



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL TRANSPORTE POR CABLE (Tramitagune: DNCG_LEY_109719/20_08)

I.- INTRODUCCIÓN

La Dirección de Planificación del Transporte ha solicitado a la Asesoría Jurídica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, a través del canal de tramitación electrónica de actuaciones administrativas Tramitagune, informe jurídico relativo al anteproyecto de Ley del Transporte por Cable.

Se incorporan en el expediente los documentos que se relacionan a continuación:

- Orden de 18 de diciembre de 2020, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración del anteproyecto de Ley del Transporte por Cable.
- Aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa del anteproyecto de Ley del Transporte por Cable.
- Orden de 5 de febrero de 2021, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley del Transporte por Cable.
- Textos del anteproyecto de Ley, en euskera y castellano.
- Memoria justificativa y memoria económica suscritas por el Director de Planificación del Transporte el 7 de abril de 2021.
- Informe previo de Impacto de género relativo al anteproyecto de Ley, suscrito el 7 de abril de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.

- Orden de 8 de abril de 2021, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley del Transporte por Cable, en bilingüe y que incorpora como anexo el texto del anteproyecto también en bilingüe.
- Informe sobre las aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa del anteproyecto de Ley del Transporte por Cable.

El Servicio de Asesoría Jurídica emite el presente informe, de conformidad con las competencias atribuidas por el artículo 6.5 del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y de conformidad con la función que le es atribuida a este Servicio Jurídico en el artículo 4.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II.- ANTECEDENTES

Primeramente es de señalar que al final de la IX Legislatura se tramitó, por parte del departamento competente en materia de transportes, el proyecto de Ley de Transporte por Cable, que fue aprobado por el Consejo de Gobierno con fecha 29 de mayo de 2012 y remitido al Parlamento con fecha 31 de mayo de 2012.

En el marco de la tramitación del anteproyecto de Ley se emitieron tanto el informe del servicio jurídico del departamento proponente como el Dictamen nº 68/2012 de fecha 25-04-2012 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA). Y a pesar del tiempo transcurrido desde entonces puede decirse que gran parte de los pronunciamientos jurídicos vertidos con ocasión de aquel anteproyecto siguen vigentes a día de hoy y resultan aplicables al anteproyecto de Ley objeto de examen en la medida en que el texto o corpus que ahora se nos presenta se asemeja mucho al anterior, manteniendo en lo sustancial la misma regulación. Ello implica asimismo que el texto resultante de aquella iniciativa que, insistimos, coincide sustancialmente con el que ahora es objeto de informe, ya fue modelado y mejorado merced a los distintos informes y alegaciones formulados en el curso de su tramitación lo que, sin duda, redundará en un menor esfuerzo de fiscalización o escrutinio del articulado por parte de este informante.

III.- DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El anteproyecto está integrado por 38 artículos, repartidos en cuatro capítulos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final.

- ✓ El capítulo primero -“Disposiciones Generales”-, compuesto por 11 artículos, fija el objeto, el ámbito objetivo de aplicación y los objetivos de la ley, así como el régimen competencial. Por otro lado, establece la clasificación, necesaria adecuación a la legislación sectorial, seguridad y registro de las instalaciones de transporte por cable, la zona de protección de las mismas, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones para las personas usuarias de las instalaciones.
- ✓ El capítulo segundo -“Régimen administrativo de instalación y explotación”- se dedica a establecer el régimen jurídico, procedimental y contractual tanto de las instalaciones de transporte público consideradas de servicio público como de las que no tienen tal consideración, así como el régimen jurídico de las instalaciones de transporte privado.
- ✓ El capítulo tercero -“Inspección y control de las instalaciones”- regula el régimen de inspección y control de los servicios y actividades previstos en la ley.
- ✓ El capítulo cuarto se dedica al régimen sancionador.
- ✓ La disposición adicional única contiene una habilitación al Gobierno Vasco para que adapte la cuantía pecuniaria de las sanciones en función de la evolución de los índices de precios al consumo.
- ✓ Las disposiciones transitorias establecen el régimen transitorio en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario de la ley; disponen la subrogación de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubiquen los ascensores de servicio público de ámbito urbano que estén o hayan estado sujetos a concesión administrativa en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente, en los términos allí previstos; disponen asimismo la subrogación de los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes en cuyo término municipal se ubiquen las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano que estén o hayan

estado sujetas a concesiones administrativas, en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente y, finalmente, establecen el régimen transitorio de los expedientes de autorizaciones y concesiones que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de la ley.

- ✓ La disposición final regula la entrada en vigor de la norma.

IV.- TRAMITACIÓN REALIZADA

La tramitación realizada hasta el momento ha respetado lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General y los distintos Acuerdos de Consejo de Gobierno adoptados en la materia.

En concreto, se ha realizado el trámite de consulta previa establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Además, la tramitación del anteproyecto de Ley ha respetado el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de Ley, Decreto legislativo, Decreto u Orden, habiendo sido objeto de versión bilingüe las distintas órdenes dictadas en el procedimiento y el anteproyecto de Ley que ha sido objeto de aprobación previa.

No puede comprobarse a la vista del expediente electrónico si el anteproyecto de ley ha sido remitido al Parlamento, de conformidad con el artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, modificado por la Ley 8/2016, de 2 de junio. Sin embargo, teniendo en cuenta que así está recogido en la Orden de inicio, es de suponer que se habrá cumplimentado dicho trámite o, caso contrario, que se cumplimentará ineludiblemente.

En el expediente han sido incorporadas las memorias preceptivas necesarias hasta el momento: memoria justificativa y memoria económica, además de haberse realizado

el Informe previo de impacto de género, de conformidad con las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.

En relación con estas memorias, al margen que lo que más adelante se indica al analizar el contenido del anteproyecto, procede apuntar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la memoria justificativa del proyecto debiera de recoger el sistema de evaluación de eficacia de la norma.

Tanto la orden de inicio como la de aprobación previa, junto con el proyecto normativo, se han hecho públicas en el espacio colaborativo Legesarea, de conformidad con el apartado primero.2 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2010.

V.- ASPECTOS COMPETENCIALES Y MARCO NORMATIVO

La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi es competente para llevar a cabo la presente iniciativa legislativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: *"La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos..."*. Lógicamente, tal competencia se circunscribe al transporte por cable cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tal y como ha confirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas, la STC 118/1996, de 27 de junio).

En efecto, en cuanto a la distribución de competencias en materia de transportes entre el Estado y la Comunidad Autónoma, la jurisprudencia viene estableciendo que el elemento territorial se presenta como determinante y que la competencia exclusiva a la que se refiere el artículo 148.1.5 CE es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, ya que la atribución de la competencia exclusiva sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra

sobre el de otra Comunidad Autónoma, puesto que ese sería el supuesto en el que su ordenación es competencia exclusiva del Estado en aplicación del artículo 149.1.21 CE.

Precisamente, la aludida STC 118/1996 resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos tanto por el Gobierno de España frente a la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, de Catalunya, como por el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Catalunya contra la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable. Y dicha sentencia es de suma importancia por cuanto, al resolver conjuntamente dichos recursos de inconstitucionalidad, fija la delimitación competencial, abordando la pluralidad de cuestiones competenciales que en torno a la ordenación de los transportes terrestres eran objeto de debate doctrinal, y reitera la jurisprudencia constitucional anterior y lo hace en el seno de una controversia amplia y global sobre el modelo competencial de la ordenación de los transportes terrestres. De esta manera zanja el conflicto acerca de la delimitación competencial en materia de transportes terrestres y, además, incorpora una trascendental doctrina en cuanto a la interpretación del principio de supletoriedad del art. 149.3 de la Constitución, que, al margen de su proyección concreta en el seno de la sentencia, trata de avanzar en la definición del entramado jurídico del Estado de las Autonomías.

Así, la STC 118/1996, partiendo de la delimitación competencial fijada por el art. 149.1.21 CE, recuerda de forma sintética la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la delimitación competencial en materia de transportes terrestres, que centra en los tres aspectos (FJ 1) que se indican a continuación.

En primer lugar, delimita el ámbito material que engloba el concepto de transporte, recordando que está constituido por las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías, siendo objeto fundamental de esta materia la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro.

En segundo lugar, sobre la distribución de competencias en la materia recuerda que el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de tal modo que compete a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, de donde deduce que *“el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte”*.

Y, por último, reitera también la diferencia subrayada por el Tribunal Constitucional entre competencias normativas y competencias de ejecución, expresando que respecto de las primeras el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez, mientras que las segundas quedan en cierto modo desconectadas de dicho criterio.

Así pues, el Tribunal Constitucional rechaza en la Sentencia 118/1996 que el Estado posea título habilitante para dictar una regulación general de todos los transportes y confirma el criterio territorial como elemento esencial de la distribución de competencias de transportes terrestres, a lo que sigue la separación entre transportes intraautonómicos o de la competencia autonómica y transportes supraautonómicos o de la competencia estatal.

Por otro lado, la misma Sentencia 118/1996 examina la pretensión estatal de establecer un marco normativo homogéneo de general aplicación sobre la cláusula de supletoriedad, requiriendo al tiempo la inactividad legislativa de las Comunidades Autónomas. Parte dicha sentencia (FJ 2) de la previsión del art. 149.3 CE, según el cual *“el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas”*, previsión que dentro de la propia economía del texto constitucional, muestra que *“la preocupación del constituyente se despliega, pues, de modo fácilmente perceptible: se trata de que, pese a su necesaria e imprevisible evolución, la plenitud del ordenamiento no padezca ni a causa de una falta de asunción de competencias (y a ese fin se orientan las que con carácter residual se atribuyen al Estado), ni a causa de las lagunas que inicialmente pudiera provocar su falta de ejercicio (y a ese objetivo se endereza la cláusula de supletoriedad)”*. A partir de ahí, la sentencia hace un recordatorio de la doctrina constitucional evolutiva sobre la cláusula de supletoriedad (FJ 5), extrayendo de ella dos conclusiones (FJ 6): primera, la supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes, y no ser

impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito; y segunda, el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria apoyándose precisamente en la regla de la supletoriedad para dictarlas, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial, por no constituir aquélla una cláusula universal atributiva de competencias. De donde la STC 147/1991 mantuvo, como corolario, la doctrina fundamental, de la que ahora se parte, de considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas. Esta tesis se entendía, sin embargo, compatible con la posibilidad de que el Estado dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia (v.g., para regular lo básico). Punto que la Sentencia 118/1996 viene a revisar. Así, la nueva doctrina sobre el principio de supletoriedad que sienta la sentencia (FJ 6) es la siguiente:

“La cláusula de supletoriedad es, según la doctrina expuesta, una previsión constitucional emanada de la CE que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya.

A tenor de la misma una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna.

Por eso, para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991, que acabamos de transcribir, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad”.

Proyectando la anterior doctrina sobre la materia de transportes, y tras constatar que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de transportes intracomunitarios, el Tribunal Constitucional declara (FJ 7) que:

“Por consiguiente, es indudable que en materia de transportes terrestres el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, dirigidas exclusivamente a regular aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En la medida en que las normas que resulten de aplicación a los transportes terrestres intracomunitarios, en cada una de las Comunidades Autónomas, ofrezcan lagunas, los aplicadores del Derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3, in fine, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia: ya los preceptos sobre transportes intercomunitarios, ya los preceptos aplicables a los transportes de competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales del Estado distintos al de “transporte”, sin que ello implique la aplicación de dichos preceptos ante la simple ausencia de regulación autonómica en la materia de que se trate; la aplicación de los preceptos aludidos como supletorios dependerá de la eventual identificación de una laguna por el aplicador del derecho”.

Por tanto, extrayendo las consecuencias lógicas de tal declaración, el Tribunal Constitucional entiende que en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas no puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias (FJ 6).

Además de lo dicho hasta ahora en cuanto a la competencia exclusiva de la CAE en materia de transportes, debemos añadir que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone asimismo en su artículo 12.9 que corresponde a la CAE la ejecución de la legislación del Estado sobre la ordenación de los transportes de viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el artículo 149.1.21 de la CE, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado, lo que tiene especial relevancia al proyectarse sobre el otorgamiento de títulos habilitantes, inspección, sanciones, etc, si bien no afecta al anteproyecto objeto de examen.

Sentado pues que la Comunidad Autónoma es la única administración con título competencial suficiente para legislar sobre sus transportes intracomunitarios, se ha de tener en cuenta, no obstante, que la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, amplía las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de transporte por cable y así su artículo 9.1 dispone que *“En relación con los transportes realizados en teleféricos u otros medios en los que la tracción se haga por cable y no exista camino de rodadura fijo de competencia del Estado se delegan en la correspondiente Comunidad Autónoma análogas funciones a las previstas en el artículo 2 en relación con los servicios regulares de transporte de viajeros por carretera”*. Por su parte, el artículo 2 de la citada Ley alude a los servicios parciales comprendidos en líneas regulares interiores de viajeros, cuyo itinerario discorra por el territorio de más de una comunidad autónoma, y que se definen como aquellas expediciones de una línea de transporte público regular que explotan con calendario y, en su caso, horario propio tramos fragmentarios de la línea matriz y se encuentran íntegramente comprendidos en el ámbito territorial de una comunidad autónoma. En definitiva y aunque ello no tenga incidencia en la CAE, el artículo 9.2 de la mentada ley dispone que *“la delegación se entenderá producida en la comunidad autónoma por la que discorra la mayor parte del recorrido del transporte, salvo que se trate de transportes complementarios de estaciones de invierno o esquí, en cuyo caso la delegación corresponderá a la comunidad autónoma que ostente la competencia sobre la estación o sobre la mayor parte de sus instalaciones”*.

Por otro lado, a pesar de ser la materia de transportes por cable el título prevalente que funda la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi para abordar la iniciativa legislativa objeto de examen, deben también tomarse en consideración otros títulos competenciales, en la medida en que el anteproyecto de ley regula en su capítulo I los derechos, obligaciones y prohibiciones para las personas usuarias, amparados por el artículo 10.28 del Estatuto de Autonomía que contempla como competencia exclusiva la defensa de los consumidores y usuarios; en el capítulo II la evaluación de impacto ambiental amparada por el artículo 11.1.a) EAPV, que contempla la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ecología; o, finalmente, en los capítulos I, II y III, la referencia a la seguridad de las instalaciones y a los planes de autoprotección implica la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de protección civil, entendida ésta

como una parte de la materia de seguridad pública del artículo 149.1.29ª CE, que si bien es de competencia exclusiva del Estado, como tiene reconocido el Tribunal Constitucional, corresponde a la CAE la ordenación de la protección civil en su territorio en virtud de títulos competenciales tales como protección de personas y bienes, así como en materia de policía -asumidos a través del artículo 17 del Estatuto de Autonomía- pero también en espectáculos públicos, protección del medio ambiente, sanidad, agricultura y montes, carreteras, ordenación del territorio, ejecución de la legislación estatal en salvamento marítimo, etc.

El anteproyecto de ley incide, por otra parte, en las competencias de las administraciones locales. Así, atendiendo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a que hace referencia la Ley 2/2016, de 7 de abril, tal y como proclama la exposición de motivos del anteproyecto, éste atribuye a los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes las facultades de establecimiento, ordenación, gestión, inspección y sanción de las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano; de otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes; de fijación en su caso del régimen tarifario de dichos servicios, así como de control del cumplimiento de las obligaciones de la empresa explotadora respecto de dichas instalaciones; contempla la subrogación de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubiquen los ascensores de servicio público y de ámbito urbano existentes y que se hayan venido explotando en régimen de concesión administrativa, en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente, así como de aquellos ayuntamientos de población superior a 50.000 habitantes en relación a los funiculares de servicio público existentes en su término municipal y que se hayan venido explotando en régimen de concesión administrativa.

Por su parte, los municipios disponen de competencias en la materia de transporte, así como respecto a otras materias con las que confluye en su ejercicio, que se ven afectadas por el anteproyecto que se informa, tales como:

- ✓ *“servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos municipios”* (art. 17.1.18 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en adelante, LILE)
- ✓ *“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” (art. 17.1.32 LILE)*
- ✓ *“ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística” (art. 17.1.9 LILE)*
 - ✓ *“ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible...” (art. 17.1.8 LILE)*
 - ✓ *“ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento, de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal” (art. 17.1.31 LILE)*
 - ✓ *a) urbanismo; b) medio ambiente urbano; d) infraestructura viaria; g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano (artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local-LBRL)*

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el art. 86.2 de la LBRL *“Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: (...) transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable (...)”*. Tal reserva determina la atribución de la titularidad del servicio a la entidad local, con la posibilidad consecuente de establecer limitaciones y condicionantes en el modo de prestación del servicio, dentro de los límites que la Ley establece. Por su parte, el artículo 96.3 LILE contempla asimismo la posibilidad por parte de las entidades locales de ejercer en régimen de monopolio la prestación de actividades o servicios esenciales reservados en su favor por ley estatal o autonómica.

Sobre el alcance de este elenco de competencias concurrentes que ostentan los entes locales y sus consecuencias han tenido ocasión de pronunciarse de forma extensa tanto el dictamen nº 188/2019 de 19-11-2019 de la COJUAE, como el Informe emitido con fecha 10-07-2019 por la Comisión de Gobiernos Locales, en ambos casos con ocasión del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi, tramitado la pasada legislatura, a cuyas consideraciones nos remitimos íntegramente. Destacaríamos no obstante en esta materia la necesidad de que el anteproyecto realice una clara delimitación de las competencias que se atribuyen a los entes locales, atribución que deberá respetar el elenco de competencias propias fijado en la LILE.

A nivel interno, el ejercicio de la competencia en materia de transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable se atribuye al Departamento de Planificación

Territorial, Vivienda y Transportes en el art. 11.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Y conforme al art. 14.1.c) del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes dirige y coordina el área de actuación de los “transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable”.

En cuanto al marco normativo en el que se inserta el anteproyecto, el mismo viene desgornado en su exposición de motivos y está compuesto fundamentalmente por la normativa comunitaria de carácter técnico, a saber, el Reglamento (UE) 2016/424 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable y la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre ascensores, así como por la normativa estatal, esto es, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos y el Decreto 673/1966, de 10 de marzo, que aprobó su reglamento de aplicación.

Quizás habría que añadir, dada la ubicación de los funiculares entre los transportes de viajeros por ferrocarril considerando su principal característica de discurrir a través de un camino de rodadura -sin perjuicio de serles de aplicación la normativa propia del transporte por cable, en la medida de que en su funcionamiento interviene tal elemento de tracción-, la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley del Sector Ferroviario y el Reglamento (CE) nº 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, tal y como se sugiere en el informe de legalidad 37/2016 IL emitido por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo con ocasión de la consulta elevada por la Dirección del Planificación del Transporte del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial en relación con la prestación del servicio de transporte del funicular de Artxanda.

Asimismo, apoya tal catalogación del funicular como transporte por ferrocarril, lo previsto en el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la CAPV, aprobado por Decreto 41/2001, de 27 de febrero.

Por otro lado, la normativa técnica aplicable a la construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte por cable, como reza el art. 6 del anteproyecto, estaría conformada por las siguientes disposiciones: 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; la Orden de 14 de enero de 1998, por la que se aprueba el pliego de condiciones técnicas para la construcción y explotación de las instalaciones de teleféricos y funiculares para transporte de viajeros; y la Resolución de 10 de enero de 2008, de la Dirección General de Desarrollo Industrial, por la que se publica la relación de normas armonizadas en el ámbito del Real Decreto 596/2002, de 28 de junio.

Por último, la normativa técnica y de seguridad de los ascensores, a los que se refiere la disposición transitoria segunda del anteproyecto, está contenida en la Directiva 2014/33/UE, de 26 de febrero de 2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de ascensores y componentes de seguridad para ascensores, así como en el Real Decreto 203/2016, de 20 de mayo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para ascensores.

En cuanto a la reglamentación comunitaria debe señalarse, como lo hizo el Dictamen del Consejo de Estado nº 1082/2012, de 8 de noviembre, que *“los reglamentos europeos son directamente aplicables, habiendo interpretado el Tribunal de Justicia que ello no solo hace innecesarias las medidas internas de recepción, sino que las convierte en desaconsejables, por cuanto tal práctica entraña riesgos ligados a la reproducción parcial o inexacta del tenor de la norma europea y puede inducir a error en cuanto a la naturaleza, vigencia, y control de la misma. La prohibición de medidas nacionales de reproducción del reglamento no obsta la obligación de los Estados miembros de depurar sus respectivos ordenamientos mediante la expulsión de las disposiciones internas contrarias a tales normas de aplicación directa ni la procedencia*

de su desarrollo cuando estas contengan -o pueda inferirse de su tenor- una habilitación a favor de los Estados miembros para adoptar medidas de ejecución”.

VI.- ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO Y DE SU ARTICULADO

VI.1.- En cuanto al análisis del anteproyecto desde el punto de vista del reparto competencial, debe también manifestarse que el mismo respeta las competencias de las distintas administraciones implicadas.

Empezando por el Estado, el texto normativo proyectado no contiene ninguna regulación que vulnere la regulación contenida en las normas estatales que inciden en la materia y han sido dictadas con carácter básico. No resultan afectados así los contenidos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, los de la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos, ni los de la Ley 38/2015 de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

Por otro lado, en diversas partes del articulado del anteproyecto se hace referencia a los contratos de construcción y explotación de las instalaciones, a la adjudicación de los mismos o a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en relación a los transportes considerados de servicio público. Y bien, en este punto es preciso destacar que el art. 149.1.18º CE atribuye al Estado la competencia exclusiva básica sobre contratos y concesiones administrativas. En ejercicio de tal competencia exclusiva, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres contiene regulación sobre contratación, entre otros, en sus artículos 71 a 73. Por su parte, la competencia de la CAE en esta materia de contratos y concesiones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.b) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, es de desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado.

La Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, excluye de su ámbito de aplicación a las concesiones de servicios públicos de transporte de viajeros, a los que se aplica el Reglamento (CE) nº 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por

ferrocarril y carretera. A nivel estatal, la Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, teniendo en cuenta la antedicha normativa comunitaria, expone en su Preámbulo que *“se adapta el régimen de gestión de los transportes públicos regulares de viajeros de uso general por carretera y ferrocarril a las reglas contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1170/70 del Consejo. Se articulan y armonizan, además, las reglas específicas propias de este régimen con la legislación general sobre contratos del sector público, reforzando el carácter contractual de la relación entre el gestor del servicio y la Administración titular de éste”*.

Así, el art. 71 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, con carácter de norma básica, dispone que:

“Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, pudiendo ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones establecidas en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo.

Como regla general, la prestación de los mencionados servicios se llevará a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión. No obstante, la Administración podrá optar por la gestión directa de un servicio cuando estime que resulta más adecuado al interés general en función de su naturaleza y características.

En lo no previsto en esta ley ni en la reglamentación de la Unión Europea acerca de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera o en las normas reglamentarias dictadas para la ejecución y desarrollo de tales disposiciones, la gestión de los referidos transportes se regirá por las reglas establecidas en la legislación general sobre contratación del sector público que resulten de aplicación a los contratos de gestión de servicios públicos.”

De todo ello se infiere la afectación de la legislación básica sobre contratación del sector público a los contratos de servicio público que contempla el anteproyecto. En este sentido, en el art. 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del

Sector Público, se regula el contrato de concesión de servicios, a cuyo tenor *“El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio”*.

Por su parte, la disposición adicional octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su apartado primero, dispone que *“La adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por la presente Ley, resultando de aplicación la mencionada legislación vigente únicamente para determinar qué contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada”*.

Por todo ello, la regulación propuesta en el anteproyecto en relación a los contratos, tanto si son de construcción y explotación, como si son sólo de explotación de instalaciones de servicio público, han de observar la regulación estatal en la materia - al ser de su competencia- prevista en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, así como en la normativa comunitaria citada, a saber, el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007.

En relación con la posible incidencia del anteproyecto de ley en las competencias municipales, debemos partir del reconocimiento de las competencias municipales que realiza la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) en su artículo 17 y de la interpretación que debe darse a dicho reconocimiento, cuestión ésta ya aclarada por la doctrina establecida al respecto por la COJUAE.

Por tanto y teniendo en cuenta la necesidad de determinar las competencias propias en las leyes dictadas por el Parlamento Vasco ex artículo 18 LILE, el anteproyecto

recoge en su artículo 5 la competencia municipal, en municipios con población superior a 50.000 habitantes, para el establecimiento, gestión, inspección y sanción de los servicios relativos a las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano; para el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes, la fijación en su caso de las tarifas del servicio, así como el control del cumplimiento de las obligaciones de la empresa explotadora respecto de dichas instalaciones de ámbito urbano. Asimismo, se establece en las disposiciones transitorias segunda y tercera, la subrogación de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubiquen los ascensores de servicio público de ámbito urbano que estén o hayan estado sujetos a concesión administrativa en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente, en los términos allí previstos, así como la subrogación de los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes en cuyo término municipal se ubiquen instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano que estén o hayan estado sujetas a concesiones administrativas, en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente.

Así las cosas, comoquiera que el art. 18.3 LILE establece asimismo que las leyes que atribuyan competencias propias a los municipios o las regulaciones 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 con el límite de no suponer en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas, salvo autorización expresa del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, el anteproyecto que informamos, a priori, debería observar dicho mandato.

Por su parte, el art. 112 LILE dispone en su apartado 1º que *“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”*. Y en su apartado 2º señala lo siguiente: *“Asimismo, a efectos de garantizar los principios de autonomía, estabilidad, sostenibilidad y suficiencia financiera de los municipios y demás entidades locales vascas, la memoria económica que acompañe a los proyectos de ley o de norma foral deberá contener un análisis del impacto que, en su caso, pueda producir la asunción de tales servicios sobre las haciendas de las entidades locales”*.

Y bien, es cierto que en la memoria económica obrante en el expediente se señala que, en relación a los servicios de transporte por cable de ámbito urbano, el anteproyecto atribuye competencias para el establecimiento, gestión, inspección y sanción, a favor de municipios de más de 50.000 habitantes, así como la subrogación en la posición del Gobierno Vasco en aquellos servicios que estén o hayan estado sujetos a concesiones administrativas. Y sin embargo, por lo que respecta a los funiculares de Igeldo y Artxanda -únicos que son objeto de subrogación merced al número de habitantes de cada una de las dos ciudades donde se ubican-, se indica asimismo que el primero se gestiona a su riesgo y ventura por la empresa Monte Igueldo, S.A. y, en cuanto al segundo, que el Ayuntamiento de Bilbao ya lo gestiona (gestión directa) desde hace tiempo, al ser titular de la sociedad pública concesionaria, Funicular de Artxanda, S.A., por lo que concluye que el anteproyecto de ley no tendrá especial incidencia económica en ninguno de los dos municipios.

Por otro lado, en relación a los ascensores de servicio público que estén o hayan estado explotados en régimen de concesión administrativa, a los que se refiere la disposición transitoria segunda del anteproyecto de ley, se señala igualmente en la indicada memoria económica que el ascensor de Solokoetxe se explota por la empresa concesionaria a su riesgo y ventura y que en el caso de los Ascensores de Begoña y Arangoiti, las respectivas concesiones están caducadas tras el abandono de la explotación por parte de sus respectivas empresas concesionarias. Por consiguiente, concluye que la incidencia económica del anteproyecto de ley dependerá de las decisiones que adopte el Ayuntamiento de Bilbao en el futuro en relación con los citados ascensores y recuerda que dicho Ayuntamiento ya gestiona un total de cuarenta y cinco ascensores de uso público mediante la sociedad municipal Funicular de Artxanda, S.A.

Ahora bien, con ocasión del análisis por parte de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi (Dictamen nº 188/2019 de fecha 19-11-2019), elevado al citado órgano consultivo durante la pasada legislatura y que por aquel entonces contenía un capítulo (V) dedicado al transporte por cable, se señala a propósito de este particular lo siguiente (la negrita es nuestra):

“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.”

En definitiva, a tenor de lo expuesto en el parcialmente transcrito Dictamen 188/2019 en relación al anteproyecto de ley en él analizado -que en este punto guarda plena identidad con el que ahora nos ocupa- la COJUAE parece decantarse no tanto por recoger en un anexo específico del anteproyecto la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios (art. 18.3 LILE), como por dar cumplimiento a las previsiones contenidas en los apartados 1º y 2º del art. 112 LILE. En todo caso y a tenor de lo dispuesto en el art. 112.3 LILE, el anteproyecto de ley deberá ir acompañado de un informe del departamento competente en materia de hacienda del Gobierno Vasco, sobre el cumplimiento de los principios expuestos en los dos apartados anteriores, que incluyen las previsiones del art. 18.

VI.2.- Pasando ya al análisis del texto del proyecto, con la finalidad de dotar a aquél de la mayor claridad posible en la exposición, seguiremos el orden de los distintos artículos del anteproyecto de ley, si bien que deteniéndonos y, en su caso, extendiéndonos o profundizando solo en aquellos en los que procede realizar algún comentario.

El anteproyecto de ley examinado, como se ha indicado más arriba, consta de una parte expositiva, 38 artículos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final.

VI.2. A) El título.

El título debe indicar de forma precisa, exacta y completa, pero también breve y concreta, la materia regulada, lo cual se observa en la presente iniciativa. Por otro lado, la indicación objetiva debe ir unida al resto del título mediante la preposición "de" cuando se considere que la disposición regula completamente la materia que constituye su objeto, o la partícula "sobre" si se quiere indicar que la materia es más amplia que la abarcada. En los restantes casos se acudirá a una oración de relativo. Por consiguiente, comoquiera que el anteproyecto de ley regula completamente la materia que constituye su objeto, se considera acertado en este caso el uso de la preposición "de".

VI.2. B) La parte expositiva.

En la parte expositiva se deben recoger los motivos de la elaboración de la norma o su necesidad, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya, los principios y líneas generales de la regulación para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos. La parte expositiva puede, además, resumir sucintamente el contenido de la parte normativa, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, si bien no resulta necesaria la descripción en detalle de la estructura de la norma. En este caso, además de todo lo anterior, se hace una disección de su texto por capítulos. Por lo tanto, la exposición de motivos del anteproyecto se adecúa en líneas generales a las anteriores indicaciones.

VI.2.C) La parte dispositiva.

El párrafo 6º del art. 7 del anteproyecto contempla la obligación por parte de las entidades explotadoras de las instalaciones de transporte por cable de suscribir un seguro obligatorio de viajeros, así como cualquier otro seguro de responsabilidad civil que la entidad explotadora este obligada a concertar, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa sectorial que resulte de aplicación.

Dicho apartado alude primeramente y sin género de duda al seguro obligato de viajeros previsto en el Real Decreto 1575/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro Obligatorio de Viajeros, cuyo artículo 2.1 dispone que *“El Seguro que se regula en este Reglamento tiene carácter obligatorio y ampara a todo viajero que utilice medios de locomoción destinados al transporte público colectivo de personas”*. Más adelante, su artículo 5 dispone que *“Todo transportista deberá tener concertado, como tomador el Seguro Obligatorio de Viajeros con cualquiera de las Entidades aseguradoras que estén autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda para operar en el ramo de accidentes individuales”*. Por su parte, el art. 10 de dicho Reglamento relaciona los medios de transporte incluidos en el Seguro Obligatorio de Viajeros, entre los que se encuentran los siguientes: *“b) Los que tienen por objeto transportes de personas por ferrocarril, considerándose como tales aquellos en los que los vehículos en los que se realizan circulan por un camino de rodadura fijo que les sirve de sustentación y de guiado, incluyendo los denominados «trenes-cremallera» constituyendo el conjunto camino-vehículo una unidad de explotación; c) Los que tienen por objeto transportes de personas que se lleven a cabo*

en trolebús, así como los realizados en teleféricos, funiculares, telesquíes, telesillas, telecabinas u otros medios en los que la tracción se haga por cable y en los que no exista camino de rodadura fijo”.

Así pues, de entrada, no se estima necesario reiterar en el artículo 7 del anteproyecto la suscripción obligatoria del seguro de viajeros cuando la misma ya está prevista con carácter general para todos los medios de transporte públicos colectivos de personas, incluidos todos los de tracción por cable, en el citado Reglamento del Seguro Obligatorio de Viajeros, aprobado por el Real Decreto 1575/1989, de 22 de diciembre.

Por otra parte, el art. 21.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, dispone que *“En todo transporte público de viajeros, los daños que sufran éstos deberán estar cubiertos por un seguro, en los términos que establezca la legislación específica sobre la materia, en la medida en que dichos daños no estén indemnizados por el seguro de responsabilidad civil de suscripción obligatoria previsto en la Ley de Responsabilidad y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor”.*

Por lo tanto, a tenor de lo dispuesto en el art. 21.1 de la la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, los daños que eventualmente sufran los viajeros deberán estar cubiertos por el seguro obligatorio de viajeros en tanto que el seguro de responsabilidad civil previsto en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor y en el Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, no los cubra. Este hecho ha propiciado que se cuestione incluso la compatibilidad entre las indemnizaciones de ambos seguros por un mismo incidente, habiendo declarado la Sala 1ª del Tribunal Supremo no obstante su compatibilidad mediante la STS 618/2010 de 8 de octubre (RJ 2010\7444) y, sobre todo, la STS 627/2011 de 19 de septiembre de 2011 (RJ 2011\6424)). En cualquier caso, como los medios de transporte objeto del presente anteproyecto no se encuentran incluidos en el ámbito material del citado Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, el único seguro de suscripción obligatoria al que debe referirse el art. 7.6 del anteproyecto es al seguro obligatorio de viajeros (S.O.V.) previsto en el citado Real Decreto 1575/1989, de 22 de diciembre.

Sea como fuere, la COJUAE ya ha tenido ocasión de pronunciarse ante una tesis semejante con motivo de la consulta nº 269/2011, relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de transportes de viajeros por carretera. En aquella ocasión en el proyecto de disposición reglamentaria se proponía un artículo (13) dedicado a los seguros a contratar por las empresas prestatarias de los servicios de transporte público de viajeros, cuyo párrafo primero contenía la siguiente redacción: *“Las personas viajeras que se desplacen en transportes públicos por carretera deberán estar cubiertas por los seguros obligatorios establecidos por la legislación vigente. Así mismo, en todo transporte público de viajeros la responsabilidad del transportista por los daños que sufran las personas viajeras deberá estar cubierta por el correspondiente seguro de responsabilidad civil, en los términos establecidos por la legislación vigente”*. Y la COJUAE en su Dictamen nº 22/2012 de fecha 08-02-2012, tras poner de manifiesto la posible concurrencia de los seguros que se han descrito más arriba, se pronuncia en los siguientes términos:

“106. La necesidad de ambos seguros es también objeto de discusión, por lo que se aconseja que el proyecto se remita a la legislación vigente en relación con los seguros que ha de contratar el prestatario de los servicios de transporte de viajeros, sin más consideraciones.”

El artículo 17 del anteproyecto, al regular la construcción de las instalaciones de transporte por cable de servicio público, incorpora en los párrafos 3º y 4º parte del contenido del artículo 256 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, concretamente, sus apartados 1º y 4º. Dicha disposición tiene carácter de norma básica, siendo que la COJUAE se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de los problemas que puede suscitar la práctica de repetir en normas autonómicas preceptos legales, bien de normas estatales de directa aplicación por estar dictadas en virtud de títulos competenciales exclusivos del Estado (legislación laboral o procesal), bien de normas estatales básicas, esto es, la utilización de la técnica de la *lex repetita*. Las consecuencias de normar en esta forma han sido reiteradamente expuestas en la doctrina constitucional (por todas, STC 135/2006, de 27 de abril -RTC 2006\135-, que recuerda la STC 341/2005, F.9 -RTC 2005\341-). Ahora bien, la técnica de la *lex repetita* es constitucionalmente aceptable siempre que se respeten los respectivos ámbitos competenciales y se cumplan las exigencias de la seguridad jurídica. Por consiguiente, la llamada a las normas estatales debe ajustarse a la reproducción sólo de aquellos mandatos normativos que sean imprescindibles para

la comprensión y coherencia del proyecto y que tal técnica legislativa puede realizarse mediante la reproducción del mensaje normativo, con exactitud e integridad.

La redacción del art. 19.3 del anteproyecto es un tanto confusa. Se refiere a las causas de extinción de los contratos relativos a la construcción y a la explotación de las instalaciones de transporte por cable, incluyendo en ellas la finalización del plazo inicialmente previsto o, en su caso, del resultante de la prórroga acordada (cumplimiento), así como la resolución del contrato, en los propios términos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. No obstante, se añaden los supuestos de invalidez de los contratos previstos en el art. 38 de la citada ley, que no son otros que los derivados de la concurrencia en ellos de alguna de las causas que los invalidan de conformidad con las disposiciones del derecho civil; de la invalidez de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos 39 a 44 de la Ley Ley 9/2017, de 8 de noviembre, entre las que se incluyen las causas de nulidad y anulabilidad de derecho administrativo; y de la ilegalidad de su clausulado. Y bien, tales supuestos de invalidez no determinarán la extinción de los contratos en todo los casos por lo que se sugiere una redacción que se remita a la legislación sobre contratación del sector público en el siguiente o parecidos términos: *“Son causas de extinción de los contratos relativos a la construcción y a la explotación de las instalaciones de transporte por cable, además de los supuestos establecidos en la legislación sobre contratación del sector público, la finalización del plazo inicialmente establecido o, en su caso, el resultante de la prórroga acordada conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, o la resolución del contrato”*.

VII.- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LAS EMPRESAS

Al ser la norma que se tramita una disposición de carácter general, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores del País Vasco, debe realizarse por los servicios jurídicos el preceptivo informe de evaluación del impacto de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

La norma que se tramita tiene por objeto establecer los principios y objetivos a los que debe responder el transporte por cable de personas, así como el establecimiento

de los distintos regímenes administrativos de instalación y explotación de las diversas instalaciones de transporte público, su régimen de inspección y control, así como su régimen sancionador.

La finalidad perseguida por la Ley 16/2012 es, conforme a su artículo 1 garantizar *“la libertad de empresa y de establecimiento y el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”*, y para ello obliga a todas las Administraciones públicas a evitar *“todas aquellas regulaciones que impongan innecesarios costes burocráticos a las personas emprendedoras, así como legislaciones complejas que supongan barreras que desincentiven la actividad económica”*.

En este contexto, puede indicarse que los procedimientos de establecimiento de las instalaciones y explotación de las mismas por parte de personas físicas o jurídicas de naturaleza privada regulados en la norma proyectada establecen derechos y obligaciones para tales agentes privados participantes en el proceso de construcción y explotación de las instalaciones, pero lo hace en consonancia con la legislación sobre contratación del sector público y sin establecer *ex novo* autorizaciones administrativas o cualesquiera otras cargas administrativas que no estuvieran ya previstas en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres o en la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos. Por lo tanto, la norma no coarta ni condiciona la libertad de empresa ni impone cargas adicionales para su constitución, puesta en marcha o funcionamiento.

VIII.- CUESTIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y OTRAS CUESTIONES FORMALES

Cumple examinar ahora si el anteproyecto se ajusta a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 23 de marzo de 1993 (declaradas expresamente vigentes por la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General). A falta de previsión de tales directrices o en ausencia de dictamen de la COJUAE al respecto, se hará referencia a las Directrices de técnica normativa del Estado, aprobadas por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, publicadas en el BOE nº 180 de 29 de julio de 2005 mediante Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría.

Y bien, puede decirse que el texto del anteproyecto de ley respeta las referidas directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones. No obstante, se formulan las siguientes observaciones a fin de mejorar la calidad de la futura ley:

- ✓ En líneas generales y con observancia de las referidas directrices, la parte dispositiva se construye como un texto articulado, ordenándose los artículos de forma sistemática, dotándoles de título que expresa brevemente el contenido de cada uno de ellos («Cada artículo se designará, en la medida de lo posible, mediante un título o nombre que exprese brevemente su contenido. Se seguirá el criterio de la uniformidad, es decir, se titularán todos los artículos o ninguno, excluyéndose un sistema de titulación parcial»). Los artículos se dividen en párrafos que se numeran y cuando se dividen en apartados, éstos se indican con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Excepcionalmente se recurre a subdivisiones ulteriores y, en tales supuestos, van con números árabes. Todo ello se observa, como decimos, a lo largo de todo el texto articulado salvo quizás en los artículos 5 (debería contar con cuatro párrafos en lugar de dos), 19 (la segunda oración del párrafo 6º debería engrosar un párrafo propio, el 6º) y 35 (deberían numerarse los dos párrafos).
- ✓ Aun cuando es más propio de las disposiciones reglamentarias que se dictan por el Gobierno Vasco, en la medida en que el artículo 30.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, resulta aplicable a todo tipo de disposiciones de carácter general, incluidos los anteproyectos de ley, en el caso de incluirse en el inciso final de la parte expositiva una mención a la aprobación del proyecto de norma, la misma debe ceñirse a lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre, que señala que la fórmula a utilizar es “de acuerdo” en el supuesto de que se apruebe conforme a su dictamen y “oída” si se aparta de él.
- ✓ Con carácter general sugerimos que se revise el texto del anteproyecto en lo que hace al empleo de las mayúsculas, evitando una utilización excesiva e innecesaria. Así, por ejemplo, se debería evitar su uso al citar de forma

genérica instituciones o entidades (p.ej., “Administraciones Públicas”, “Administración competente”, “Administración concedente” o “Ayuntamientos”) o en las referencias, igualmente genéricas, al “Registro”. Precisamente, las voces “administración” o “ayuntamiento”, se utilizan a lo largo del texto indistintamente con letras iniciales en mayúscula o en minúscula, siendo aconsejable homogeneizar su uso con letras iniciales en minúscula. Asimismo, la parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro, etc. En este sentido, deben evitarse expresiones tales como “Disposición Transitoria Segunda”, “Disposición Transitoria Tercera”, “Disposiciones Transitorias”, “Disposición Adicional” o “Disposición Final”.

- ✓ Las citas de otras normas deben ser completas, expresando la totalidad de su contenido y éstas deben ser literales, esto es, con indicación de su denominación exacta. Supletoriamente, las directrices de técnica normativa del Estado (Apéndice V, letra a), recomendación 3ª), como regla general, proponen que los títulos de las distintas disposiciones se escriban en minúscula, si bien que admitiendo algunas excepciones como los grandes referentes legislativos del ordenamiento. En tal sentido, se propone la corrección de las referencias al “Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto”, a la “Ley 2/2016, de 7 de abril” y a la “Ley 4/1964, de 29 de abril, de teleféricos”, que se hacen en la parte expositiva, sustituyéndolas por las del *Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materias de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes*, la *Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi* y la *Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos*, respectivamente.
- ✓ En el art. 19.5 del anteproyecto debe corregirse la referencia a la “normativa de contratos del sector público”.

El Anteproyecto de ley realiza un uso correcto del lenguaje no sexista, conforme al artículo 18.4 de Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

IX.-TRAMITACIÓN POSTERIOR

La tramitación que debe seguir el anteproyecto de ley hasta su aprobación definitiva está perfectamente desarrollada en la orden de inicio.

En relación a la misma, procede sin embargo analizar el alcance del Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, previsto en dicha orden en el marco del artículo 91.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

El alcance de dicho informe, que ha sido objeto de interpretaciones dispares en la tramitación de otros proyectos normativos, ha sido valorado por la COJUAE en su Dictamen nº 126/2019 de 10-07-2019, en los siguientes términos:

“84. Tal y como hemos adelantado, el informe emitido por la CGLE, su finalidad y consecuencias, merecen un análisis específico.

(...)

90. Pues bien, esta Comisión Jurídica estima, atendiendo a la coherencia interna de la LILE, así como a la finalidad explicitada en su artículo 1, que la expresión “exclusivamente a competencias propias municipales” no excluye del mecanismo de alerta temprana la normativa sectorial que ordena un sector y establece —como es el caso— la ordenación de las competencias entre los diferentes niveles administrativos de la Comunidad Autónoma.”

Entiende por tanto la COJUAE que no cabe una interpretación estricta del ámbito del informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi actuando como órgano de alerta temprana y que, atendido el rango normativo y la afeción de la regulación propuesta a las competencias municipales, procede considerar su informe en el marco de lo establecido en el artículo 90 de la LILE.

De conformidad con este planteamiento, deberá ser este el alcance del informe a solicitar a la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en el momento procedimental oportuno.

Esto es cuanto tenemos que informar, siempre sometido a mejor criterio fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE POR:
LA ASESORÍA JURÍDICA
LA DIRECTORA DE SERVICIOS