



**SRA. CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO E
INFRAESTRUCTURAS**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 19 de noviembre de 2019, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 164/2019, relativa al **anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi (Ref.: DNCG_LEY_3193/18_03)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Calonge Crespo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N^o 188/2019

ANTECEDENTES.....	2
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	5
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY	5
CONSIDERACIONES.....	10
I Procedimiento de elaboración	10
II Título competencial.....	21
A) Carreteras.....	23
B) Transportes por carretera	25
C) Ferrocarriles y transportes por ferrocarril.....	27
D) Transportes por cable.....	27
E) Actividades auxiliares y complementarias del transporte	29
F) Competencias de los entes locales	30



G)	Otros títulos competenciales	31
III	Marco normativo.....	33
IV	Examen del contenido	35
A)	Observaciones generales	36
B)	Observaciones al articulado	37
	Capítulo I.- Disposiciones generales:	37
	Capítulo II.- Impulso de la movilidad sostenible:	37
	Capítulo III.- Instrumentos de planificación y órganos de gestión:	40
	Capítulo IV.- Instrumentos de gestión de la movilidad:.....	47
	Capítulo V.- Transporte por cable:	49
	Disposiciones finales.- Modificación de la Ley 5/2003:	52
C)	Observaciones de técnica legislativa	54
	CONCLUSIÓN.....	56

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 1 de octubre de 2019 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, con fecha de entrada en la Comisión el mismo día, se somete a consulta el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:
 - a) Orden de 22 de noviembre de 2018 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se somete consulta pública previa la elaboración de la norma.
 - b) Alegaciones de personas particulares, Nortegas Energía Distribución S.A, Asociación Española de Gas Natural para la Movilidad (GASNAM), Asociación Gasteizko Bizikleteroak y Kalapie Hiriko Txirrindularien Elkarte, de 20 de fecha 20 de diciembre de 2018.
 - c) Orden de 21 de diciembre de 2018 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi.
 - d) Informe sobre las aportaciones realizadas en el trámite de consulta previa, de 21 de diciembre de 2018, elaborado por la Dirección de Planificación del Transporte



- e) Memora técnica justificativa del anteproyecto, de fecha 5 de febrero de 2019, elaborada por la Dirección de Planificación del Transporte del departamento promotor de la iniciativa.
- f) Orden de 5 de febrero de 2019 de la Consejera, de aprobación previa del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi, en la que se incluye un primer borrador del texto de la norma en bilingüe.
- g) Memora económica relativa al anteproyecto, de 14 de febrero de 2019.
- h) Informe jurídico departamental, de 14 de febrero de 2019, elaborado por la Dirección de Servicios.
- i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, de 5 de marzo de 2019.
- j) Oficio de 13 de marzo de 2019 de la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento.
- k) Informe previo de impacto en función del género de 20 de febrero de 2019.
- l) Observaciones del Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda, de 21 de marzo de 2019.
- m) Informe de fecha 27 de marzo de 2019 emitido por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- n) Informe de impacto en la empresa, de fecha 28 de marzo de 2019, elaborado por la Dirección de Servicios.
- o) Observaciones del Ayuntamiento de Barakaldo de 5 de abril de 2019.
- p) Informe de Kontsumobide de 11 de abril de 2019.
- q) Observaciones del Consorcio de Transportes de Bizkaia de 12 de abril de 2019.
- r) Observaciones de EUDEL de 15 de abril de 2019.
- s) Observaciones del Ayuntamiento de San Sebastián de 10 de abril de 2019.
- t) Informe 11/2019, de 17 de abril, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública.
- u) Observaciones de la Diputación Foral de Bizkaia, de 5 de junio de 2019.



- v) Observaciones del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de 20 de junio de 2019.
- w) Observaciones de EUDEL, de 20 de junio de 2019.
- x) Observaciones del Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda de 20 de junio de 2019.
- y) Primera memoria sucinta del procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible, de fecha 20 de junio de 2019.
- z) Segunda versión del anteproyecto de ley, de fecha 15 de abril de 2019
- aa) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) de 10 de julio de 2019, complementado por informe de 19 de julio de 2019.
- bb) Dictamen 11/19 del Consejo Económico y Social (CES), de 30 de julio de 2019.
- cc) Segunda memoria sucinta del procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible, de fecha 31 de julio de 2019.
- dd) Informe sobre las propuestas de modificación formuladas por la CGLE al anteproyecto de Ley de fecha 19 de septiembre de 2019.
- ee) Acta de la reunión de la Comisión Bilateral, celebrada el 19 de junio de 2019, entre representantes del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras y representantes de la CGLE.
- ff) Documento elaborado por la representación de la CGLE en la Comisión Bilateral respecto al anteproyecto de ley, de fecha 19 de septiembre de 2019.
- gg) Nueva redacción de las conclusiones y propuestas del informe de la CGLE adaptado a la versión del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de 18 de junio de 2019.
- hh) Tercera versión del anteproyecto de ley de fecha 31 de julio de 2019.
- ii) Informe de la Oficina de Control Económico de fecha 30 de septiembre de 2019
- jj) Tercera memoria sucinta del procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible, de fecha 1 de octubre de 2019.
- kk) Texto definitivo del anteproyecto, de 1 de octubre de 2019.



INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

3. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

4. Tal y como se detalla en las memorias del anteproyecto, con la presente ley se pretende avanzar en el desarrollo de un sistema integrado de transporte que, en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, conlleve una movilidad sostenible, combatiendo así el cambio climático y sus efectos, haciendo que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles y se avance en la progresiva eliminación del gasóleo en el transporte.
5. El anteproyecto configura una serie de medidas e instrumentos destinados a impulsar la implantación de un modelo de movilidad más sostenible. Así, la exposición de motivos detalla que “la movilidad sostenible es un concepto nacido de la necesidad de respuesta a los problemas sociales y medioambientales surgidos por la cada vez más extendida utilización de un modelo de transporte basado en el uso masivo del vehículo privado impulsado por la combustión de derivados del petróleo”.
6. El texto trata de diseñar estrategias para fomentar una movilidad medioambientalmente sostenible y socialmente equitativa; para ello se requiere un planteamiento integrado y multimodal concebido para garantizar y optimizar la movilidad económica y eficiente de personas y mercancías.
7. Se trata de minimizar los efectos adversos del transporte, desvinculando el desarrollo económico del incremento de la demanda y de desarrollar una red de transporte sostenible bien planificada y ordenada, que cuente con la colaboración y coordinación de las administraciones, empresas y de la sociedad vasca en general.
8. Son políticas transversales que, además de en este anteproyecto de ley, se planifican y desarrollan en el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030, la Estrategia Energética de Euskadi 2030, la Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050, el Plan Estratégico de Seguridad Vial y Movilidad Segura y Sostenible 2015–2020 y el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020, entre otros.



9. Por otro lado, con una incidencia menor, por lo concreto que resulta, se regula el transporte de personas por medio de cable, que presenta ciertas peculiaridades en relación con los habituales medios de transporte terrestre.
10. Asimismo, con el objetivo de posibilitar una mayor colaboración entre las administraciones competentes en la formulación de las políticas de movilidad, se reforma la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi (LATE), previendo la intervención de la Autoridad del Transporte de Euskadi (ATE) y las autoridades territoriales del transporte en la elaboración de los planes descritos en la ley y en otros aspectos relacionados con la movilidad sostenible.
11. El texto sometido a dictamen está compuesto de una parte expositiva, veinte artículos, dispuestos en cuatro capítulos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.
12. El capítulo I, a través de cinco artículos, contempla las disposiciones generales en la materia.
13. El artículo 1 precisa el objeto de la norma, que se concreta en el establecimiento de los principios y objetivos a los que debe responder el transporte de personas y mercancías; ordenar los instrumentos necesarios para lograr una movilidad sostenible coordinada entre las diferentes administraciones públicas; y regular el transporte por cable.
14. El artículo 2 establece el ámbito de aplicación del anteproyecto, que se plasma en las políticas de movilidad y transporte terrestre y por cable desarrolladas por las administraciones públicas vascas.
15. El artículo 3 recoge los principios de actuación que han de observarse en las políticas de movilidad y de transporte y que han inspirado la norma.
16. En el artículo 4 se detallan los objetivos que las administraciones públicas vascas deben promover, en el ámbito de su respectiva competencia, para transformar el sistema de transporte actual en otro más sostenible.
17. El artículo 5 refleja las definiciones de ciertos conceptos incluidos en el texto, entre los que se encuentran, accesibilidad, coste social del transporte, intermodalidad, movilidad sostenible, sistema de transporte público sostenible, transporte colectivo, transporte público, billete único e infraestructura de transporte.
18. El capítulo II, “Impulso de la Movilidad Sostenible”, expone a través de dos artículos el compromiso que como país asume Euskadi ante este reto.



19. El artículo 6 aborda los principios relativos al “fomento del transporte público” por parte de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y su estrategia; el uso de vehículos menos contaminantes y más sostenibles y la incorporación de medidas disuasorias de la utilización del vehículo privado, así como el fomento de una movilidad peatonal y ciclable.
20. Por su parte, el artículo 7, “Programas de educación en movilidad sostenible”, aborda el fomento de los programas formativos y de sensibilización sobre la movilidad sostenible canalizados a través de la ATE.
21. El capítulo III, intitulado “Instrumentos de planificación y órganos de gestión”, dedica los artículos del 8 al 14 a la definición de los mecanismos para ejecutar dichas actuaciones.
22. El artículo 8 regula los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible, definiendo los planes de movilidad sostenible que se concretan en: a) Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi (PMTSE); b) planes de movilidad sostenible de los territorios históricos; c) planes de movilidad urbana sostenible; y d) Plan Director de Vías Ciclables. Destaca su importancia, derivado de que sus determinaciones serán tenidas en cuenta en la elaboración y formulación de los instrumentos de ordenación y planificación ambiental, urbanísticos y de infraestructuras del territorio a fin de garantizar la ordenación y planificación de la actividad económica general.
23. El artículo 9 establece el Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi, que constituye el marco estratégico de la política de transporte de personas y mercancías basada en la coordinación e integración intermodal de los medios existentes; se configura su forma de elaboración y tramitación, así como los informes requeridos para su aprobación final por el Gobierno Vasco y los contenidos concretos, así como su vigencia, que será de entre 6 y 10 años.
24. El artículo 10 contempla los planes de movilidad de los territorios históricos que tienen por objeto el desarrollo territorializado del PMTSE. A efectos de lograr la coordinación entre los planes, determina una serie de contenidos mínimos necesarios, detalla que para su aprobación será necesario el informe preceptivo y vinculante de la ATE y las necesidades de transporte que deberán tener en cuenta a la hora de emitir el mismo; su vigencia será de entre 6 y 10 años.
25. El artículo 11 aborda los planes de movilidad urbana sostenible que son el instrumento de planificación de la movilidad sostenible de los municipios de Euskadi. El ámbito territorial de los mismos es el del municipio, estando obligados a su elaboración, de conformidad con la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca (LSE), los municipios de más de 5.000 habitantes, debiendo contar con informe preceptivo y vinculante de la autoridad territorial del



transporte respectiva. Se menciona, asimismo, que los municipios con una población superior a 20.000 habitantes deberán incorporar unos contenidos adicionales a los generales. En todo caso, se prevé que los municipios de entre 50.000 y 20.000 irán incorporando progresivamente dichos contenidos. La vigencia de estos planes será entre 5 y 10 años, sin perjuicio de la evaluación de resultados a los 5 años.

26. El artículo 12 contempla el Plan Director de Vías Ciclables como instrumento de colaboración interinstitucional en el ámbito de la movilidad o para la construcción de infraestructuras.
27. Por su parte, el artículo 13 refiere los indicadores de evaluación y seguimiento a utilizar por los diferentes planes en términos homologables a estándares de la Unión Europea.
28. El artículo 14 define los órganos de gestión en la planificación de la movilidad sostenible.
29. El capítulo IV, sobre “Instrumentos de gestión de la movilidad”, desarrolla sus contenidos a través de los artículos 15 a 17.
30. Así, el artículo 15 regula el sistema tarifario único e integrado, que se promoverá por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la ATE.
31. El artículo 16 regula los planes de servicios de transporte, que se elaborarán, tramitarán y aprobarán por la Administración pública competente sobre el medio de transporte de que se trate y serán preceptivamente informados por la ATE en determinados supuestos establecidos.
32. El artículo 17 establece que la Administración promotora de las infraestructuras de transporte que incidan en la movilidad deberá incluir una evaluación, motivando su necesidad y sostenibilidad.
33. El capítulo V regula el “Transporte por Cable” a través de tres artículos (18 a 20).
34. El artículo 18 concreta el objeto del proyecto en la regulación de la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte público de personas por cable. Se establece el régimen competencial, estableciendo un reparto entre el Gobierno Vasco y los municipios con población superior a 50.000 habitantes. En todo caso, se reserva al Gobierno el desarrollo normativo de la ley, la planificación general y coordinación, además de la inspección y control de la seguridad y la puesta en servicio. En cuanto a las condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones, se hace una remisión específica a la legislación sectorial, en especial en materia de accesibilidad. Se excluyen del ámbito de la norma los ascensores de servicio público, siguiendo el



criterio de la normativa técnica de aplicación, que considera que los ascensores no son instalaciones de transporte por cable.

35. El artículo 19 regula el régimen competencial en relación con las instalaciones de transporte público por cable que tenga la consideración de servicio público, así como el régimen administrativo de la construcción, puesta en servicio, explotación y naturaleza de los contratos.
36. El artículo 20, sobre “Inspección y control”, regula el régimen de inspección, que será ejercido por los órganos administrativos competentes según la distribución competencial operada y consistirá en llevar a cabo las revisiones y pruebas necesarias para garantizar que las instalaciones mantengan las condiciones de seguridad exigibles. También se detallan las potestades de vigilancia y control y las facultades del personal que realice las funciones de inspección y de control y vigilancia y su consideración como agentes de autoridad. Finalmente, se determina que las cuestiones relativas a las informaciones y régimen sancionador atenderá a lo dispuesto en la normativa aplicable vigente.
37. La disposición adicional única dispone la vigencia del Plan Director de Transporte Sostenible 2017-2020 hasta que no entre en vigor el primer Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi.
38. La disposición transitoria primera señala que, hasta que no se constituyan las autoridades territoriales como entidades de derecho público, mantendrán su vigencia las existentes.
39. La disposición transitoria segunda establece la subrogación en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente de los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, en cuyo término municipal se ubican instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano, quedando dichas concesiones sometidas al régimen jurídico establecido en esta ley.
40. La disposición transitoria tercera establece la subrogación de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubican los ascensores urbanos que se explotan en régimen de concesión administrativa en la posición del Gobierno Vasco, como ente concedente.
41. En este marco de cooperación interadministrativa cobran especial relevancia las autoridades territoriales del transporte, para ello, mediante la modificación de la LATE, se apuesta por un modelo organizativo en el que el ámbito de actuación del territorio histórico se convierte en la referencia estructural de la planificación de los medios y servicios de transporte y sus infraestructuras, convirtiendo las citadas autoridades territoriales en entidades de naturaleza pública en las que se hace efectivo el encuentro,



colaboración y coordinación del conjunto institucional para una política de movilidad sostenible

42. Por último, la disposición final segunda establece la entrada en vigor, que será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV).

CONSIDERACIONES

I PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

43. La Comisión viene señalando que, al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley en el seno del ejecutivo, tiene en cuenta que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE) (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre)”, por lo que, salvo los casos en que la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAPV) o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—, aquel examen es esencialmente un instrumento para estudiar la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su utilidad para alcanzar los objetivos que persigue su dictado.
44. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, “el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las comunidades autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común»” (Sentencia del Tribunal Constitucional –STC- 55/2018, de 24 de mayo de 2018).
45. A estos efectos, por tanto, contamos con un importante instrumento de referencia, como es la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante LPEDG), la cual, sin ignorar las mencionadas circunstancias, pretende orientar la actividad del Gobierno a fin de que procure seguir en la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para elaborar las disposiciones generales. De ese modo, señala su exposición de motivos, se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone.



46. Para realizar su análisis del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, la Comisión ha sistematizado las pautas de la LPEDG y viene distinguiendo: (i) una fase inicial, que se desenvuelve en el seno del órgano promotor de la iniciativa y cuyo principal objetivo es fijar el texto inicial, exteriorizar las razones que lo sustentan y elaborar la documentación que en cada caso resulte necesaria para la realización de los sucesivos trámites; (ii) una fase de apertura del procedimiento a los sectores y administraciones potencialmente afectadas por aquella; (iii) una fase de informes —preceptivos y facultativos—; y (iv) una fase final, en la que el órgano impulsor, tras evaluar el entero *iter* procedimental, establece el texto definitivo y elabora los documentos finales —memoria justificativa y económica—.
47. Teniendo en cuenta estos criterios, cabe señalar que, con carácter previo a la elaboración del borrador del texto normativo, con fecha 22 de noviembre de 2018 se planteó una consulta previa a la ciudadanía con la información relativa a: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. La consulta se inició el 23 de noviembre de 2018 y se publicó mediante anuncio en el tablón de anuncios de la Sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
48. En dicho trámite se recibieron una serie de aportaciones de personas particulares, de las asociaciones Bizikleteroak y Kalapie, así como de GASNAM y de la empresa Nortegas, que fueron incluidas para su consideración en el expediente de tramitación de la norma.
49. La Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la norma de 26 de diciembre de 2018 da cuenta del objeto y finalidad de la regulación, su viabilidad jurídica y material y las repercusiones en el ordenamiento jurídico. Además, detalla los informes y trámites necesarios para su aprobación y el método para la redacción bilingüe del texto normativo, que será el de la traducción.
50. Obra en el expediente una memoria justificativa en la que se analiza la oportunidad de la norma y se concretan las razones que la motivan y los objetivos perseguidos, siendo el principal avanzar hacia la “movilidad sostenible concebida de forma integral respecto a las modalidades de transporte a fin de crear un sistema eficaz, sostenible, competitivo, accesible y adaptado a las personas usuarias requiriendo la transferencia entre modos de transporte, la intermodalidad, la planificación de infraestructuras y su financiación situando a las personas en el centro de dicha política”.
51. También se realiza una exposición detallada del contenido y estructura de la norma y un análisis pormenorizado de los diferentes funiculares y ascensores de servicio público existentes en la CAPV y que son objeto de subrogación en la presente norma.



52. Después de la realización de los trámites precedentes y tras las consideraciones pertinentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LPEDG, la consejera aprobó, con carácter previo, con fecha 20 de febrero de 2019, el texto inicial bilingüe del anteproyecto de ley y, por consiguiente, la continuidad de los trámites que procedieran para su aprobación.
53. Se procedió al envío al Parlamento Vasco del texto de anteproyecto de ley y la orden de aprobación previa, en aplicación del artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
54. Posteriormente, el texto se puso en conocimiento común al resto de departamentos del Gobierno Vasco a través de *Legesarea*.
55. Conforme al artículo 9 de la LPEDG se ha practicado el trámite de consulta a otras administraciones e instituciones, trasladándose el texto a las diputaciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia; los ayuntamientos de San Sebastián, Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Getxo e Irun; la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL); el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General del Transporte Terrestre; la Autoridad Territorial de Transportes de Gipuzkoa; al Consorcio de Transportes de Bizkaia (CTB); a Euskal Trenbide Sarea (ETS); y a Euskotren.
56. Igualmente ha sido consultados el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, el Departamento de Seguridad y el Departamento de Educación.
57. También se ha redactado la memoria económica en la que, de acuerdo con la normativa aplicable, se analiza la incidencia económico presupuestaria de la norma, identificando aquellos aspectos que puedan tener incidencia en materias propias de la hacienda general del País Vasco. El análisis precisa que el anteproyecto no produce repercusión directa ya que, al ser un marco de actuación institucional para el establecimiento de políticas de movilidad, “no entra a fijar objetivos concretos y establecer líneas concretas de actuación, sino que se limita a diseñar el marco instrumental a través del cual se articularán las políticas en la materia; ... Por tanto, la repercusión económica deberá ser valorada de manera individualizada en el momento de la elaboración de cada instrumento de planificación de la movilidad contemplado en dicha norma”.
58. Realiza las mismas consideraciones respecto a la incidencia en las diputaciones forales, considerando que el posible gasto se concretará en el momento de ejercitar la potestad de planificación. Respecto a las corporaciones locales, destaca que únicamente los ayuntamientos con más de 20.000 habitantes tendrán la obligación de redactar un plan de movilidad urbana sostenible y que su incidencia se determinará en el momento de la elaboración.



59. Por su parte, en relación con el transporte por cable y los ascensores incluidos en la norma, tras detallar el régimen jurídico de cada uno de ellos, no considera que exista especial incidencia económica al respecto.
60. El informe jurídico cumple las exigencias del artículo 7.3 LPEDG y abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes, competencia y un exhaustivo análisis del contenido del anteproyecto y del procedimiento necesario para la tramitación del anteproyecto.
61. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ha informado desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera, realizando diversas sugerencias al texto.
62. El órgano promotor de la iniciativa ha realizado el informe de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante LIMH), en el que, tras realizar un análisis de la situación de hombres y mujeres en el ámbito del transporte, se destaca que el anteproyecto no introduce discriminación alguna por razón de sexo ya que las actuaciones previstas en la norma vendrán determinadas por criterios objetivos.
63. El Ministerio de Fomento se mostró de acuerdo con el anteproyecto.
64. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado el informe recogido en el artículo 21 LIMH, realizando algunas sugerencias al articulado relativas a la inclusión en las planificaciones previstas de la perspectiva de género, y en la evaluación, de mecanismos de participación de las mujeres y de políticas que favorezcan la conciliación y la autonomía de las personas.
65. El informe del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, además de indicar la necesidad de incluir en el proyecto aspectos relativos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), formula una serie de consideraciones a diferentes artículos del anteproyecto y señala la necesidad de que el anteproyecto se someta al informe preceptivo del Consejo Asesor y la Comisión de Medio Ambiente de Euskadi.
66. En este sentido, señalar que la Ley 3/1998, de 27 de febrero de protección general del medio ambiente, en su artículo 10 detalla las funciones de ambos órganos y su composición. Evidentemente, entre los asuntos sobre los que debe conocer y pronunciarse, en su caso, dicha comisión se encuentran todos aquellos proyectos normativos que se elaboren en materia medioambiental o con repercusión en la materia. Ahora bien, a pesar de que, derivado de su especificidad y del impacto de la norma en la materia, hubiera sido deseable recabar la opinión del órgano, la intensidad



de la participación no está establecida con un carácter de preceptividad que suponga la obligatoriedad del trámite y, en todo caso, en el expediente se ha producido la participación de los órganos que forman parte de la misma. Por su parte, las funciones del Consejo Asesor se sitúan en un ámbito más de asesoramiento o a demanda.

67. Se ha realizado el informe de impacto en la empresa, tal y como exige el artículo 6 de la Ley 16/ 2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco. En el mismo se destaca que no es descartable que los planes de movilidad que se pretenden implantar establezcan derechos y obligaciones a los operadores económicos, que deberán estudiarse en su momento, pero la norma no coarta, modula ni condiciona la libertad de empresa ni impone cargas para su constitución, puesta en marcha o funcionamiento.
68. El Ayuntamiento de Barakaldo, además de señalar la inobservancia en la elaboración del anteproyecto de las disposiciones de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), relativas a la financiación necesaria de las competencias y obligaciones y la necesidad de un análisis previo de impacto, destaca otros aspectos relacionados con la LSE y su discordancia con el texto planteado.
69. Consta la certificación del acuerdo favorable de Kontsumobide, siguiendo lo dispuesto en el artículo 36.1.a) de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
70. Las alegaciones del Consorcio de Transportes de Bizkaia destacan el papel de los territorios históricos en el ámbito de la movilidad y realizan diversas sugerencias al articulado para reforzar la participación de las autoridades del transporte en los diferentes programas educativos e instrumentos de planificación.
71. EUDEL ha realizado diversas consideraciones al anteproyecto, destacando la necesidad de integración del texto con la Ley de sostenibilidad energética. Además, reseña una serie de aspectos relativos al régimen competencial de la movilidad y la financiación municipal de las competencias de movilidad. Analiza el contenido material de la movilidad sostenible y las ausencias existentes que respecto a su configuración se aprecian en el texto y respecto del modelo de planificación de la sostenibilidad y la detección de necesidades. Asimismo, destaca la ausencia municipal en la configuración del Plan Director de Vías Ciclables. Aboga por ampliar y precisar el ámbito de la evaluación y financiación de las infraestructuras de transporte y por integrar y clarificar el régimen de la planificación de la movilidad existente y vigente en los ayuntamientos. Finalmente, destaca la necesidad de concretar el régimen sancionador del transporte por cable que permita su desarrollo local.



72. El Ayuntamiento de San Sebastián ha trasladado una serie de aspectos relacionados con el necesario establecimiento de una priorización de los diferentes modos de transporte, así como de la evaluación de sus infraestructuras. Además, realiza diversas sugerencias en relación con los planes de movilidad urbana y su necesaria conexión con la LSE. Respecto a los planes de movilidad territorial, dadas las singularidades del municipio, considera imprescindible su participación en la elaboración de los correspondientes a su ámbito. Por su parte, ve necesario aclarar el régimen de las autoridades territoriales del transporte planteado en el anteproyecto respecto de los consorcios existentes. Respecto al transporte por cable, estima que el ejercicio de las competencias sería más eficiente de forma centralizada por parte del Gobierno Vasco.
73. Ha emitido informe la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco que, tras diversas consideraciones, concluye afirmando que el anteproyecto observa la legislación de contratación del sector público al utilizar una fórmula general de sometimiento a la misma.
74. Las alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia remarcan el carácter multidisciplinar de la materia y la necesidad de precisar la competencia en diferentes apartados de la ley; señala que las referencias existentes a la competencia en materia de infraestructuras quedan sin concretar, siendo imprescindible al afectar directamente a las competencias exclusivas forales en materia de carretas y caminos. Realiza diversas consideraciones sobre la Autoridad de Transporte de Euskadi, indicando que no refleja ni en su composición ni en su cometido la distribución competencial existente en las materias de movilidad. En cuanto a las autoridades territoriales de transporte, estima que no se les puede atribuir competencias normativas y considera imprescindible la necesidad de consensuar entre las diferentes administraciones la planificación en la materia.
75. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha destacado la conveniencia de incluir un mayor desarrollo respecto del transporte de mercancías, participación de los agentes económicos y sociales y del sistema de movilidad, así como la inclusión de sistemas de incentivación al uso del transporte colectivo, o aspectos relacionados con la evaluación de la movilidad e integración de las diferentes políticas de desarrollo urbano y económico y la sostenibilidad financiera de los transportes públicos, mayor desarrollo de los principios y objetivos y la necesidad de que no pueda aprobarse en el futuro ningún instrumento de proyecto urbanístico sin contar con un estudio de movilidad. También sugiere la conveniencia de incluir medidas de financiación de las políticas de movilidad, instrumentos de evaluación y seguimiento y órganos de gestión y participación, así como otras cuestiones relativas a los procedimientos de aprobación de los planes y el régimen sancionador y de incumplimientos.



76. EUDEL, tras constatar la existencia de una nueva versión del anteproyecto, ha realizado consideraciones técnicas sobre las novedades del mismo. Así, formula consideraciones sobre las medidas de fomento del transporte público y la disuasión del vehículo privado, destacando la necesidad de participación municipal en las decisiones, y sostiene la necesaria integración del texto con la LSE no resuelto todavía. Además, realiza una serie de sugerencias en torno a la planificación de infraestructuras y servicios y a la necesaria evaluación del nivel de integración tarifaria y la financiación de los servicios de transporte, y diversas consideraciones sobre las competencias municipales y su financiación y valoración en relación con los ascensores municipales y los funiculares.
77. En esta fase de tramitación se elabora una memoria sucinta que, con carácter evolutivo, detalla aspectos relativos a la tramitación y justificación, viabilidad y contenido de la iniciativa, realiza un resumen de los informes y alegaciones recibidas, justificando la admisión o no de las mismas.
78. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) ha informado el texto de la norma. Al respecto, señalar que las cuestiones suscitadas en torno a este novedoso informe ya fueron objeto de análisis detallado en los dictámenes 123/2019 y 126/2019, donde quedó clarificada nuestra interpretación de la participación de la CGLE en los anteproyectos de ley y a cuyas consideraciones nos remitimos.
79. No obstante, conviene resaltar algunos aspectos particulares que concurren en el expediente. El propio informe comienza manifestando que se expide tras solicitud realizada por el departamento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 de la LILE, el cual establece que serán objeto de informe previo preceptivo por la CGLE los anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general que afecten específicamente a competencias propias de los municipios.
80. El informe advierte, no obstante, que, al tratarse de un anteproyecto de ley, se debe tener especialmente en cuenta el artículo 90 LILE “en cuanto que prevé el ‘funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana’, cuya regulación es especialmente importante teniendo en cuenta que la propuesta normativa objeto de análisis por esta Comisión es, en esta ocasión, un anteproyecto de Ley, que se despliega sobre una materia especialmente sensible al ámbito de la autonomía municipal y de las competencias propias de tales entidades locales”. También destaca que el informe se fundamenta asimismo en los artículos 87.1 y 88.1.a) de la LILE.
81. Unido a lo anterior, incorpora un primer epígrafe centrado en el papel y función de la CGLE en relación con los anteproyectos de ley y posteriormente analiza las competencias municipales y las autonómicas y forales.



82. El informe se muestra crítico con el posible impacto financiero de las competencias atribuidas en la norma, a pesar de reconocer su escasa entidad en el ámbito de la planificación, y la falta del necesario informe relativo a los medios de financiación necesarios que garanticen su cumplimiento o la prestación de los citados servicios ex 112 LIL—. Más crítico se muestra con la materia relativa los medios de transporte por cable que se traspasan y que sobre los cuales no existe análisis económico alguno.
83. El Consejo Económico y Social emitió su correspondiente informe (con arreglo al artículo 3.1 de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social), señalando la necesidad de coordinación de las iniciativas legislativas, particularmente entre el anteproyecto y la LSE. Realiza una valoración positiva de la iniciativa, si bien estima oportuno incluir la perspectiva de la movilidad asociada al desplazamiento al centro de trabajo y la corresponsabilidad de la ciudadanía, además de aspectos tendentes a fomentar la participación de los diferentes agentes implicados en la movilidad. Asimismo, formula una serie de propuestas específicas tendentes a mejorar el contenido de una serie de artículos.
84. Posteriormente, se ha elaborado una segunda memoria sucinta que, además de incluir los contenidos anteriores, incorpora las respuestas otorgadas a los informes recibidos con posterioridad, justificando la admisión o no de las sugerencias recibidas.
85. Como resultado de lo anterior se elaboró una nueva versión del anteproyecto.
86. La CGLE, tras analizar el nuevo texto, formuló una nueva redacción de las conclusiones y propuestas al anteproyecto.
87. A la vista de las conclusiones del informe de la CGLE y como consecuencia de la no admisión íntegra de las modificaciones propuestas, se procedió a la convocatoria de la comisión bilateral prevista en el artículo 90 de la LILE. De esa reunión se levantó acta en la que cada una de las partes mantuvieron sus posturas discrepantes. Posteriormente, el departamento promotor ha analizado en detalle las conclusiones y discrepancias con el anteproyecto mostradas en el informe de la CGLE en la memoria sobre el procedimiento.
88. Consta, asimismo, el informe de la Oficina de Control Económico, en ejercicio de las funciones que le atribuyen los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El informe echa en falta un análisis más detallado del encuadre del anteproyecto con las previsiones del Plan Director de Transporte Sostenible Euskadi 2030 y el resto de instrumentos de planificación, así como la falta de mayor detalle y motivación de la repercusión económica del anteproyecto para las diferentes administraciones, sobre



todo para las locales, así como de los gastos derivados de la creación de las autoridades territoriales del transporte. Destaca que el texto proyecta una incidencia notable en los particulares y en los sectores económicos pero que se concretará en un momento posterior.

89. A lo largo de expediente los representantes de las corporaciones locales han puesto de manifiesto la falta de incorporación de un anexo específico al anteproyecto donde se contemplen los parámetros de la dotación económica necesaria para la financiación de la nueva atribución de competencias o de concreción de servicios que se realiza a través de la norma.
90. Dos son las cuestiones sobre las que se dirigen las observaciones realizadas: la primera, referida a la valoración de las nuevas obligaciones impuestas a las corporaciones locales en el ámbito de la planificación de la movilidad sostenible; y, por otra parte, la valoración de las nuevas competencias en transporte por cable y del resto de medios materiales en cuya titularidad se subrogan los ayuntamientos en virtud del anteproyecto.
91. El régimen diseñado en la LILE en este tema se concreta básicamente en sus artículos 112.1 y 18.3 que detallan:

Artículo 18. Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias.

3. Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios, así como los desarrollos reglamentarios de aquellas leyes sectoriales o normas forales que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto.

Artículo 112. Régimen de las nuevas competencias y servicios municipales.

1. La ley o norma foral que atribuya competencias propias a los municipios en los ámbitos materiales establecidos en la presente ley, además de dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 18, deberá determinar, en todo caso y de forma simultánea, los medios de financiación necesarios que garanticen su cumplimiento o la prestación de los citados servicios.



92. El departamento autor de la iniciativa, respecto a la concreta valoración que la incidencia de los planes de movilidad urbana sostenible tiene en los municipios de más de 5.000 habitantes, que son los obligados a su concreción, ha manifestado que carece de impacto económico concreto y que será en el momento en el que se concreten las políticas aplicables cuando se pueda precisar de manera precisa el impacto económico que ocasiona (indirectamente) el anteproyecto.
93. En relación con esta materia, a primera vista, la definición de un instrumento de planificación donde se deban plasmar las políticas municipales de movilidad sostenible no parece que pueda generar un impacto económico directo para los ayuntamientos obligados a adoptar este tipo de directrices, independientemente de la labor administrativa requerida para ello. Se trata de una norma con un carácter principialista en la que no se concretan medidas de financiación de los programas de movilidad ni se comprometen directamente inversiones. Tampoco parece que se esté innovando en el reparto competencial existente, ni realizando concreción de servicios alguna diferente de lo ya existente. Más bien se trata de una orientación estratégica de las políticas que las administraciones públicas ejecutan en sus respectivos ámbitos competenciales, tratando de establecer los elementos para que su implantación se desarrolle de una manera más coordinada, efectiva y eficiente.
94. Se trata de aplicar criterios estratégicos en las políticas públicas de cada ámbito competencial, alineados con objetivos que en este campo viene derivados de los organismos internacionales y estatales. Por su parte, tampoco podemos olvidar que, tal y como hemos visto anteriormente, las obligaciones de planificación y evaluación en la materia ya fueron introducidas por otras normas legales precedentes, por lo que, en su caso, estaremos hablando de unos contenidos que especifican, más si cabe, aquellas obligaciones, incidiendo fundamentalmente en la coordinación entre planes.
95. Por su parte, en cuanto al transporte por cable, el departamento autor de la iniciativa ha señalado que de las dos instalaciones que se traspasan el funicular de Igueldo se gestiona por riesgo y ventura de la empresa concesionaria sin coste para los presupuestos de la administración. Por lo que finalizado el plazo concesional será el ayuntamiento afectado quien decidirá si conviene mantener o no la actividad de la instalación, así como las condiciones económicas en que debe desarrollarse la misma, sin que tenga que suponer necesariamente una nueva o mayor carga financiera para el Ayuntamiento.
96. En el caso del funicular de Artxanda, refiere que se gestiona por una sociedad del mismo nombre cuyo titular es el Ayuntamiento de Bilbao, el cual, de acuerdo con sus presupuestos, destina 2.433.100 euros a gasto corriente y 252.000 euros a gastos de capital, siendo además la propietaria de las instalaciones de dicho funicular con lo que



la entrada en vigor de la ley no supondrá mayor incidencia económica que la que ya supone.

97. En relación con los ascensores de servicio público, destaca que el Ayuntamiento de Bilbao no ha presentado alegaciones al respecto y tampoco se detecta afección alguna por parte del anteproyecto puesto que las instalaciones existentes en las que deberá subrogarse se explotan en régimen de concesión y mantendrán su vigencia en los términos establecidos en el contrato concesional, con sometimiento a la legislación reguladora de la contratación administrativa y al régimen de inspección y sanción también aplicable. Si bien reconoce la existencia de algún supuesto en el que se está a la espera de la liquidación del contrato derivado del cese de la actividad.
98. A diferencia del apartado anterior, en este supuesto estamos hablando de la subrogación en la titularidad de unas concesiones administrativas en las que, independientemente del impacto final que puedan generar, el contenido económico de las medidas dispuestas es innegable. Por ello, en este caso sí sería exigible una mayor concreción de la valoración de los medios materiales que son objeto de traspaso, su situación financiera y, en su caso, las posibles afecciones patrimoniales existentes y su financiación. Es cierto que se trata de explotaciones singulares cuyo régimen jurídico ha sido debidamente detallado y que en la mayor parte de los casos su explotación se realiza por la Administración local o a riesgo y ventura del concesionario. Si bien, ello no obsta para que se concrete debidamente la información financiera y patrimonial sobre las instalaciones en las que se subrogan las entidades locales. Además de ser necesario en la tramitación de los acuerdos de subrogación atenerse a lo contemplado en el Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto refundido de la Ley del patrimonio de Euskadi.
99. Como conclusión se ha elaborado una memoria sucinta de tramitación final que incluye la respuesta y las consideraciones efectuadas a todos los informes emitidos en la tramitación del expediente, tal y como requiere el artículo 10.2 de la LPELG, y que facilita el conocimiento de la tramitación del anteproyecto en un único documento.
100. Por todo lo anterior, debemos considerar, que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LPELG.
101. En todo caso, es necesario recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.5 de la LILE, tras la aprobación del proyecto por parte del Consejo de Gobierno, “el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”.



II TÍTULO COMPETENCIAL

102. El análisis competencial de la materia que abarca el presente anteproyecto ya fue objeto de estudio en dictámenes precedentes por parte de esta Comisión. Así, tuvo ocasión de pronunciarse sobre el ámbito de la movilidad sostenible en el Dictamen 59/2012. Por su parte, las competencias relativas al transporte por cable fueron objeto de análisis en el Dictamen 68/2012. Finalmente, también debemos mencionar el Dictamen 39/2003 en el que, con ocasión del anteproyecto de Ley de la Autoridad Vasca del Transporte, realizó un análisis de las competencias concernidas.
103. En todo caso y sin perjuicio de la obligada remisión a los mismos para un análisis más detallado, dada la evolución normativa y jurisprudencial habida en la materia consideramos conveniente contrastar el ámbito competencial poniendo de manifiesto la nueva realidad jurídica.
104. Previamente al análisis competencial particularizado, debemos destacar que la movilidad sostenible es una materia que no se establece dentro del catálogo de competencias como materia específica con una singularidad propia en el EAPV. Al contrario, es una materia compleja que abarca diversos ámbitos funcionales de la actividad pública, donde operan una serie de administraciones públicas con niveles competenciales diferentes.
105. Unido a lo anterior, concurren en la norma otras dos realidades particulares, las relativas al transporte por cable y a la reforma de la Ley 5/2003, que gozan del amparo competencial general que ostenta la movilidad sostenible y sobre las que destacaremos sus peculiaridades.
106. Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del expediente, los títulos competenciales que habilitan el dictado de la norma principalmente son los correspondientes a las materias de transporte, medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo, sin olvidar la relativa a la promoción económica, desarrollo económico y planificación de la actividad económica.
107. En todo caso, en este tipo de supuestos no está de más recordar la propia jurisprudencia constitucional a la hora de abordar este tipo de materias con ámbitos competenciales diversos; “esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales, con distinto objeto jurídico, sobre un mismo espacio físico, obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación e integración, para lo que debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, especialmente necesarias en supuestos como el que nos ocupa, en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias concurrentes, pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas”—STC 40/98 (FJ 30)—.



108. Teniendo en cuenta lo anterior, conviene analizar los títulos competenciales que habilitan el dictado de la presente norma.
109. Tal y como señalamos en nuestro Dictamen 59/2012, el fundamento competencial para el dictado de la presente norma puede encontrarse en los artículos 10.32, 10.34, y 12.9 del EAPV.
110. De conformidad con los citados preceptos estatutarios, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en “ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y servicio meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1. 20ª de la CE, centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes” (artículo 10.32).
111. Asimismo, en materia de carreteras y caminos, el EAPV prescribe que “las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3º de este Estatuto” (artículo 10.34).
112. Por último, el artículo 12.9 EAPV reconoce a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución en “ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el artículo 149.1. 21ª de la CE, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado”.
113. Debe de considerarse, igualmente, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), y a las competencias que dicha ley reconoce a los órganos forales en materia de carreteras y transportes.
114. Tal y como señalamos en el meritado dictamen, conviene precisar que el ámbito concreto en que se ejercerán las competencias, conforme al anteproyecto, se circunscribe a los sistemas de transporte terrestre (artículo 2.1); por lo que, siguiendo a lo que se señalara en el Dictamen 39/2003 en esta misma materia, en relación con el variado elenco de modalidades que cabe reconocer en materia del transporte, entendemos necesario realizar una aproximación sobre el alcance que el anteproyecto pretende activar dentro del margen de competencia que en estas mismas modalidades ostenta la Comunidad Autónoma.
115. Este análisis será por submaterias o, en terminología de transportes, modos de transporte; y dentro de cada una de ellas nos ocuparemos tanto de la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, como del reparto intracomunitario entre las instituciones comunes y los territorios históricos.



116. Tras realizar el citado análisis, nos detendremos someramente en las competencias de la Administración local en esta misma materia de transportes, para pasar a tratar, por último, también ligeramente, los restantes títulos competenciales puestos en juego por la articulación del anteproyecto.

A) Carreteras

117. En esta materia, si bien no existe atribución expresa al Estado en el artículo 149.1 CE, ello no significa que este carezca de competencias para actuar sobre ella, pues, tal como indicó la STC 65/1998 (F.J.8), el título competencial que específicamente le ampara es el previsto en el artículo 149.1. 24ª CE, ya que las carreteras son una de las modalidades de obra pública más características.
118. Por ello, prosigue la citada sentencia, la distribución de competencias en esta materia no aparece presidida exclusivamente por el criterio territorial, sino que el reparto competencial se sitúa en términos similares al existente en puertos y aeropuertos.
119. La conclusión es la legitimidad constitucional de la existencia de una Red de Carreteras del Estado, red que se relacionaba en el anexo de la Ley estatal 25/1988, de 18 de marzo, de carreteras.
120. Perfilado el reparto constitucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de carreteras, la especificidad en este ámbito radica en la distribución de competencias entre las instituciones comunes y los territorios históricos, derivada de las previsiones estatutarias.
121. El artículo 10.34 EAPV residencia dichas competencias en los territorios históricos. Sobre este régimen peculiar tuvo ocasión de pronunciarse la STC 132/1998 con motivo de la impugnación de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco (en adelante, Ley 2/1989).
122. Por la importancia de lo que allí se decía, por la completa explicación que se da y por su relación con lo que más adelante diremos, estimamos conveniente reproducir lo señalado en el F.J.4 de la citada sentencia.
123. Efectivamente, el citado F.J. 4 comienza señalando que “el art. 10.34 del Estatuto de Autonomía del País Vasco dispone que, en materia de carreteras y caminos «además de las competencias contenidas en el apartado 5, núm. 1.º, del art. 148 de la Constitución, las Diputaciones forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este Estatuto». A esta peculiaridad se hace también referencia en la Disposición adicional tercera de la Ley estatal 25/1988, de Carreteras, en la que se establece: «1. La planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación,



financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los territorios forales con derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor. 2. La construcción en estos territorios de nuevas carreteras que puedan afectar a las facultades que correspondan al Estado, conforme al art. 141.1. 21.ª y 1. 24.ª de la Constitución, requerirá la coordinación y acuerdo con éste.»

124. A renglón seguido afirma la sentencia citada que “Este conjunto normativo muestra que la competencia sobre carreteras corresponde a los Territorios Históricos, no a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma. Congruentemente, la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, sobre relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus Territorios Históricos, declara la competencia exclusiva de estos últimos sobre la «planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos»; competencia que es ejercitada «de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos» [art. 7 a).8].”
125. Añade que “Esta distribución competencial explica que la Ley aprobada por el Parlamento vasco no regule en su totalidad el régimen jurídico de las carreteras, como han hecho otras Comunidades Autónomas. La Ley se limita a regular el Plan General de Carreteras del País Vasco, cuya ejecución corresponde a los órganos forales de los Territorios Históricos, bajo la supervisión de la Administración autonómica [arts. 15 y 4 d) de la Ley vasca 2/1989]. La propia Ley explicita que la obligación que recae sobre las Diputaciones forales de articular las medidas presupuestarias y económicas que garanticen el efectivo cumplimiento de los programas de actuaciones obligatorias del Plan se funda en las competencias de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio y sobre la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación de la economía general» (art. 10.25 EAPV, art. 15.3 y Disposición adicional segunda de la Ley vasca 2/1989).”
126. Concluye, por ello, el fundamento jurídico que estamos transcribiendo que “La competencia en materia de carreteras de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma es, pues, distinta de la que corresponde a otras Comunidades Autónomas, precisamente a causa de los derechos históricos de las Diputaciones forales. Derechos que, en materia de carreteras, han sido actualizados por el núm. 34 del art. 10 del EAPV, en relación con su art. 37.1 f), en atención a que el régimen foral se encuentra garantizado por la Constitución (SSTC 11/1984, y 76/1988). Estas previsiones estatutarias, a su vez, han sido desarrolladas por el art. 7 a).8 de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, sobre relaciones entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos, en los términos expuestos antes”.
127. En definitiva, en materia de carreteras estamos ante una expresión de lo que constituye el núcleo intangible de la foralidad, por lo que las instituciones comunes carecen de potestades normativas sobre las mismas. Ahora bien, existen otros títulos competenciales que habilitarían el dictado de una norma que incida sobre las carreteras,



como ocurría en la Ley 2/1989 que apelaba a la ordenación del territorio o a la promoción, desarrollo y planificación económica.

128. Desde estos parámetros, habrá de estarse a la concreta regulación que en el texto se haga para reputar si dicha previsión es conforme o no con el reparto competencial.

B) Transportes por carretera

129. El alcance en esta materia ha sido analizado por esta Comisión (Dictamen 23/2003), en relación con el anteproyecto de Ley de transporte de viajeros por carretera.
130. En concreto, señalábamos que el artículo 10.32 EAPV y el artículo 149.1.21ª de la Constitución (CE), que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma, definen el bloque de constitucionalidad en materia de transportes.
131. Dicho esquema de distribución de competencias ha sido objeto de una precisa interpretación a través de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, de las que destacan, por su relevancia, la STC 174/1995 y, sobre todo, la STC 118/1996, esta última en relación con la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT).
132. De los criterios contenidos en las indicadas sentencias conviene extraer algunos principios básicos que contribuyen a perfilar los límites de la intervención del Estado y de las comunidades autónomas en dicha materia.
133. En primer lugar, como es lógico, el elemento territorial se presenta como determinante en el sistema de distribución de competencias y marca la línea de actuación Estado-Comunidad Autónoma. En este sentido, se expresa con claridad la STC 118/1996, que declara “que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas”(F.J.1), si bien, se añade, dicha determinación no implica que los actos adoptados por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias carezcan de efectos fuera de su ámbito territorial.
134. En segundo lugar, la consecuencia inmediata que deriva de la consideración del elemento territorial como pieza clave en el esquema de distribución de competencias es que el Estado no está facultado para actuar en el ámbito intracomunitario amparándose en el título de transportes, por lo que cualquier intervención en el mismo se tendrá que fundamentar en otros títulos habilitantes expresamente previstos en la propia CE.



135. Por último, es necesario destacar, desde la perspectiva de la distribución competencial en materia de transportes por carretera, la diferencia existente entre competencias normativas y competencias de ejecución, respecto a la aplicación del factor de la territorialidad. Así lo indica la mencionada sentencia al afirmar que, “si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez («desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta”.
136. Delimitado así el ámbito competencial autonómico, queda referirnos al reparto competencial entre las instituciones comunes y los territorios históricos.
137. El artículo 10 de la LTH señala que corresponden a las instituciones comunes las competencias de “legislación, desarrollo normativo, alta inspección, planificación y coordinación en materia de transportes mecánicos por carretera, ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Álava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado”.
138. La referencia a los citados convenios ha de entenderse hecha al Convenio de 9 de marzo de 1950 suscrito entre el Estado y Álava, sobre transportes por carretera, cuya vigencia ha sido reconocida por remisiones más o menos expresas contenidas en diferentes normas: así, en el artículo 28 del Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, de transferencias al Consejo General del País Vasco (en la etapa preautonómica), o en la disposición adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en materia de transportes por carretera y por cable (en adelante, Ley Orgánica 5/1987).
139. Igualmente, el artículo 10 LTH tuvo presente lo dispuesto en el artículo 37.2 EAPV, que constituye una garantía del régimen foral vigente en el momento de la aprobación de la norma estatutaria.
140. En cualquier caso, en la aproximación que estamos realizando, y a la luz de las previsiones normativas expuestas, nos basta señalar que las competencias de los territorios históricos en materia de transportes por carretera son, básicamente, las de ejecución.
141. Esta conclusión deriva de los conceptos utilizados en la propia LTH al relacionar las competencias de los territorios históricos, además de por ámbitos materiales, por funciones que se ejercitan en cada uno de ellos, así como de los términos en que se expresan los decretos de delimitación de competencias (Álava) y de transferencias



(Bizkaia y Gipuzkoa) en materia de transportes por carretera, entre las instituciones comunes y los territorios históricos.

142. Cuanto decimos se refuerza a la vista de las consideraciones efectuadas por la STC 86/1988 sobre el alcance de las competencias forales que, en materia de transportes por carretera, tenía la Diputación Foral de Navarra (con un Convenio similar al de Álava).

C) Ferrocarriles y transportes por ferrocarril

143. El artículo 10.32 EAPV versa sobre la competencia en materia de ferrocarriles y de transportes terrestres. Aquí, debido a la conexión que existe entre la infraestructura y la actividad de transporte que sobre ella se realiza — a diferencia de lo que ocurre con el transporte por carretera—, la regulación de ambos aspectos suele hacerse conjuntamente, tal y como señaló la STC 65/1998, F.J.7.B.a.).
144. En cuanto a la distribución competencial, para este tipo de transporte rige, igualmente, el criterio territorial (F.J.1 y F.J.43 de la STC 118/1996), si bien, en materia de ferrocarriles, junto al título competencial de los transportes concurrirá, cualificadamente, el artículo 149.1.24^a CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.
145. Según la STC 118/1996, “la construcción de ferrocarriles de transporte público entra de lleno en la noción de obra pública, por cuanto es de general uso y aprovechamiento, y está destinada a un servicio público” y añade que “por las características técnicas de los ferrocarriles es claro que, las más de las veces, cabrá considerarlos obras de interés general”.
146. Amén de ello, desde las competencias estatales en materia de seguridad pública y medio ambiente podrán imponerse características técnicas, mínimas y uniformes que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviarios.
147. Al contrario de lo relativo al transporte por carretera, en este tipo de transporte y de su infraestructura no existe atribución de competencias a los territorios históricos, consideración que efectuamos ya para el resto de las materias a considerar, con excepción de la relativa a carreteras.

D) Transportes por cable

148. La competencia de nuestra Comunidad Autónoma para afrontar la regulación proyectada tiene como punto de partida el artículo 10.32 del EAPV, según el cual la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de transporte por cable sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 de la Constitución (CE).



149. Lógicamente, a tenor de lo dispuesto en los artículos 148.1.5ª y 149.1.21ª CE, el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, de tal forma que la competencia se encuentra circunscrita al transporte por cable cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como ha confirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas, STC 86/1988, de 3 mayo, y 118/1996, de 27 de junio).
150. Sentado el marco competencial “primario” en el que ha de desenvolverse el anteproyecto en materia de transporte por cable, y aunque en nada afecte en la práctica al anteproyecto, se ha de señalar que las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de transporte por cable fueron ampliadas mediante Ley Orgánica 5/1987, de 30 de junio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
151. Por su parte, además del título competencial en materia de transportes por cable, que se presenta claramente como el título prevalente, conviene también recordar que, derivado del contenido de la norma, se extraen diferentes materias sobre las que la Comunidad Autónoma también tiene competencias.
152. Así, podemos citar el artículo 10.28 EAPV, que contempla como competencia exclusiva la defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado 27, esto es, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.
153. Igualmente, las previsiones en torno a la declaración de impacto ambiental se encuentran amparadas por el artículo 11.1.a) EAPV, que contempla la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ecología.
154. La referencia a la seguridad de las instalaciones y a los planes de autoprotección permite también mencionar la competencia de nuestra Comunidad Autónoma en materia de protección civil, entendida como una parte de la materia de seguridad pública del artículo 149.1.29ª CE, considerada como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden público. En ese ámbito se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del artículo 149.1.29 CE) y de las comunidades autónomas que la han asumido -en nuestro caso a través del artículo 17 del EAPV.
155. Desde otra perspectiva, concretamente la de la explotación de las instalaciones de esta forma de transporte público cuando sea considerada como servicio público, la competencia de la Comunidad Autónoma está fuertemente condicionada por la legislación básica sobre contratación del sector público. Por ello, debe tenerse en



cuenta lo establecido con ese carácter básico tanto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, como por la reglamentación que lo desarrolla.

E) Actividades auxiliares y complementarias del transporte

156. El artículo 10.32 EAPV atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de centros de contratación y terminales de carga.
157. En relación con esta concreta materia, la STC 37/1981 ya señaló (F.J.1) que la referencia que se contenía en el citado precepto estatutario al artículo 149.1. 20ª CE “afecta sólo a los puertos, aeropuertos y servicio meteorológico, que son las únicas materias mencionadas simultáneamente en ambos preceptos”. Añadía dicha sentencia que “la atribución de la competencia exclusiva al País Vasco sobre ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable sólo cabe en la medida en que esos ferrocarriles y transportes no transcurran, además de sobre el territorio del País Vasco, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es exclusiva del Estado (artículo 149.1.21ª de la CE)”, y concluía que “ninguna salvedad ni explícita ni implícita, se hace sin embargo en la atribución para la creación y regulación de los Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte, cuyo establecimiento y regulación no forma parte de la ordenación del transporte de que habla el artículo 12.9 del Estatuto de Autonomía, que no puede ni debe ser tenido en cuenta, en consecuencia, para restringir la competencia que el artículo 10.32 atribuye a la CAPV”.
158. Este pronunciamiento constitucional se repite en la STC 118/1996 (F.J. 39), al analizar un precepto relativo a los centros de información y distribución de cargas que se contenía en la LOTT.
159. Ha de tenerse presente, sin embargo, que la citada afirmación no será aplicable indefectiblemente a todas las actividades auxiliares y complementarias del transporte, porque algunas de ellas pueden considerarse, a efectos competenciales, que siguen a la competencia sustantiva que se tenga en materia de transportes.
160. En este sentido, la citada STC 116/1986 (F.J. 39) señaló en relación con las estaciones de transporte que estas “son elementos imprescindibles y complementarios del transporte que por ellas discurre y, por consiguiente, la distribución de competencias respecto a ellas ha de ser la misma que rige los transportes: corresponderá al Estado, si se trata de estaciones relativas a transportes por carretera de ámbito supraautonómico, y a la Generalidad en otro caso”.
161. Habrá de tenerse en cuenta, por tanto, de qué actividad auxiliar se trata en cada caso, para determinar el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma.



F) Competencias de los entes locales

162. Teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado en relación con las competencias que corresponden a los municipios, debemos indicar que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), reconoce como competencias propias de las administraciones locales, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, a) urbanismo; b) medio ambiente urbano; d) infraestructura viaria; g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano; y ñ) promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
163. Por su parte, el artículo 26.d) de la LRBRL señala que “en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes deberán prestar en todo caso el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano”.
164. En cuanto al régimen competencial determinado por la LILE, recordamos lo dispuesto en el artículo 17.1.18) respecto a las competencias propias de los municipios en relación a los “servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos municipios”, y en el 17.1.32), referido a la “Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que se consideren necesario”.
165. Dado el planteamiento del anteproyecto, también concurren en el artículo 17.1 de la LILE otro tipo de competencias:
- 8) Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
 - 9) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística.
 - (...)
 - 31) Ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento, de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal.



G) Otros títulos competenciales

166. Además del ámbito competencial citado, existen otros títulos competenciales que permiten complementar el dictado de la presente norma o que inciden o sirven de cobertura a las modificaciones de las distintas normas de rango de ley de otros sectores normativos que se opera con el anteproyecto.
167. En este sentido, ya hemos señalado que la intervención legislativa por parte del Estado en la materia, avalada por el Tribunal Constitucional, lo fue a través del título competencial de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE), permitiéndole fijar criterios ambientales de carácter general, lo que no impedía que se concreten por parte de las comunidades autónomas en el sector de la actividad de transporte.
168. En este ámbito, el título correspondiente es el relativo a medio ambiente y ecología, previsto como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en el artículo 11.1.a) del EAPV, con reflejos también en la competencia de los entes forales [artículo 7.c) 7 de la LTH] y locales [artículo 25.2 f) LBRL].
169. Relacionado con este ámbito competencial y con la complejidad previamente referida, la delimitación del título competencial prevalente a la hora de ostentar la competencia para su regulación fue objeto de controversia con ocasión de la promulgación de la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante, Ley de economía sostenible), que incluía una sección dedicada a la movilidad sostenible y que la Generalitat de Cataluña consideró que invadía sus competencias exclusivas en materia de transporte.
170. Al respecto, la STC 174/2013, de 10 de octubre, encuentra fundamento a la intervención estatal en los títulos competenciales relativos a la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE):

Así, resulta que, atendiendo a su contenido la regulación relativa a los planes de movilidad sostenible se encuadra, conforme a su objeto prioritario, en la materia transportes, de competencia exclusiva autonómica en los casos en que el mismo no supere dicho ámbito territorial (por todas, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 1). Ahora bien, la incuestionable incidencia que el sistema de transportes tiene en el medio ambiente urbano justifica la consideración de los mencionados planes de movilidad sostenible como un conjunto de actuaciones que tienen por objeto la implantación de formas de movilidad más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, de manera que hagan compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando de esa forma una mejor calidad de vida a



los ciudadanos. No cabe olvidar que los problemas ambientales típicos que concurren en el medio urbano derivan, principalmente, de factores directamente relacionados con la movilidad dado que la congestión generada por el transporte de personas y mercancías contribuye a su vez de manera decisiva a la contaminación atmosférica y acústica, lo que justifica que el legislador demande una intervención de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia, dirigida a prevenir el deterioro del medio ambiente urbano atribuible a los problemas de movilidad.

171. También puede citarse el título competencial relativo a la ordenación del territorio recogido en el artículo 10.31 EAPV, como título competencial que puede coadyuvar al dictado de la presente disposición, y cuyo núcleo fundamental “está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo” (STC 149/1998).
172. Igualmente entra en juego, como materia autónoma, el título sobre urbanismo, previsto en el artículo 10.31 EAPV, con reconocimiento correspondiente de determinada competencia planificadora y de gestión foral en la materia con arreglo al artículo 7.c).6 de la LTH y, por supuesto, de secular atribución local, garantizada por el artículo 25.2.d) de la LBRL.
173. En lo que toca a la modificación de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi, cabe mencionar al artículo 10.2 EAPV relativo a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. A este respecto, la STC 50/1999 (F.J.3) precisó que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía que, en tanto competencia exclusiva, tiene como único contenido “la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas”.
174. En toda esta materia, relacionada con el transporte en su enfoque más integral, encuentra fundamento la “promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía”, recogida como competencia exclusiva en el artículo 10.25 EAPV.
175. Efectivamente, la STC 118/96 (FJ.10 y 11), al enjuiciar los artículos que establecían los principios generales de la ordenación del transporte, recuerda que el transporte es un hecho económico de gran importancia, y resulta legítimo que el Estado establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo, con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios



básicos del orden económico. Por ello, en tanto que se desarrollen los citados criterios, entra en juego el citado artículo 10.25 EAPV.

III MARCO NORMATIVO

176. El ámbito de la movilidad sostenible es propicio para la existencia de lo que se ha dado en llamar en terminología comunitaria *soft law*, por no consistir en normas de directa aplicación o por resultar ser de valor únicamente indicativo promulgadas por la ONU, Unión Europea (UE) o por el Estado y de los que también dispone nuestra comunidad autónoma.
177. Entre ellos debemos destacar la Estrategia de Cambio Climático del País Vasco-KLIMA 2050, que es el instrumento compartido por todos los departamentos del Gobierno Vasco para reforzar las medidas implementadas hasta el momento y adoptar otras nuevas que nos permitan diseñar un futuro de desarrollo humano sostenible.
178. En cuanto a la normativa legal, el antecedente más directo del presente anteproyecto y marco normativo de obligada referencia, por su carácter básico, lo constituye la Ley de economía sostenible, que dedica el capítulo III de su título III, sobre sostenibilidad ambiental, en sus tres secciones (artículos 93 a 106, agrupados en sección 1ª. regulación del transporte; sección 2ª, planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y de los servicios del transporte; y sección 3ª. movilidad sostenible), a tratar del transporte y movilidad sostenible.
179. Dicha ley señala el carácter básico de sus preceptos (disposición final 1ª), amparándose en cuanto a los preceptos de las secciones 1ª y 2ª en el artículo 149.1.13ª CE, de bases y coordinación de la planificación económica, y en cuanto a los de la sección 3ª, de forma conjunta, en el artículo 149.1.23ª CE, de legislación básica sobre medio ambiente, y artículo 149.1.25ª CE, de bases de régimen energético.
180. La sección más específicamente dedicada a la movilidad articula en sus preceptos 99, 100, 101, 102 y 103 aspectos atinentes, respectivamente, a los principios en materia de movilidad sostenible, a los objetivos de la política de movilidad sostenible, a los planes de movilidad sostenible y al fomento y a la elaboración de los mismos.
181. La Ley de economía sostenible se detiene en exigir que los correspondientes procedimientos de elaboración y revisión de los planes de movilidad garanticen la participación pública, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.



182. Por su parte, la Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, estableció la integración de los planes de mejora de la calidad del aire con los planes de movilidad urbana, que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes, y podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico.
183. Además de las anteriores, por la indudable incidencia en la materia debemos contar la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y la Ley estatal 38/2015 de 29 de septiembre, del sector ferroviario.
184. En el ámbito autonómico debemos citar la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca (LES), que establece los pilares normativos de la sostenibilidad energética en los ámbitos de las administraciones públicas vascas y del sector privado y que contempla diversas medidas relativas a la movilidad, entre otras, las restricciones a la circulación de vehículos y los planes de movilidad obligatorios en municipios de más de 5.000 habitantes y los planes de movilidad de centros de trabajo.
185. En el ámbito del transporte se encuentran fundamentalmente la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de transporte de viajeros por carretera, la Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo, y Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria vasca-Euskal Trenbide Sarea, así como la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
186. Finalmente, en cuanto al impacto en el territorio y en el medio ambiente, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, y Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.
187. Por otro lado, en relación con el transporte de personas por medio de cable, en la Comunidad Autónoma del País Vasco existen varias instalaciones de este tipo que se han estado rigiendo por un marco legal estatal, conformado por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y de manera más específica por la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos, y por el Decreto 673/1966, de 10 de marzo, que aprobó su reglamento de aplicación, que resulta hoy obsoleto e insuficiente debido a las innovaciones tecnológicas que este sistema de transporte ha tenido en los últimos años, y que se han recogido en el Reglamento (UE) 2016/424, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE, y el Real Decreto 596/2002, de 28 de junio, por el que se regulan los requisitos que deben cumplirse para la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable y el régimen jurídico aplicable; sin olvidarnos, por su especial incidencia en el régimen de



contratación y explotación de estas instalaciones la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

IV EXAMEN DEL CONTENIDO

188. Tal y como señala la exposición de motivos:

La presente ley pretende avanzar en el desarrollo de un sistema integrado de transporte que, en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030, conlleve una Movilidad Sostenible, combatiendo así el cambio climático y sus efectos, haciendo que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles y se avance en la progresiva eliminación del gasóleo en el transporte.

Se trata de fomentar el crecimiento económico, de minimizar los efectos adversos del transporte desvinculando el desarrollo económico del incremento de la demanda del transporte y de desarrollar una red de transporte sostenible bien planificada y ordenada, que cuente con la colaboración y coordinación de las administraciones, empresas y de la sociedad vasca en general.

Son políticas transversales que, además de en este anteproyecto de ley, se planifican y desarrollan en el mencionado Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030, la Estrategia Energética de Euskadi 2030, la Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050, el Plan Estratégico de Seguridad Vial y Movilidad Segura y Sostenible 2015–2020 y el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020, entre otros.

189. Estas preocupaciones son un reflejo de las consideraciones efectuadas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible que detalla los retos de una política europea en la materia

190. El anteproyecto trata de impulsar medidas que configuren un sistema de transporte coordinado y sin duplicidades e ineficiencias, en el que cobre importancia principal el transporte ferroviario. Se pretende el impulso coordinado de políticas que aborden los problemas derivados de la utilización de medios de transporte que usen combustibles sólidos. Para ello se regulan los planes y normativas sobre movilidad sostenible, que deberán contemplar medidas tendentes a producir una efectiva reducción de las emisiones contaminantes y otros daños al medioambiente, que contribuyan al cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia.

191. A pesar de lo concreto que resulta, se aborda también el transporte de personas por medio de cable, reflejando sus peculiaridades en relación con los habituales medios de



transporte terrestre y destacándose que ha sido un modo de transporte que, en los últimos años, ha experimentado un considerable crecimiento y su anormal situación jurídica. Esta situación justifica que sea necesario disponer de una norma con rango de ley que regule la construcción, explotación y gestión de las infraestructuras, instalaciones y servicios de transporte de personas por cable en Euskadi.

A) Observaciones generales

192. El anteproyecto que se nos presenta a análisis tiene por objeto, por una parte, establecer los principios y objetivos de las políticas públicas en materia de movilidad sostenible y, por otra parte, regular los transportes por cable. Ello sin perjuicio de las adaptaciones proyectadas a la LATE mediante su modificación.
193. Con carácter previo, cabe señalar que ambas materias ya fueron objeto de sendos anteproyectos de ley que, a pesar de su aprobación por el Consejo de Gobierno, no consiguieron el aval parlamentario por lo que una vez finalizada la legislatura en que fueron tramitados ambos decayeron.
194. Así las cosas, nos encontramos ante la regulación de dos materias perfectamente diferenciadas, a pesar de que el título de la norma proyectada no permita apreciar esa bicefalía. En todo caso, a pesar de que el enfoque normativo realizado se realiza desde el ámbito del transporte, no deja de ser llamativo la incorporación a este texto de un tipo específico y particular del mismo.
195. Dicha inclusión podría haber tenido coherencia si la regulación, derivada de la competencia exclusiva anteriormente explicitada, hubiera incluido la totalidad del transporte terrestre. Ahora bien, incluir solo una modalidad de transporte en una ley dedicada a la movilidad sostenible no deja de constituir un elemento forzado que no encuentra una justificación razonable.
196. En todo caso, dada la libertad de configuración normativa de la que goza la potestad legislativa, nada obsta para que la regulación de la materia se lleve a cabo. Ahora bien, si se quiere llevar adelante la iniciativa el título de la norma debería incluir la referencia a que se están regulando los transportes por cable, a los efectos de una deseada claridad normativa y seguridad jurídica.
197. Otra de las cuestiones a remarcar, tal y como destacaremos a lo largo de nuestras consideraciones se refiere a la falta de integración de la planificación contenida en el presente texto con respecto a la ya existente, fundamentalmente la derivada de la LSE. Convendría realizar un esfuerzo para detallar de manera particular la forma de integración de las determinaciones de la planificación de la movilidad sostenible en los diferentes instrumentos contemplados en la normativa sectorial en los ámbitos de la



sostenibilidad energética, ordenación del territorio, transportes e infraestructuras. Además de mejorar el encaje de los propios instrumentos contemplados en el anteproyecto y sus medidas concretas.

198. Independientemente de lo anterior, nuestro análisis, siguiendo el itinerario marcado por el anteproyecto, se detendrá en aquellos aspectos remarcables que merezcan nuestra consideración.

B) Observaciones al articulado

Capítulo I.- Disposiciones generales:

199. El capítulo I aborda las disposiciones generales sobre la materia. En él destaca la ausencia del establecimiento de un apartado específico dedicado a clarificar la distribución competencial en la materia. De esta forma su materialización se debe deducir a través de las menciones realizadas en el articulado o de su interpretación. Al respecto sería clarificador que se detallara el reparto competencial entre las diferentes administraciones públicas en un artículo dedicado al efecto.
200. A pesar de que la norma regule en un apartado específico el transporte por cable, dado que nos encontramos dentro de los principios de actuación de la movilidad sostenible, el **artículo 3.j)**, al referirse la garantía del más alto nivel de seguridad y accesibilidad del personal a la infraestructuras e instalaciones, no debería circunscribirse al mismo, debiendo ser un principio de aplicación generalizada al transporte. En el mismo sentido, deberían reflejarse de manera más universal los derechos reconocidos en el **apartado I)** del mismo artículo.

Capítulo II.- Impulso de la movilidad sostenible:

201. Dentro de las medidas de fomento del transporte público, el **artículo 6.2** contempla la necesidad del impulso del uso y compra de vehículos menos contaminantes, “conforme a las directrices del Plan de movilidad eléctrica de Euskadi”. El citado plan es un instrumento a través del cual se quieren desarrollar algunos de los objetivos de la norma, pero que no se encuentra entre los específicamente definidos en el anteproyecto. A pesar de ello, se pretende que todas las políticas y acciones desarrolladas en este ámbito se desarrollen conforme a las directrices establecidas en el mismo, sin que los contenidos normativos del anteproyecto nos permitan conocer su naturaleza y configuración, ni, por otra parte, su valor normativo esté tampoco expresamente contemplado o definido en disposición alguna en vigor.
202. Nada obsta a que, dentro de las medidas de impulso, se fomente una movilidad menos contaminante. Ahora bien, para condicionar o coordinar las medidas de fomento se hace



necesario dotar de una cierta configuración jurídica al plan, que permita conocer aspectos básicos del mismo, tales como el procedimiento y órgano competente para su aprobación o sus características principales. Sin dicha definición resulta difícil que se puedan someter las medidas de fomento de las diferentes administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, a unas directrices que adolecen de una falta de configuración normativa.

203. En este ámbito, es necesario destacar que la reiterada LSE incluye una serie de medidas destinadas al fomento e impulso de una movilidad más sostenible, en las que parece que podrían subsumirse las contempladas en el presente anteproyecto. Así, contiene medidas de fomento destinadas a los vehículos que utilicen combustibles alternativos, incluyendo los que prestan el servicio público de transporte de viajeros y viajeras. Por otra parte, detalla las características de los planes de movilidad urbana, de territorios históricos o municipales, que contienen una serie de medidas concretas destinadas al impulso del uso de vehículos que utilicen combustibles alternativos o compartidos. Además de medidas destinadas a la priorización en la adquisición de transportes colectivos menos contaminantes.
204. Más aun, además de la necesaria clarificación de la integración de los contenidos de la LSE con el Plan de Movilidad Eléctrica de Euskadi, también convendría clarificar su integración o interrelación con el Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi, así como con los diferentes planes de movilidad contemplados en la presente norma.
205. Otra de las medidas de fomento previstas son las referidas a la disuasión del uso de vehículo privado. Así, el **artículo 6.3** señala que “En los instrumentos de planificación se contendrán las medidas coordinadas tendentes a la disuasión mediante la imposición de costes directos de orden económico bien incorporando sistemas de limitación de acceso a los núcleos urbanos con mayor impacto ambiental La progresividad en la implantación de estas medidas buscará la garantía de existencia de alternativas reales, tanto en sus condiciones económicas como en razón de las necesidades testadas de los usuarios, todo ello debidamente analizado y motivado en la documentación y procedimiento de elaboración de la planificación.”.
206. En este ámbito debemos recordar que Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en su artículo 16.4, ya estableció que, “a los efectos de minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica las entidades locales, con el objeto de alcanzar los objetivos definidos en la misma, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras”.
207. El artículo 23 de la LSE contempla, a su vez, las restricciones a la circulación de vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados



niveles de emisión, motivadas en “evitar un incremento excesivo del uso de la energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero o un deterioro de la calidad del aire atmosférico”.

208. Con carácter general cabe señalar que las competencias de los municipios en la materia de ordenación del tráfico, ex 25.2.b) de la LBRL, se encuentran desarrolladas en el artículo 7 del Texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que permite la regulación, mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas.
209. Por su parte, el artículo 31 del Reglamento general de circulación (aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre) señala que se podrán establecer limitaciones de circulación, temporales o permanentes, en las vías objeto de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, cuando así lo exijan las condiciones de seguridad o fluidez de la circulación, precisando que las restricciones a la circulación reguladas en este artículo son independientes y no excluyen las que establezcan otras autoridades con arreglo a sus específicas competencias.
210. Y el artículo 33 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, prevé la adopción de medidas temporales de suspensión del tráfico automovilístico cuando se superen los niveles de alerta ambiental.
211. En todo caso, a la hora de establecer limitaciones al tráfico urbano no se pone en cuestión la competencia para acordar el cierre o limitación de las vías y los supuestos en los que se produce, sino la posibilidad de que estas medidas sean permanentes o carezcan de justificación.
212. Las medidas concretas a adoptar, además de ser proporcionales a la finalidad legítima buscada, deberán estar justificadas, en nuestro caso, en criterios medio ambientales de calidad del aire o de contaminación, que son los únicos que pueden justificar la adopción de este tipo de medidas ligadas a la sostenibilidad, por lo que se debería indicar dicho extremo en el texto de la norma.
213. Ahora bien, la medida limitadora de la movilidad concreta no puede venir derivada de un instrumento de planificación, a consecuencia de su falta de coerción jurídica. Los instrumentos de planificación podrán contener indicadores, reglas o métodos donde se residencien los criterios que aconsejen adoptar medidas de limitación de la movilidad urbana o las diferentes modalidades en función de las características del territorio o del impacto ambiental. Ahora bien, para su implementación mediante mandato vinculante para los ciudadanos deberán ser incorporados a las normativas concretas, en este caso a las ordenanzas locales.



214. Además de lo anterior, sería conveniente clarificar la necesaria incardinación de las medidas que se puedan prever en los planes correspondientes. Además, se debería clarificar la conexión de dichas medidas con las contempladas en la LSE y los instrumentos en ella contenidos.
215. El **artículo 7.1** contempla la promoción y divulgación de los programas formativos y de sensibilización sobre movilidad sostenible y accesibilidad universal por parte de la ATE en colaboración, entre otros, con el Gobierno Vasco y otras administraciones competentes. Tal y como el texto refiere, estamos hablando de acciones de fomento de competencias cuyo ejercicio corresponde a diferentes administraciones públicas. Al respecto la participación de la ATE en la formulación o realización de los programas sería más adecuado si se materializase a través de algún instrumento convencional que permita encomendar a la ATE la promoción y divulgación de los programas y se detallen los tipos de programas y sus características y no mediante un enunciado que la hace depender de la voluntariedad de las entidades competentes.
216. Por su parte, el **artículo 7.2** determina que la ATE impulsará un documento de contenidos formativos en el que se diseña la Estrategia Vasca de Educación para la Sostenibilidad. Ahora bien, no debemos olvidar que el Gobierno Vasco, en el ámbito de sus competencias de medio ambiente y educación, ha aprobado el plan denominado Estrategia de Educación para la Sostenibilidad del País Vasco 2030 que parece tener los mismos objetivos. Al margen de lo reseñado anteriormente respecto a la participación de la ATE, sería deseable clarificar el alcance de uno y otro documento o, en su caso, su confluencia, interrelación o validez transitoria, a los efectos de que no se produzca una duplicidad o solapamiento de contenidos o instrumentos, con lo que ello podría provocar en el desarrollo de las acciones formativas.

Capítulo III.- Instrumentos de planificación y órganos de gestión:

217. La actividad planificadora a través de los instrumentos contemplados en el anteproyecto se configura como el instrumento principal destinado a la consecución de los objetivos que persigue la política de movilidad sostenible.
218. Al efectuar la clasificación de los instrumentos de la planificación, señala el **artículo 8.3** del anteproyecto que las determinaciones de los instrumentos de esa planificación “serán tenidas en cuenta en la elaboración y formulación de los instrumentos de ordenación y planificación ambiental, urbanísticos y de infraestructuras, para ello la concreta determinación a incorporar en la planificación ambiental, territorial, urbanística o de infraestructuras deberá estar contenida en un plan de movilidad sostenible y corresponderse con un título competencial de la administración autora de este plan que resulte suficiente, conforme a la distribución competencial entre administraciones, de forma que implique vinculación o necesidad de inclusión en alguno de los planes señalados” (PMTSE, planes de los territorios históricos o municipales)



219. Independientemente de su difícil intelección, llama la atención que este deber de adaptación dirigido al titular de la respectiva competencia —al de la ordenación del territorio, al de la ordenación urbanística y al de las infraestructuras y el transporte— no vaya acompañado en el anteproyecto de ninguna consecuencia por el incumplimiento de ese deber, al no establecerse nada sobre ello.
220. La ausencia de capacidad coercitiva en las obligaciones que impone el anteproyecto es una de las cuestiones que se han señalado en el procedimiento de elaboración. A este respecto, convendría clarificar el mensaje que se quiere transmitir ya que tampoco se contempla mandato alguno para la incorporación de las determinaciones de los respectivos planes de movilidad, una vez se aprueben, a los diferentes instrumentos de planificación contemplados, sino más bien parece que se realiza, al contrario.
221. Tampoco se contempla medida alguna respecto a la integración de estos instrumentos de planificación con los estudios de sostenibilidad energética regulados en el artículo 7 de la LSE, que prevé que “los instrumentos de ordenación del territorio, de planeamiento urbanístico y de infraestructuras del transporte deberán incluir un estudio de sostenibilidad energética”. Al respecto, el apartado 3, entre otros contenidos, indica que incluirá “estudio de movilidad, a los efectos del consumo energético, incluyendo alternativas al uso del transporte privado y políticas de impulso de la movilidad no motorizada y la no movilidad”.
222. Tal y como consideramos en nuestro Dictamen 59/2012 (pár. 155), “la incorporación de las determinaciones de la planificación de la movilidad sostenible a los restantes instrumentos planificadores —planes de la ordenación del territorio, de ordenación urbanística, infraestructuras y transporte—, en todo lo relativo a la movilidad, parece ser un propósito del anteproyecto, se podría hacer cumplir por la vía de la confluencia aprobatoria última de la planificación superior en cada sector; pero aun con eso, no es descartable que las determinaciones de la movilidad no se terminaran de recoger, al menos formalmente, en todos los instrumentos de la ordenación”.
223. En dicho sentido, se echa en falta en el texto el reflejo de disposiciones que permitan la obligatoriedad de la aplicabilidad de las determinaciones de movilidad a los planes o proyectos de ejecución afectados por la movilidad, al margen de que se hubiesen o no terminado de incorporar a los instrumentos de ordenación respectivos y la forma de integración de la planificación del anteproyecto con los instrumentos establecidos en la LSE.
224. El **artículo 9** regula el Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi (PMTSE), que se constituye como el marco estratégico de las políticas de transporte sostenible y para el establecimiento de criterios de coordinación que garanticen su desarrollo y aplicación.



225. El plan se constituye con una espíritu de prevalencia sobre el resto de planes de movilidad (artículos 10.1 y 11.2) y sobre los diferentes sectores en los que se proyecta (ordenación y planificación de la actividad económica, la ordenación del territorio, la cohesión social e igualdad de oportunidades de la ciudadanía en el acceso a actividades formativa y económicas y la protección del medio ambiente), si bien se establece con un carácter programático cuya única garantía de cumplimiento es el derivado del informe vinculante y preceptivo a emitir por parte de las autoridades territoriales del transporte (cuestión sobre la que posteriormente volveremos).
226. El PMTSE ha preferido mantener su naturaleza autónoma, sin calificarse, al menos formalmente, de plan territorial sectorial, categoría a la que por su incidencia territorial podría hacerse merecedor con arreglo a la Ley 4/1990, de ordenación del territorio del País Vasco —LOT— (artículo 16); no optando por seguir la dinámica de la homónima Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad, que atribuyen a sus denominadas directrices nacionales de movilidad la naturaleza de plan territorial sectorial (artículo 6.2).
227. El procedimiento diseñado para su aprobación es un tanto confuso, quizás derivado de la pretensión de que el documento que se tramite obedezca a contenidos consensuados por parte de las administraciones públicas competentes. En este sentido, es comprensible su participación, lo que no resulta tan entendible es que se busque esa participación a través de una comisión constituida en la ATE o de las autoridades territoriales del transporte, cuyo papel en la tramitación del plan no es el de sustituir a las administraciones competentes en la formulación de los planes
228. Más aún, el PMTSE incluye otro tipo de políticas, más allá de las propiamente de transporte, que hacen que deban ser las administraciones competentes en todas ellas las que puedan participar en la elaboración del instrumento planificador.
229. También resulta confusa la participación diseñada en el **artículo 9.5**, donde se contempla el informe de las autoridades territoriales del transporte, en el caso de que estén constituidas de acuerdo con la ley, o el de las autoridades competente. Al respecto señalar que no cabe sustituir a las administraciones con competencias en la materia a la hora de emitir un informe sobre un plan que afecta a las competencias propias de las mismas.
230. Respecto al informe de la ATE, su inclusión en el procedimiento y su carácter, sobre el que posteriormente haremos consideraciones, hay que deducirlo acudiendo a las disposiciones que en el presente texto modifican la LATE, lo cual debería subsanarse.
231. Por otra parte, se advierte que en el procedimiento de elaboración del plan se ha obviado la participación pública que, derivado de su relación con el medio ambiente, es



exigida según lo previsto en el 101.5 de la Ley de economía sostenible en relación con la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

232. El **apartado 6 del artículo 9** se refiere a la existencia de un informe jurídico, sin que se determine quién es el órgano competente para su elaboración.
233. Además, convendría aclarar el concepto “Líneas Estratégicas y Económicas Básicas” recogido en el **apartado 8.b) del artículo 9**, sobre cuyo contenido o naturaleza no aparece referencia alguna en el texto.
234. La norma en su **artículo 10** regula los planes de movilidad sostenible de los territorios históricos, los cuales, además de desarrollar los principios y objetivos de la ley, desarrollan el Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi.
235. Respecto al procedimiento para su aprobación, el **apartado 3** detalla que serán las autoridades del transporte respectivas las que establezcan la normativa por la que se rija la elaboración, formulación y aprobación de dichos planes. Además, expresa que en el procedimiento deberá emitirse informe preceptivo y vinculante por la ATE en lo relativo a la coordinación e integración intermodal de los medios de transporte, según sus previsiones relativas a la ordenación y planificación de la actividad económica general, la ordenación del territorio, la garantía de la cohesión social e igualdad de oportunidades de la ciudadanía en el acceso a las actividades formativas y económicas y la protección del medio ambiente.
236. La mención a las “autoridades del transporte de los territorios históricos” resulta equívoca y puede conducir a confusión con las autoridades territoriales del transporte, por lo que debería buscarse un término más adecuado que evite la posible disfunción.
237. Entendemos que, derivado del reparto competencial existente, corresponde a la institución competente de cada territorio histórico la aprobación de los planes en el ámbito de la movilidad sostenible. Es decir, que deberán ser los territorios históricos los competentes para determinar el procedimiento para la tramitación y aprobación de los instrumentos organizativos o normativos correspondientes a su ámbito competencial.
238. En el mismo sentido, debería aclararse también la mención efectuada a las autoridades territoriales del transporte en el **apartado 6º**.
239. En todo caso, una de las funciones que sí corresponde a la ley, sin invadir las facultades de autoorganización de las administraciones forales, es el establecimiento de los aspectos esenciales que deben observarse en la tramitación de los planes. Al respecto, deberá contemplarse la necesaria participación pública en la fase de elaboración del



proyecto conducente a su aprobación así requerida por la normativa ambiental, de ordenación del territorio y de sostenibilidad energética anteriormente referida.

240. Otros de los aspectos que merece nuestro comentario es el relativo a la intervención de la ATE en su función consultiva. El anteproyecto detalla que dicha función se desarrollara a través de un informe preceptivo y vinculante, detallando pormenorizadamente, como hemos transcrito anteriormente, los aspectos sobre los que debe pronunciarse. La redacción del artículo es un tanto confusa, incluyendo entre los aspectos para tener en cuenta a la hora de informar las previsiones que ya forman parte del propio PMTSE. Al respecto, sería suficiente con determinar que el informe versará sobre la adecuación de los planes forales al citado plan, dado que este ya incluye entre sus contenidos las determinaciones sobre dichas materias en relación con la movilidad sostenible.
241. Además de lo anterior, el informe de la ATE se establece como preceptivo y vinculante cuestión que ha originado una serie de objeciones, referidas a una posible interferencia de la competencia foral.
242. Esta Comisión ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre dichos aspectos en el Dictamen 39/2003 —referido precisamente a la creación de la ATE—, cuando se preveía la inserción vía informe de una participación consultiva de dicho órgano en los planes de carreteras tanto generales como sectoriales.
243. En aquel dictamen señalamos que, en relación con la ordenación de los transportes, la STC 118/1996 (F.J.22) dijo sobre el informe preceptivo que debía emitir la Comisión Nacional de Transportes Terrestres (artículo 36.5 de la LOTT) que, “aunque no sea vinculante (...), el informe preceptivo de un órgano de la Administración del Estado, exigido como requisito previo —como lo hace el artículo 16.1 de la LOTT— para la elaboración y aprobación por la Comunidad Autónoma de sus Planes de transportes supone una mediatización del ejercicio por esta de sus competencias propias y exclusivas, que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia, según la cual la aprobación de los planes corresponda en exclusiva a quienes ostenta la titularidad competencial”.
244. Si bien la anterior consideración se realizaba al hilo de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, en aquel momento estimamos que era aplicable al supuesto de distribución de competencias entre las instituciones comunes y los territorios históricos, al ser una materia reservada estatutariamente a estos últimos.
245. Ahora bien, en aquel momento estimamos que era posible que el título competencial de ordenación del territorio facultara una intervención de este tipo en el procedimiento de elaboración de dichos planes. Así, entendido como instrumento de coordinación exclusivo dictado al amparo de la competencia sobre ordenación del territorio, dirigido



a garantizar la efectividad de la planificación de la movilidad sostenible en la CAPV, tenía sentido la existencia del señalado informe de la ATE.

246. Se quiere hacer constar, por otra parte, que los informes de la ATE que guarden relación con los planes de movilidad foral solo se pueden entender dirigidos a comprobar la adecuación del parámetro que establece para cada caso el anteproyecto, esto es: adecuación al PMTSE. En este sentido, tal y como señalamos en nuestro Dictamen 59/2012, resulta reconocible que dichos criterios no resultan del todo determinados y que conceden cierto margen de apreciación; pero es también cierto que el informe exige por su propia naturaleza ser razonado en la utilización de los criterios señalados legalmente que le sirven de referencia, quedándole vedado caer en una instrumentalización desviada de las finalidades para las que figura configurado.
247. Admitida la posibilidad de intervención por parte de la ATE en la actividad planificadora de las diputaciones forales, merece una consideración especial el carácter vinculante otorgado al informe, frente al carácter general únicamente preceptivo actualmente previsto en la LATE, en la elaboración de los instrumentos de planificación pública de la movilidad.
248. Tal y como citábamos anteriormente, la aprobación de los planes corresponde en exclusiva a quienes ostentan la titularidad competencial. Por ello, la inclusión de un informe preceptivo sí supone en cierta medida la mediatización del ejercicio de la competencia. Así lo destaca la STC 36/1994 cuando señala que “... en definitiva, pues, si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado”.
249. En ese sentido, cabe advertir que establecer un informe vinculante significa que la Administración que solicita el informe y que debe aprobar el plan debe necesariamente seguir el parecer de la entidad que informa. En cierta medida, por tanto, el efecto vinculante que se establece supone una interposición condicionante del ejercicio de las competencias propias.
250. Para justificar su admisión en determinados procedimientos se ha advertido que “esta figura representa una técnica «de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico [aquí, sobre un mismo sujeto], y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse» (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 38 y las resoluciones allí citadas)”.
251. Siguiendo a lo anterior, la inclusión de un informe preceptivo y vinculante únicamente tendría sentido cuando se traten aspectos que atañen a las facultades o competencias



del órgano informante. Por lo que no sería adecuado que en el presente supuesto se otorgara el carácter de vinculante al citado informe.

252. Al margen de lo anterior, el **apartado 9** establece una vigencia del plan de entre 6 y 10 años sin que se justifique a lo largo del expediente la razón del establecimiento de dicha horquilla de vigencia.
253. El anteproyecto en su **artículo 11.3** introduce la obligación de que los municipios de más de 5.000 habitantes aprueben planes de movilidad urbana sostenible, de conformidad con las previsiones dispuestas en la LSE. Por su parte, para los municipios de más de 20.000 habitantes detalla una serie de contenidos adicionales que deberán incluirse en dichos planes, a efectos de lograr la coordinación con el resto de los planes contemplados en la ley.
254. A pesar de la remisión a las previsiones de la LSE y de las referencias contenidas en la disposición transitoria cuarta, el texto no termina de integrar o fusionar de una forma adecuada los contenidos de ambos textos. No parece lógico que estemos hablando de dos instrumentos diferentes que regulan la planificación de la movilidad en los municipios. Por ello, el texto debería de hacer un esfuerzo para la unificación de los contenidos relativos a los planes urbanos de movilidad.
255. Esta falta de integración se observa en el procedimiento de elaboración, al que no se hace referencia en el artículo 11, salvo para introducir el informe preceptivo de la autoridad territorial del transporte correspondiente. Sería adecuado hacer una remisión a lo dispuesto en el artículo 24.4 de la LSE, que regula la tramitación del plan de movilidad urbana, indicando que, además de lo dispuesto en el mismo, será necesario el informe referido.
256. En cuanto al informe de las autoridades del transporte recogido en el artículo 11.3, se observa la inclusión de un informe preceptivo en el que se analizará la conformidad del plan con las previsiones del plan de movilidad sostenible territorial. A pesar de que en el citado apartado no se menciona el carácter del informe, de acuerdo a la modificación mencionada de la LATE se establece que el mismo tendrá un carácter vinculante.
257. Tal y como hemos mencionado anteriormente, la inclusión de un informe vinculante en el procedimiento de elaboración de un plan de movilidad urbana debe ser objeto de una interpretación restrictiva cuando se puede condicionar el ejercicio de competencias de otras administraciones o, en este caso, afectar a la autonomía local, careciendo en este caso de justificación.
258. A los efectos de la vigencia de los planes de movilidad urbana, el **artículo 11.7** establece una vigencia entre 5 y 10 años, mientras que el artículo 24.5 de la LSE establece un plazo



de 5 años. Así las cosas, e independientemente de la falta de justificación del establecimiento de una posible horquilla de vigencia, sería deseable que se pudiera clarificar la integración de ambos instrumentos y establecer, en su caso, las medidas que permitan la coordinación entre los diferentes instrumentos planificadores o en su caso el establecimiento de plazos transitorios tendentes a su integración.

259. En todo caso, se debería prever las relaciones de los planes de movilidad urbanas con los de los territorios históricos.
260. El **artículo 12** regula las existencias del Plan director de vías ciclables como instrumento de colaboración entre las administraciones competentes en materia de movilidad o de construcción de infraestructuras, reconociendo la competencia de los territorios históricos en la planificación y construcción de carreteras y caminos.
261. Se pretende articular un instrumento de colaboración interadministrativa que planifique las infraestructuras destinadas a la movilidad en bicicleta en cualquier ámbito territorial, con la finalidad de facilitar y promover la utilización de la bicicleta como modo de transporte en condiciones de seguridad y compatibilidad con los demás medios que intervienen en la política de movilidad.
262. Se trata de un instrumento que adolece de cierta indefinición en cuanto a su naturaleza y contenidos. Además, se ha optado por que tenga un carácter autónomo, no integrándolo como un apartado de los planes definidos o, por ejemplo, definirlo como plan sectorial. Además, se observa que no se ha previsto medida alguna sobre su integración con los planes de vías ciclables existentes, tanto en los territorios históricos como en los ayuntamientos, lo cual también sería deseable.
263. Derivado del carácter multidisciplinar de la materia, el **artículo 14**, relativo a los órganos de gestión, no debiera hacer una referencia específica a las autoridades competentes en materia de transporte, dejando la posibilidad de participación de los órganos competentes de otros ámbitos.

Capítulo IV.- Instrumentos de gestión de la movilidad:

264. El **artículo 15** detalla las características de uno de los instrumentos de gestión para la movilidad cual es el sistema tarifario único.
265. Su apartado 1 determina que cada autoridad del transporte territorial establecerá, conforme a su instrumento de creación, las tarifas que las personas usuarias deberán pagar por la utilización de los medios e infraestructuras de transporte de su competencia y serán responsables de los correspondientes sistemas operativos de gestión. Por su parte, el apartado 2 establece que, sin perjuicio de lo anterior, la



Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la ATE promoverán un sistema único e integrado basado en una serie de criterios que desarrolla a continuación.

266. Al respecto, no debemos olvidar que, según el artículo 4.1 de la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de transporte de viajeros por carretera, corresponde al Gobierno Vasco la fijación de las tarifas del transporte interurbano y, en el caso del transporte urbano, de acuerdo al 4.3, corresponderá a los ayuntamientos. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 3 de la Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo, otorgando la competencia en función del ámbito territorial afectado.
267. Por su parte, de conformidad con lo señalado en el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, las tarifas correspondientes a la modalidad de precios autorizados relativas a transporte urbano de viajeros y compañías ferroviarias de ámbito autonómico se autorizan a través de la Comisión de Precios de Euskadi regulada en el Decreto 35/2010, de 2 de febrero.
268. De acuerdo con lo anterior, debería adecuarse el apartado 1 meritado para reflejar dicho reparto competencial, reservando, en su caso, para las autoridades territoriales del transporte una labor de impulso y promoción de dicho sistema tarifario.
269. El **artículo 16** determina que las administraciones públicas competente regularán su oferta de servicios de transporte mediante la aprobación de los planes de servicios, que se aprobarán de acuerdo a la normativa sectorial que resulte de aplicación. Por su parte, el artículo 3 del Decreto 51/2012, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de transporte de viajeros por carretera, regula el Plan General de Transporte y los planes de transporte que deberán ser aprobados por cada Administración en función de sus competencias y cuyos contenidos guardan cierta similitud con los detallados en el anteproyecto.
270. Así las cosas, sería conveniente aclarar cuál es el grado de integración de dichos planes de servicios con estos planes de transporte o con cualquier otro existente, detallando, a efectos de evitar duplicidades innecesarias, en su caso, aquellos contenidos que se añaden a los ya previstos en la normativa sectorial.
271. Por otra parte, nada se establece sobre la integración de los planes de movilidad de los centros de trabajo regulados en el artículo 25 de la LSE con el resto de planes, ni sobre su desarrollo a través del presente anteproyecto.



Capítulo V.- Transporte por cable:

272. El capítulo V se dedica a la regulación del transporte por cable con un ámbito de aplicación reducido a las instalaciones de transporte público de personas, obviando las instalaciones de servicio privado y de otro tipo que, si bien nuestro territorio no cuenta con las mismas, nada obsta a que en el futuro puedan implantarse.
273. Por el contrario, el anterior anteproyecto de ley sobre la materia optó por la definición del ámbito de aplicación establecido en la Directiva 2000/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de marzo de 2000, relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable (derogada y sustituida por el Reglamento (UE) 2016/424), para delimitar las instalaciones incluidas y excluidas. Por ello, llama la atención que en el presente anteproyecto de ley no se abarque todo el ámbito normativo que debiera incluirse en la misma. Así, la ley pierde el sentido de determinación de la realidad jurídica sobre la que opera, una norma con rango de ley debe abarcar la regulación del núcleo esencial de la materia, no pudiendo originar vacíos normativos dejando indeterminados contenidos principales del ámbito al que se dirige.
274. Al hilo de lo anterior, tampoco queda aclarado el tema de las instalaciones excluidas, ya que únicamente se han excluido los ascensores urbanos contemplados en la Directiva 2014/33/UE, pero no otro tipo de modalidades que también habían sido recogidas en el anterior texto.
275. Por otro lado, se establece también la subrogación de los ayuntamientos en los que se encuentran ubicados en las concesiones actualmente vigentes. En todo aquello que afecte a cuestiones técnicas y de seguridad se remite a lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable a los ascensores.
276. La norma realiza una remisión genérica a las disposiciones vigentes en materias técnicas, de seguridad y medio ambiente respecto a la construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones. En este apartado sería conveniente incorporar la remisión a la normativa reguladora de los derechos de las personas consumidoras y usuarias de las instalaciones.
277. Por otra parte, en cuanto al régimen administrativo de la instalación y explotación, el texto realiza una remisión genérica a la legislación sobre contratación del sector público, dejando que sean los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y el contrato de concesión los que establezcan el régimen de la instalación.
278. El texto incluye como novedad la de presentar una nueva distribución interna de la competencia en materia de transportes por cable. El artículo 18.2 del anteproyecto



atribuye a los ayuntamientos con población superior a los 50.000 habitantes el establecimiento, gestión, inspección y sanción de los servicios relativos a las instalaciones de transporte por cable, mientras que en la actualidad la competencia en la materia se reside en exclusiva en la Administración autonómica.

279. Tal y como ya sucedió con ocasión del anterior anteproyecto, las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de San Sebastián, así como por la Asociación de municipios EUDEL, han mostrado reticencias esta nueva distribución competencial, si bien esta Comisión no aprecia impedimento alguno en este nuevo planteamiento.
280. Se ha alegado que la subrogación prevista para las concesiones en vigor afectará también al modo en que debe ser ejercida por los ayuntamientos afectados, reticencia que tampoco se considera justificada. La subrogación en los contratos y el respeto de los mismos es una consecuencia del traspaso de la competencia a los municipios, quienes, lógicamente, asumen la posición en el contrato de la Administración autonómica mientras permanezcan en vigor, con todas sus obligaciones y, especialmente, con todos sus derechos, incluidos los que corresponden al ejercicio de las denominadas facultades exorbitantes. Ello no supone en ningún caso condicionar el ejercicio de la competencia, sino recibirla con todas sus consecuencias.
281. Finalmente, las alegaciones de uno de los ayuntamientos afectados aluden también a una cuestión de eficiencia, de tal forma que la escasez de instalaciones de transportes por cable no justificaría el despliegue de medios técnicos, administrativos, humanos y materiales necesarios en cada uno de los ayuntamientos afectados. No obstante, tampoco esta cuestión se presentaría como un obstáculo real para el traspaso si tenemos en cuenta que los aspectos técnicos y relacionados con la seguridad de la instalación —que serían los que exigirían el despliegue de esos medios— se mantienen en todo caso en manos de la administración autonómica.
282. En definitiva, el anteproyecto, atendiendo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a que se refiere la LILE, atribuye a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes las instalaciones de transporte por cable que discurran por su municipio, y en ese contexto el reparto de las competencias no violenta la autonomía de los municipios sino que la refuerza, atribuyendo una mayor capacidad de decisión a aquellos que, por su mayor población, pueden plantearse las necesidades de transporte por cable desde una dimensión exclusivamente urbana.
283. Por otra parte, el **artículo 20.8** determina que “las cuestiones relativas a las infracciones y régimen sancionador atenderán a lo dispuesto a la (sic) normativa aplicable vigente”.
284. Tal y como esta Comisión ha manifestado en otras ocasiones este tipo de redacciones plantean un problema de certeza ya que es a la ley a la que le corresponde la



determinación con la mayor exactitud posible de qué supuestos constituyen infracción administrativa y que calificación les corresponde, lo que no se cumple con el anteproyecto.

285. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el artículo 25.1 de la CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y que comprende tanto una garantía formal como material. Si bien la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley (por todas, SSTC 161/2003 o 26/2005).
286. La garantía material, por su parte, aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Por tanto, la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (por todas, SSTC 100/2003 y 26/2005)
287. Esta garantía material la ha calificado de “alcance absoluto” pues refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual (por todas STC 113/2002).
288. En este sentido, el artículo 20.8 del anteproyecto utiliza una técnica remisiva que se caracteriza por sustituir el catálogo de infracciones y sanciones por la referencia a la normativa vigente que se presenta como indeterminada, obligando al operador jurídico a una labor de identificación de la legislación aplicable para cada conducta sancionable que se presente, lo cual supone, a nuestro entender, un desconocimiento de las garantías que debe cumplir la norma legal.
289. Tal y como precisa el Tribunal Constitucional, es exigencia fundamental del principio de tipicidad (o garantía material del principio de legalidad), derivada de una conexión con el de seguridad jurídica, que las infracciones y sanciones se describan con la mayor precisión y claridad, de manera que el ciudadano conozca, de antemano y con la mayor certeza alcanzable, cuál de sus conductas constituye infracción y la respuesta punitiva que puede esperar (entre otras, SSTC 133/87, 29/89, 207/90, 40/91).



290. En cumplimiento del principio de legalidad, sería necesario que la norma contemplara la tipificación y calificación de las infracciones aplicable o refiriera la legislación que contiene las mismas con el mayor grado de certeza y precisión, con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica al sistema sancionador en la materia abordada por la norma.
291. Baste recordar que el anterior texto que fue analizado por esta Comisión contenía un régimen sancionador completo que no fue objeto de observaciones relevantes.

Disposiciones finales.- Modificación de la Ley 5/2003:

292. La disposición final primera recoge, en distintos apartados, la modificación de un considerable número de artículos de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi (LATE).
293. La capacidad legal del anteproyecto de ley para realizar la modificación de la citada norma de rango legal queda fuera de duda, así como tampoco parece que carezca de fundamento jurídico para hacerlo, a fin de lograr cohonestar las previsiones de ambos cuerpos legales —que comparten una conexión material innegable—, teniendo en cuenta las numerosas referencias que se hacen en el anteproyecto a la ATE regulada en la repetida Ley 5/2003.
294. Se puede tener en cuenta a este propósito, como argumento *ad abundantiam*, que el Tribunal Constitucional ha terminado por admitir la posibilidad del dictado de normas incluso multisectoriales, al tener que reconocer la inexistencia de límites constitucionales, expresos o implícitos, que impidan el dictado de leyes que dispongan de contenido heterogéneo (STC 136/2011, FJ 3).
295. En consonancia con los dictados del anteproyecto, se encomienda a la ATE la labor de informar el PMTSE, los de los territorios históricos y el Plan director de vías ciclables contemplados en el texto con un carácter preceptivo y vinculante. También se contempla el informe sobre los planes de servicios en determinadas circunstancias definidas en el texto, con un carácter no vinculante.
296. Por otra parte, se ha modificado el plazo de emisión del informe de la ATE respecto de los planes de movilidad de los territorios históricos, que queda establecido en 30 días en vez de los 3 meses establecido con carácter general para el resto de los informes, sin que conste justificación alguna en el expediente al respecto.
297. Por otra parte, el **apartado 4 de la disposición final**, que da una nueva redacción al artículo 6.2 de la LATE, además de la preceptividad y carácter vinculante de los informes respecto a los planes territoriales —cuyo comentario hemos realizado anteriormente—, establece ese mismo carácter para los planes territoriales sectoriales ferroviarios, de



puertos y para la creación de las autoridades territoriales del transporte, cuyo carácter anteriormente era únicamente preceptivo, sin que conste en el expediente los motivos de dicha variación.

298. En relación con los planes territoriales sectoriales que se indican, se trata de actuaciones ejercidas en el ámbito de las competencias que con carácter exclusivo ostenta la CAPV. Dado que los planes territoriales sectoriales son formulados por el departamento al que está adscrita la ATE, en su momento ya manifestamos la conveniencia de valorar la necesidad de mantener la exigencia de informe en este supuesto. En este sentido, no se logra comprender la necesidad de establecer el carácter de vinculante de un informe de estas características. En el mismo sentido, debemos referirnos respecto al informe del PMTSE, que también se configura con carácter vinculante.
299. Sorprende que el carácter del informe sobre la creación de las autoridades del territoriales del transporte se ligue a su conformidad al PMTSE cuando el sentido del informe sería comprobar la adecuación a los dictados de la LATE y a los aspectos organizativos que se pudieran suscitar.
300. El **apartado 6** da una nueva redacción al artículo 15, pretendiendo regular la naturaleza jurídica de las autoridades del transporte, si bien, en vez de definir la misma, establece una serie de requisitos para que la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi forme parte de ellas. Es evidente que la composición, forma de constitución y la naturaleza jurídica de los órganos son cuestiones diferentes que requerirían de un tratamiento diferenciado.
301. En todo caso, cabe señalar que la naturaleza jurídica de un órgano compuesto por diferentes administraciones e instituciones públicas va ligada a las competencias de sus integrantes y a las funciones o actividades que, en consonancia, en el mismo se desarrollen. Lo cual no podrá suponer una alteración de la atribución de las competencias que reconoce el ordenamiento jurídico a los mismos, al margen de los mecanismos previstos en dicho ordenamiento.
302. Por ello, una formulación como la que contiene el apartado 6 resulta contraria al ordenamiento jurídico porque impone una forma organizativa determinada, contraria a la autonomía local y foral y a sus facultades de autoorganización. Por ello entendemos necesario que se reformule el presente precepto.
303. Unido a lo anterior, se debería aclarar en la **disposición transitoria primera** el régimen de la autoridad del transporte que ya está constituida bajo la fórmula de entidad de derecho público.



304. Finalmente, el término “ordenación tarifaria” incluido en el **apartado 7 de la disposición final primera**, que modifica el artículo 16.3. b) de la LATE, induce a pensar que corresponden a las autoridades territoriales del transporte la competencia de establecimiento de las tarifas, cuando, de acuerdo con lo anteriormente comentado, lo que les debería corresponder sería la promoción de un sistema integrado de tarifas. En el mismo sentido, en el **apartado 16.3.a)** sería más correcto hablar de colaboración en la planificación de servicios e infraestructuras de transporte ya que la función de planificación esta residenciada en las administraciones públicas competentes.

C) Observaciones de técnica legislativa

305. En la materia de técnica normativa la Comisión recuerda que el anteproyecto se debe ajustar a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.

306. Siguiendo lo expresado en las mismas se formulan las siguientes observaciones a fin de lograr un producto normativo técnicamente más acabado.

307. Dada la confluencia de objetivos y su necesidad de integración con los instrumentos diseñados en el anteproyecto, se debería incluir en la **exposición de motivos** alguna referencia a la LSE.

308. La mención que en la **exposición de motivos** se realiza respecto al Real Decreto 596/2002, de 28 de junio, debe ser referida a su denominación oficial, al menos la primera vez, “Real Decreto 596/2002, de 28 de junio, por el que se regulan los requisitos que deben cumplirse para la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable y el régimen jurídico aplicable”.

309. La utilización del acrónimo UE en la **exposición de motivos**, fuera de su utilización en la denominación de los textos normativos que así lo emplean, debería ser sustituida por el término Unión Europea.

310. Con carácter general se debería repasar la distinción entre principios de actuación y objetivos, contenidos en los artículos 3 y 4, evitando que se produzca una confusión entre los mismos. Así, por ejemplo, el objetivo definido en el artículo 4.g) parece corresponderse con un principio de actuación, o los apartados g) e i), que parecen responder más a un principio.

311. Por otra parte, tanto en estos apartados como en los relativos a las definiciones contenidas en el artículo 5, se deberían evitar párrafos excesivamente largos con la



introducción de conceptos diversos que dificultan o complican la intelección de los mensajes.

312. Más en concreto, el **artículo 3.a)** define como derechos individuales y colectivos la movilidad y accesibilidad sostenible. Ahora bien, el concepto de accesibilidad no está ligado a la sostenibilidad sino a la universalidad.
313. Debería repararse la conexión con la movilidad sostenible del principio relativo a la igualdad de oportunidades en el acceso a las actividades formativas recogido en el **artículo 3.d)**.
314. Se debería revisar la redacción del **artículo 4.j)** dividiendo el mensaje en dos o tres párrafos, posibilitando que la formulación de los objetivos recogidos en el apartado sea realizada de una manera más clara. En el mismo sentido se deberían repasar el artículo 8.3, cuyo contenido es redundante y no aporta claridad al discurso normativo
315. La referencia contenida en el **artículo 7.1.a)** a la “máxima colaboración interinstitucional” es redundante con la referencia “en colaboración” reseñada al principio del párrafo y no propia de un texto jurídico.
316. Las referencias a normativa de menor rango efectuadas en el **artículo 8.4** deberían suprimirse, siendo más correcto en una norma con rango de ley referirse a la misma como la normativa de desarrollo de la ley que se cita.
317. La referencia al Gobierno contenida en el **artículo 9.3** debería completarse con su denominación completa “Gobierno Vasco”.
318. Independientemente de lo anteriormente referido a este apartado, la segunda parte del **artículo 9.4** debería incluirse en una disposición transitoria, determinando que, en tanto no se constituyan las autoridades territoriales del transporte conforme al diseño de la LATE, serán los organismos territoriales existentes quienes realizarán esa labor.
319. La referencia a “singular” respecto al informe jurídico realizada en el **apartado 6 del artículo 9** debería eliminarse, no siendo una particularidad atribuible a la naturaleza de informe alguno. Asimismo, se debería repasar la redacción del artículo para hacerla más comprensible.
320. En el **apartado 7 del artículo 9** se deberá sustituir el término “acordado” respecto a la ATE por “informado”, que se corresponde más adecuadamente con su labor consultiva.
321. Se debería evitar el uso del acrónimo ATE en el **artículo 9.7** para referirse a la Autoridad del Transporte de Euskadi



322. El **artículo 10.6** utiliza la combinación de dos conjunciones “y/o” para establecer una posibilidad que expresa conjuntamente adición y alternativa, lo cual no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción «o» sola; la conjunción “y” se empleará sólo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas. La misma consideración debe realizarse respecto a los **artículos 19.2 y 4**.
323. En el **artículo 11.3** se deberá corregir el último inciso de su primer párrafo añadiendo la locución conjuntiva “así como”.
324. Al margen de lo señalado anteriormente respecto al régimen sancionador, el **apartado 8 del artículo 20** debiera referir que lo dispuesto es “en” la normativa vigente.
325. De acuerdo con las directrices, el contenido de la **disposición adicional única**, en tanto en cuanto declara la pervivencia provisional del vigente Plan Director de Transporte Sostenible 2017-2030, es más propio de una disposición transitoria.
326. La **disposición final primera** debería titularse “Modificación de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre de la Autoridad Vasca del Transporte”, para a continuación indicar en un párrafo independiente que la ley referida “se modifica en los siguientes términos”. En cuanto a las concretas modificaciones contenidas en los diferentes apartados, sería más adecuado iniciar los párrafos indicando que “se” modifica o adiciona, en su caso.
327. El **apartado 2 de la disposición final primera**, de modificación del artículo 5 de la LATE, incluye una referencia al “artículo 16 de esta ley”, cuando la referencia debiera realizarse con relación a la Ley de movilidad sostenible objeto del anteproyecto.
328. Se deberá corregir la redacción del término “administraciones” utilizado en la redacción de la letra d) del párrafo 3 del artículo 16 de la LATE que se modifica en el **apartado 7 de la disposición final primera**.
329. En la **disposición final segunda** deberá indicarse que la entra en vigor de la norma se producirá “el día siguiente al de su publicación”.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.



Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 21 de noviembre de 2019 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente