejo de Ministros, efectúa un diagnóstico de la movilidad en España que pone el acento, entre otras cuestiones, en la creciente importancia de los costes externos del transporte, especialmente en las ciudades. Se alude en dicho documento a una serie de cuestiones que siguen teniendo plena vigencia. Así, se señala que la energía consumida por el sector del transporte representa más del 40 por ciento del total del consumo energético, siendo uno de los principales responsables del crecimiento de las emisiones de gases con efecto invernadero. Se alude, igualmente, al deterioro de la calidad del aire, especialmente en el ámbito urbano donde, los contaminantes más preocupantes son el dióxido de nitrógeno, NO₂, y las partículas PM₁₀ y PM_{2,5}. Destaca también dicho documento el deterioro de la salud de la población debido al ruido producido por el tráfico (se estima que afecta al 26,7 por ciento de los hogares), a la sedentarización producida por los nuevos hábitos sociales, y a los efectos deletéreos de la contaminación asociada al tráfico. Otro efecto del transporte es la siniestralidad y las víctimas causadas por los accidentes del tráfico urbano. El número de accidentes de tráfico con víctimas, en las vías urbanas, ascendió, en España, en 2007, a 50.688, con la consecuencia de 62.733 personas heridas y 741 muertes, siendo también significativo el tiempo perdido en atascos además de las repercusiones económicas en el sector productivo.

Igualmente importantes son otras reflexiones que contiene el referido diagnóstico de la movilidad en España. En primer lugar, la fuerte concentración geográfica y estacional de nuestra actividad turística en las zonas costeras y el período estival que ha provocado el sobredimensionamiento de infraestructuras y generado fuertes presiones en el territorio. En segundo lugar, el incremento de la fragmentación de los hábitats naturales provocado por el aumento de la densidad de la red de infraestructuras para el transporte, que incrementa las amenazas sobre la diversidad biológica. En tercer lugar, a la ocupación del espacio urbano por infraestructuras para la circulación y aparcamiento de vehículos, destacándose que el espacio urbano ocupado por el uso del automóvil y el transporte motorizado, en general, representa en las nuevas actuaciones urbanísticas porcentajes superiores al 50 por ciento. A continuación, la disminución del carácter socializador y comunicador del espacio público. Finalmente, el diagnóstico se refiere a la pérdida de autonomía en los desplazamientos de determinados grupos sociales (infancia, mayores y personas con movilidad reducida).

En la revisión del Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea (*Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transporte competitiva y sostenible*, COM 2011, 144 final) se expresa que el sistema de transporte no es sostenible y se aboga por un cambio de paradigma. Para el año 2050, las emisiones de dióxido de carbono, CO₂, procedentes del transporte seguirían estando una tercera parte por encima de su nivel de 1990. Los costes de la congestión aumentarán en cerca del 50 por ciento en el horizonte del año 2050. El desequilibrio de

accesibilidad territorial entre las zonas centrales y periféricas se remarcará. Seguirán aumentando los costes sociales de los accidentes y del ruido.

Se calcula que en toda la Unión Europea se producen cada año pérdidas económicas de unos 100.000 millones de euros debido a una movilidad insostenible, el 1 por ciento del PIB comunitario. La mayor parte de esas pérdidas se produce en las ciudades y ámbitos metropolitanos, donde se concentra el 70 por ciento de la población europea y se genera el 80 por ciento de la actividad productiva.

Los porcentajes son idénticos en Andalucía, puesto que en los 221 Municipios de las aglomeraciones urbanas de Almería, Bahía de Cádiz – Jerez, Campo de Gibraltar, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla reside el 71,3 por ciento de la población andaluza.

Las aglomeraciones urbanas andaluzas no han sido ajenas a una tendencia global de generación de un modelo de ciudad dispersa y especializada, opuesto al tradicional de la ciudad mediterránea, donde los lugares de residencia, trabajo, servicios o abastecimiento se encuentran segregados y alejados entre sí. La creciente demanda de movilidad de las personas para realizar sus desplazamientos y para distribuir las mercancías se ha pretendido resolver con el uso intensivo de vehículos alimentados con combustibles fósiles, la inmensa mayoría de ellos automóviles y camiones.

La preocupación por esta reorientación del modelo de ciudad ya estaba presente en la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad del año 2004, que propugnaba desarrollar un modelo de ciudad que minimice la necesidad de desplazamientos urbanos, teniendo en cuenta la recuperación de la ciudad existente y evitando el consumo excesivo de suelo, o el diseño de estrategias integradas de transporte multimodal que mejoren su eficacia, calidad y movilidad, contribuyan a la disminución del tráfico, y favorezcan la peatonalización y el uso de la bicicleta y del transporte público colectivo.

La legislación urbanística promulgada por la Comunidad Autónoma de Andalucía durante la pasada década se destina en gran medida a ordenar esta expansión urbana, volviendo al modelo de ciudad compacta y diversa, que genera proximidad, evita desplazamientos y dificulta la aparición de espacios urbanos degradados por causa de la incuria. Sin embargo, dada la complejidad y lentitud de los procesos urbanos, las nueve aglomeraciones urbanas andaluzas se encuentran aún muy alejadas de este modelo deseable y siguen generando una movilidad altamente insostenible. El 57 por ciento de los desplazamientos de las personas se realiza en automóvil, frente al 29 por ciento a pie, el 6,8 por ciento en transporte público colectivo, el 4,9 por ciento en moto y el 1,4 por ciento en bicicleta. En cambio, en un país como Dinamarca, con una población cercana a los seis millones de personas, la bicicleta alcanza un nivel de uso del 19 por ciento y el transporte público colectivo un 18,4 por ciento de la movilidad en vehículos con motor.

En cuanto a la distribución por modos del transporte de mercancías en Andalucía, el 51,8 por ciento corresponde al camión, frente al escaso 0,5 por ciento del tren, que en cambio es considerado el medio más limpio y sostenible para esta movilidad. Es más, la participación del ferrocarril en el reparto modal de mercancías en Andalucía ha ido decayendo, encontrándose actualmente unas décimas por debajo del promedio estatal y muy lejos de la media europea, donde el tren de mercancías se ha ido recuperando hasta alcanzar actualmente una cuota del 11 por ciento. El resto de mercancías se transporta en Andalucía por vía marítima, que representa el 47,7 por ciento, más una participación residual del transporte en avión.

Una importante consecuencia de este reparto modal, tanto en el transporte de personas como de mercancías, es la siniestralidad. Las víctimas más afectadas son las personas que marchan a pie que representan el 40 por ciento de las muertes, que además en la mayoría de los casos no estaban cometiendo ninguna infracción en el momento del accidente. Pero las consecuencias económicas y sobre todo la salud, no se ciñen sólo a la accidentalidad. El sector del transporte es el principal consumidor de energía, alcanzando el 36 por ciento del total del consumo final en Andalucía. Casi el 85 por ciento de esa cantidad deriva del petróleo (gasolinas y gasóleos), poniendo así de manifiesto la fuerte dependencia exterior que provoca este modelo de movilidad.

Este masivo funcionamiento de motores alimentados con combustibles fósiles provoca una importante contaminación atmosférica, principalmente de gases con efecto invernadero, óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, compuestos orgánicos volátiles no metálicos, dióxido de azufre y diversos tamaños de partículas, cuyos principales efectos sobre la salud son alergias, enfermedades respiratorias y cardiovasculares, y afecciones de carácter cancerígeno. En concreto, en Andalucía, y también en el conjunto de España, los gases con efecto invernadero emitidos a la atmósfera proceden en un 50 por ciento de los denominados sectores difusos y el otro 50 por ciento de las grandes industrias sujetas a derechos de emisión. Dentro de los sectores difusos, de las 30.000 kilotoneladas de CO2 equivalente que se emiten anualmente en Andalucía, más de la mitad son producidas por el transporte. Es decir, que como mínimo el 25 por ciento de los gases con efecto invernadero provienen en nuestra comunidad autónoma del transporte, situándose en segundo lugar, tras la industria, superando con creces al resto de sectores, como la agricultura, los residuos o los disolventes, y habiendo crecido en un 80 por ciento durante la última década, frente al 50 por ciento de media que han registrado el resto de los sectores.

De continuar esta tendencia, resultaría imposible el cumplimiento de los compromisos internacionales para la lucha contra el cambio climático, y tampoco el objetivo de reducir en un 60 por ciento de las emisiones de gases contaminantes establecido por el Libro Blanco del transporte de la Unión Europea.

A ello hay que añadir otros perjuicios ambientales, como la contaminación acústica, siendo el transporte responsable del 80 por ciento de la misma en Andalucía. También el consumo de suelo, un recurso natural no renovable, resulta muy elevado. Dado que, al menos, el 25 por ciento de la superficie urbana está ocupada por el viario, siendo el automóvil quien más espacio consume para su desenvolvimiento.

Finalmente, hay que considerar las pérdidas económicas provocadas por el tiempo consumido debido a la congestión del tráfico. Para el conjunto de Andalucía se pueden calcular 300 millones de horas de trabajo perdidas al año, con un coste monetario de 2.530 millones de euros (gasto de combustible, déficit de producción,...). De estas cantidades, 170 millones de horas anuales corresponden a las aglomeraciones urbanas andaluzas, con un coste que se puede evaluar en más de 1.430 millones de euros anuales.

La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente y sostenible, tiene como eje fundamental la apuesta europea de reducir el 20 por ciento de los gases con efecto invernadero, reducir el 20 por ciento del consumo energético y producir el 20 por ciento de la energía con fuentes renovables.

En este contexto, la conjunción de la movilidad sostenible con una política que prioriza la rehabilitación, la regeneración y la densificación de la ciudad consolidada, permite reforzar la condición de urbe en red de Andalucía, que se desplaza hacia un modelo policéntrico, más social, más cultural y más sostenible, conectando al resto del Estado, a Europa y al Magreb por medio de los corredores ferroviarios Atlántico y Mediterráneo.

En el ámbito laboral, el impulso de la sostenibilidad que promueve esta Ley generará numerosos puestos de trabajo, tal y como señalan los diversos análisis efectuados sobre la generación de empleo en el transporte público colectivo en un marco de movilidad sostenible. Dichos estudios muestran que la apuesta decidida por la movilidad sostenible activa la generación de puestos de trabajo y estima que el conjunto de empleos directos en el ámbito del transporte superaría el 5% en cinco años, y que considerando el empleo indirecto alcanzaría el 14%, incorporando la fabricación de autobuses, lo aportado por el ámbito de la bicicleta (producción y venta de servicios, públicos y privados), más el empleo público que se precisa para la regulación y los empleos indirectos del transporte público referidos a seguridad, limpieza, venta de billetes, restauración, etc.

Partiendo de esos datos, los análisis han calculado el empleo que se genera en el sector del transporte sostenible alcanzando un incremento del 49%, en doce años, dentro de una apuesta decidida por la eficiencia energética, que logra al tiempo una reducción del consumo energético en el transporte del 13%, implantando instrumentos de gestión y planificación que implican medidas fiscales, de financiación de la movilidad sostenible y de aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La Ley Andaluza de Movilidad Sostenible, en el momento actual, cuando se hace necesario avanzar en una nueva cultura donde la ciudadanía sea el eje central sobre el que giren las políticas públicas, persigue este objetivo de forma inequívoca, buscando paliar en la mayor medida posible los efectos negativos de la movilidad, promoviendo un transporte más ecológico, fundamentalmente, mediante la promoción del transporte público, la promoción extensiva de la movilidad no motorizada mediante el uso de la bicicleta, y el fomento de los desplazamientos peatonales, contribuyendo con ello a una mejora sustancial del medio ambiente o, al menos, frenando su deterioro.

Las nuevas infraestructuras viarias deben cumplir la función de soporte a una movilidad verdaderamente sostenible orientada a satisfacer necesidades vitales de la ciudadanía, aportando una mejora sustancial a su salud, a su seguridad y a su mejor y mayor sociabilidad con la comunidad. Para ello, la ley contempla medidas correctoras de una gran incidencia, involucrando al conjunto de la sociedad y de los poderes públicos. Ha llegado, por tanto, el momento de elaborar en Andalucía una legislación adaptada a las necesidades reales de fomento y desarrollo de un modelo de movilidad sostenible que tome en consideración como objetivo fundamental el bienestar de las personas.

2. TÍTULO COMPETENCIAL

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su ámbito competencial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), competencias de carácter exclusivo en materia de red viaria de Andalucía, integrada por ferrocarriles, carreteras y caminos, y cualquier otra vía cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en

territorio andaluz, transporte marítimo y fluvial de personas y mercancías que transcurra íntegramente dentro de las aguas de Andalucía, transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle, centros de transporte, logística y distribución localizados en Andalucía, así como sobre los operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, la logística y la distribución localizadas en Andalucía y, finalmente, puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, puertos, aeropuertos y helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Andalucía que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.

Asimismo, Andalucía asume competencias de ejecución sobre puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, ordenación del transporte de mercancías y personas que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el titular de la infraestructura y, con respecto a la red ferroviaria, la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Andalucía en los términos previstos en la legislación del Estado.

Las restantes competencias en materia de transportes aluden a la participación de la Comunidad Autónoma en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Andalucía que son de titularidad estatal, en los términos previstos en la legislación del Estado, a la emisión de informe previo sobre la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Andalucía en cuya gestión podrá participar, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes y al informe previo en el caso de que se trate de una infraestructura de titularidad de la Comunidad Autónoma, a la participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal, al informe previo de la Junta de Andalucía para la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Andalucía en líneas o servicios de ámbito superior y, finalmente, a la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo previsto en el Título IX de dicho Estatuto de Autonomía.

Por su parte, los ayuntamientos andaluces ejercen su competencia sobre ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas, en los términos que expresen las leyes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.2.f) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Este título competencial con que cuenta Andalucía para la elaboración y aprobación de una Ley de Movilidad Sostenible se complementa con las previsiones del Capítulo III del Título III de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que prevé expresamente la promoción de políticas de movilidad sostenible por parte de las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales.

3. OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO

La finalidad de la Ley es la reducción del impacto ambiental que provoca la movilidad de las personas y las mercancías, para contribuir a la lucha contra el cambio climático, mediante el ahorro y la eficiencia energética, la reducción de la contaminación acústica y atmosférica y la mejora de la calidad de vida de las personas.

Como principios generales que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas Andaluzas se proponen entre otros:

- La necesidad de garantizar la accesibilidad universal para todas las personas.
- La priorización de la modalidad no motorizada (a pie y en bicicleta) y el transporte público colectivo).
- La reducción de la movilidad y por tanto sus costes ambientales y sociales.
- La apuesta por garantizar la seguridad en la movilidad.
- El fomento de la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la movilidad
- Por último, la correcta imputación de los costes derivados de la contaminación a los verdaderos causantes de los mismos.

El texto se divide en cinco Títulos, que incluyen 37 artículos, 5 Disposiciones Adicionales, 3 Disposiciones Transitorias y 10 Disposiciones Finales.

El Título I de esta Ley denominado Disposiciones Generales, se dedica a establecer el marco general, conceptual y político, sobre el que se desarrolla el resto del anteproyecto. Las políticas de movilidad no son neutras, sino que tratan de conseguir ordenar o modificar los patrones de movilidad existentes en un determinado ámbito geográfico con una finalidad y de acuerdo con unos determinados principios y objetivos.

El Título II define los Instrumentos de Planificación de la movilidad sostenible así como los instrumentos de evaluación y seguimiento de éstos para analizar los efectos que pueden producir en su aplicación. De forma similar a lo establecido en la legislación de ordenación del territorio, los planes de movilidad sostenible contendrán Normas, Directrices y Recomendaciones, con distinto grado de vinculación para sus destinatarios, estableciéndose la prevalencia de las determinaciones de éstos, en todo lo referente a movilidad, sobre la planificación de ordenación del territorio y urbanística, así como sobre la restante planificación sectorial. Este Título incluye otras dos figuras también novedosas; el estudio de impacto de la movilidad generada y el cálculo de los costes externos del transporte.

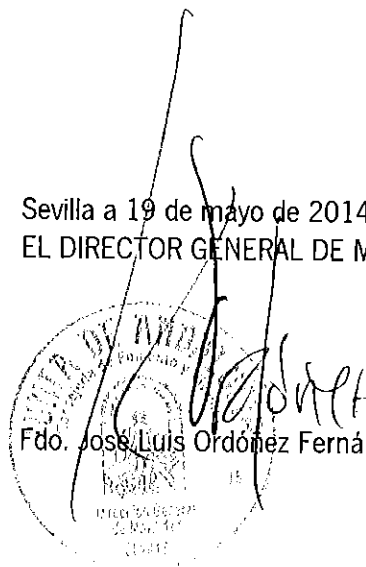
El Título III de esta Ley está dedicado al fomento de la movilidad sostenible, afrontándose por un lado la gestión de la demanda y, por otro lado, la movilidad sostenible de mercancías. Un elemento esencial de la gestión de la demanda es la incorporación de medios sostenibles para el desplazamiento diario al trabajo de los trabajadores y las trabajadoras en Andalucía. Partiendo de la idea de que la mayoría de la demanda estructurante u obligada de movilidad está relacionada con la actividad laboral, conseguir buenos resultados en este ámbito supondrá una mejora de la sostenibilidad de la movilidad de forma inmediata. Por último se regula la movilidad sostenible de las mercancías mediante el desarrollo de áreas logísticas.

El Título IV hace referencia a la financiación de las políticas de movilidad sostenible. Después de hacer una relación de las posibles fuentes de financiación, mandata a la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que en cumplimiento de su objetivo de hacer que la movilidad sea sostenible, cree las figuras impositivas que considere necesarias, en ejercicio de la potestad tributaria contemplada en el artículo 176 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Finalmente se crea el Fondo andaluz para municipios con áreas libres de coches, para fomentar la liberación de espacio público en los municipios andaluces y con el objetivo de que dicho espacio se convierta en lugar de paseo, ocio y esparcimiento de la ciudadanía, fondo cuyas normas de gestión y funcionamiento se establecerán reglamentariamente.

El último Título de esta Ley, Título V, regula el régimen sancionador en materia de movilidad sostenible en Andalucía. El Título contiene las exigencias que requiere el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública, esto es, las disposiciones generales sobre potestad sancionadora, procedimiento, competencia y responsabilidad, la relación de infracciones clasificadas en leves, graves y muy graves, la prescripción de las infracciones, la relación de sanciones y las reglas para su cuantificación y la prescripción de las sanciones.

En la tramitación del anteproyecto se seguirá el procedimiento establecido en la Ley 6/2006, de 24 de octubre del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía así como las Directrices del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, por el que se aprueban Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno. Acorde a las características y al contenido del Anteproyecto, el texto será sometido a trámite de audiencia e información pública. Igualmente se solicitarán los informes preceptivos, así como del resto de Consejerías, respondiendo el procedimiento de su elaboración a los principios de publicidad y transparencia.

Sevilla a 19 de mayo de 2014
EL DIRECTOR GENERAL DE MOVILIDAD


Fdo. José Luis Ordóñez Fernández

