

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA
OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DE EUSKADI
(Tramitagune ref.: DNCG_LEY_3193/2018_03)**

El texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME:**I. OBJETO, JUSTIFICACIÓN Y TRAMITACIÓN**

I.1.- El Anteproyecto de Ley que nos ocupa tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1:

1.- Establecer los principios y objetivos a los que debe responder el transporte de personas y mercancías para lograr el desarrollo integral de una movilidad segura y sostenible desde las perspectivas social, económica y ambiental.

2.- Asimismo, ordena los instrumentos y procedimientos necesarios para lograr una movilidad sostenible en Euskadi, coordinada entre las administraciones con competencia en las materias relacionadas con la movilidad, actuando para ello desde la ordenación y planificación de la actividad económica, del territorio, el impulso de la cohesión social y de la igualdad de oportunidades de las personas en el acceso a las actividades formativas y económicas y la promoción de hábitos de comportamiento y vida compatibles con el medio ambiente.

3.- En cuanto al transporte por cable, la presente Ley tiene por objeto regular la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte público de personas por cable que discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y así, para municipios con población superior a 50.000 habitantes los ayuntamientos son competentes para el establecimiento, gestión, inspección y sanción de los servicios relativos a las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano, así como para el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes y la fijación del régimen tarifario de dichos servicios, con sujeción a lo dispuesto en la legislación aplicable al respecto. Por su parte, la DT2ª, dispone que: Se subrogarán en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente, excepto en las facultades que la presente Ley reserva a éste, los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, en cuyo término municipal se ubican instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano que estén o hayan estado sujetas a concesiones administrativas e incluidas en el artículo 18 de la presente Ley.

Dichas concesiones mantendrán su vigencia por el plazo establecido, con sometimiento al régimen jurídico establecido en esta ley

Siendo su ámbito de aplicación, de conformidad con lo previsto en su artículo 2:

1.- Las políticas de movilidad y del transporte que se desarrollen por cualquier administración pública mediante sistemas de transporte terrestre, en cualquiera de sus modalidades, en el ámbito territorial de Euskadi.

2.- Asimismo, se rigen por la presente ley los funiculares, quedando excluidos del ámbito de aplicación de la presente Ley, los ascensores, tal como los define la Directiva 2014/33/UE, salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera.

Por su parte, la mencionada disposición transitoria tercera dispone lo siguiente:

Tercera. - Se subrogarán en la posición del Gobierno Vasco como ente concedente, los Ayuntamientos en cuyo término municipal se ubican los ascensores de servicio público de ámbito urbano que estén o hayan estado sujetos a concesión administrativa.

Dichas concesiones 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.

La normativa técnica y de seguridad será la establecida en la legislación sectorial aplicable a los ascensores.

El anteproyecto consta de 20 artículos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales. La disposición final primera

modifica la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi.

Tan sólo añadir que, mediante informe de 30 de enero de 2012, esta Oficina informó un primer anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi, que finalmente no fue aprobado por el parlamento vasco.

I.2.- La exposición de motivos señala que *“(...) en la misma línea que las iniciativas normativas en tramitación en la UE, el objetivo es avanzar en la aplicación del principio de “quien contamina, paga” y “usuario pagador”, fomentando una movilidad medioambientalmente sostenible y socialmente equitativa. El vehículo ligero privado está en el origen aproximado de las dos terceras partes de los costes externos, incluidos los costes del cambio climático, la contaminación atmosférica, el ruido, los accidentes y otros impactos negativos que alcanzan entre el 1,8% y el 2,4% del PIB de la UE. Los picos de tráfico por carretera tienen como resultado costes sociales que ascienden al 1% del PIB de la UE. Dos tercios de estos costes pueden atribuirse a los vehículos ligeros y entre un 20 y un 30% al tráfico interurbano (...).*

Como se puede apreciar, disposiciones relevantes del anteproyecto no se encuentran directamente relacionadas con el objeto y la motivación que se expone en su parte expositiva. Por otra parte, la reciente publicación de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética, fragmenta la regulación reduciendo la seguridad jurídica.

I.3.- El Anteproyecto de referencia se encuentra incluido en el Programa Legislativo del Gobierno para la XI legislatura (2016-2020), entre las iniciativas legislativas que debe impulsar el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, en el que se estima su aprobación por Consejo de Gobierno en el tercer cuatrimestre de 2018 (según acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de febrero de 2017), por lo que sufre un retraso en la tramitación, en relación con la referida programación. Y así, en el Plan Anual normativo para el 2019, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de marzo de 2019, se contempla el anteproyecto de ley que nos ocupa.

Consultada la memoria de objetivos presupuestarios correspondiente al ejercicio 2018, en el programa 5141 PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE de la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la CAE para 2018, prorrogados para 2019, y en relación a la propuesta en

estudio, se consignan los siguientes parámetros, que se recogen, asimismo, en la memoria económica que obra en el expediente:

OBJETIVO 1.- MOVILIDAD SOSTENIBLE

ACCIÓN: *Propiciar la coordinación con las Administraciones de los territorios adyacentes de las respectivas planificaciones territoriales en materia de transportes.*

INDICADOR: *Ley de movilidad sostenible. Magnitud 1:*

La memoria presupuestaria señala, asimismo, que *"entre los compromisos programáticos adquiridos para 2018, la futura Ley de Movilidad Sostenible permitirá integrar todos los elementos comunes de diseño de tarifas y coordinación de operadores, garantizando la prestación del servicio, formulando los mecanismos de cooperación económica y tecnológica de los mismos e impulsando los modos de transporte medioambientalmente más sostenibles y la utilización de energías limpias que contribuyan a la lucha contra el cambio climático"*.

Si bien de nuevo observamos que algunos de estos aspectos no se encuentran directamente regulados por el anteproyecto que nos ocupa.

Se recuerda que, una vez publicada la nueva Ley, deben consignarse, periódicamente, los objetivos, indicadores y acciones, con sus respectivas magnitudes, que permitan evaluar correctamente la eficacia y eficiencia de sus previsiones, por si fuera necesario un replanteamiento de la misma.

Se echa de menos en la documentación remitida, un análisis más detallado del correcto encuadre y alineación de la Ley con las previsiones del Plan director de transporte sostenible de Euskadi 2030, así como con el resto de instrumentos de planificación y normativa relacionados con el anteproyecto, en particular con los aludidos en la parte expositiva (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; el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020, entre otros). Procede hacer notar que, en cuanto al aspecto medioambiental, el Departamento competente en medio ambiente se ha pronunciado expresamente indicando que *"la participación del Departamento enriquecería el anteproyecto propuesto, alinearía los objetivos con la lucha contra el cambio climático e integraría la perspectiva medioambiental que claramente la enuncia pero la elude..."*.

I.4.- Examinado el expediente, destacamos del mismo, los siguientes trámites.

Se observa que se ha considerado pertinente recabar pronunciamiento a la Junta Asesora de la Contratación Pública que emitió Informe 4/2018, de 11 de abril, que ha informado favorablemente el mismo, efectuando algunas consideraciones.

Consta, asimismo, informe del Consejo económico y social vasco, dictamen 11/19, de 30 de julio, que, asimismo, efectúa algunas observaciones al anteproyecto.

Se ha efectuado, asimismo, un informe complementario por la asesoría jurídica departamental sobre el impacto en la empresa del Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores de País Vasco.

Consta informe de Eudel, de 15 de abril de 2019. Y al amparo de lo dispuesto en el artículo 90 de la LILE, obra en el expediente informe de la Comisión de Gobiernos Locales, de 10 de julio, si bien sus conclusiones son sustituidas en la reunión posterior de la Comisión Bilateral pues versaban, por error, sobre una versión previa del Anteproyecto de ley. Consta, asimismo, Acta de la Comisión bilateral celebrada el 19 de julio de 2019, a fin de procurar un Acuerdo entre la representación de la Administración promotora y la Comisión de Gobiernos Locales, así como informe del órgano promotor, tras no alcanzar acuerdo ambas delegaciones.

Se recuerda que el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido, con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva. Al efecto recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la citada Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi) deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en el proyecto examinado como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico.

Si bien es cierto que de forma correcta el departamento promotor ha introducido ya la memoria sucinta en relación a todos los trámites practicados hasta la fecha, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en el expediente debe constar una memoria sucinta de todos los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.

II ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE

II.1- CONSIDERACIONES PREVIAS EN RELACIÓN A LA INCIDENCIA ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO.

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *"en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general"*.

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales

gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

El dictamen nº 43/1999 CJA, indica que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. Y este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Dicho lo cual y examinada la documentación remitida, esta Oficina procede a su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en 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, a cuya tarea se circunscribe el presente informe.

II.2.- ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA ECONÓMICA

II.2.1.- GASTO PÚBLICO PARA ESTA ADMINISTRACIÓN Y ASPECTOS HACENDÍSTICOS

1.- La Orden de inicio del expediente, de 26 de diciembre de 2018, de la Consejera de Desarrollo Económico e infraestructuras, señala:

“Incidencia económica y presupuestaria.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, se elaborará la correspondiente memoria económica, que analizará el coste derivado de la aplicación de la futura norma y la incidencia que tendrá su aplicación en los Presupuestos Generales de la CAE. Asimismo, en dicha memoria se contemplará un análisis del impacto de la norma en otras Administraciones y en los particulares, así como en la economía en general”.

Por su parte, la memoria económica que obra en el expediente señala lo siguiente que “(...) *a priori*, el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi no tiene repercusión directa en materias propias de la Hacienda General del País Vasco, (...) ya que, más allá de establecer principios y objetivos generales de las políticas de movilidad, no entra a fijar objetivos concretos y a 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. Será en el momento en el que cada institución o entidad competente establezca, a través del ejercicio de su potestad de planificación de la movilidad, las concretas políticas aplicables en su ámbito territorial, cuando se puedan concretar de manera precisa los gastos e ingresos que ocasiona (indirectamente) el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi”.

Por lo que respecta al coste de elaboración del Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi, no se contiene estimación del mismo, más allá de que la financiación se hará con cargo a los créditos ordinarios asignados al departamento.

En la web del Gobierno Vasco sí encontramos publicadas algunas cifras para el período 2018-2019 (Declaración de compromiso del Gobierno Vasco con la movilidad sostenible, si bien de 24 de septiembre de 2018), en la que se indica que, “el Gobierno Vasco prevé una inversión total de 839 MM de euros entre 2018-2019, para la dotación de un sistema de movilidad sostenible de Euskadi...”, que corresponden a la suma de los 494 M de inversión para el Plan integral de Movilidad Eléctrica de Euskadi (PIME) 2018-2020, y una inversión adicional en otros conceptos que contribuirán a la mejora del sistema de movilidad sostenibles como la renovación de la flota de Eusko Tren, mejoras en Metro Bilbao y Tranvía de Vitoria-Gasteiz, así como las obras del Tren de Alta Velocidad.

2.- Por la incidencia que pueda tener en los gastos, para esta Administración. merece que nos detengamos en las previsiones de fomento de la movilidad sostenible, si bien no se encuentran del todo precisados los instrumentos

jurídicos para llevarlo a efecto. El anteproyecto, entre otros preceptos, establece en su artículo 4 *como objetivo, promover la transformación continua y permanente del sistema de transporte en otro más sostenible, promoviendo y protegiendo los medios de transporte más ecológicos...y desincentivando los medios de transporte menos ecológicos...*; en su artículo 6, prevé el fomento del uso de vehículos menos contaminantes y de vehículos eléctricos en particular ...; en el artículo 7 se hace referencia a *la promoción, por parte de la Autoridad del Transporte de Euskadi, en colaboración con los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco competentes...de programas formativos y de sensibilización sobre la movilidad sostenible y accesibilidad universal con el objetivo de concienciar y educar a la ciudadanía...*

Debería concretarse en la memoria, al menos, los instrumentos para llevar a efecto las previsiones, y una estimación de coste adicional para esta Administración (o para las competentes implicadas), si lo hubiera. Si se materializan a través de subvenciones, señalar que no se proporciona información sobre los programas actuales de ayudas en esta materia, ni se efectúa consideración sobre las consecuencias del anteproyecto en la eventual creación de nuevas líneas o replanteamiento de las mismas, si se traducirán en nuevos programas de ayudas impulsados por esta Administración (u otras) o afectará a los programas que se vienen convocando anualmente por el departamento promotor, por medio ambiente... Se recuerda, en cualquier caso, que el establecimiento de cualquier línea de subvenciones debe ser objeto, sin perjuicio de otros trámites, de planificación estratégica previa que concrete los objetivos y efectos que se pretende con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose al cumplimiento de los objetivos presupuestarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y normativa concordante.

3.- En cuanto a la regulación que afecta a aspectos relativos a la **contratación pública**, ya hemos indicado que se ha recabado informe a la Junta Asesora de Contratación Pública que ha emitido Dictamen 11/2019, de 17 de abril, que concluye que el contenido del anteproyecto de Ley, en aquellos aspectos analizados relativos a la contratación del sector público, observa la legislación de contratación del sector público, debido a que, con carácter general, utiliza la fórmula de someterse a la misma, si bien efectúa algunas consideraciones al respecto a las que nos remitimos en este punto, en sus propios términos, por tratarse de materia hacendística informada por el órgano competente al respecto. Asimismo, se recuerda en el dictamen que, en todos los

casos, tanto en los supuestos de concesión vigente como en los de concesión caducada, en la tramitación de los acuerdos de subrogación en la posición de la Administración general deberá respetarse la regulación contenida en el texto refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, aprobado por decreto legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.

4.- El capítulo III (y capítulo IV que se refiere a los Planes de servicios), regula los instrumentos de **planificación**. Con carácter general, debería dejarse más claro en la regulación que cualquiera de los planes deberá incorporar como parte de su contenido, una estimación de los costes de las líneas y actuaciones asociadas a la planificación y las fuentes de financiación. Respecto al Plan de movilidad y transporte sostenible de Euskadi, *se señala que constituye el marco estratégico*, cuya aprobación corresponde al Gobierno Vasco, siendo su ámbito territorial el de la CAE, por lo que la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno deberá sujetarse, entre otros, al correspondiente informe de control de la OCE, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), que regula en el Título III el Control Interventor, el cual tiene carácter preceptivo. Se recuerda que entre las funciones de la Dirección de Coordinación recogidas en el artículo 9 del Decreto de estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, se encuentra la de asesorar a los Departamentos en la planificación, programación y evaluación de sus actuaciones, en particular, cuando tenga una incidencia interdepartamental o interinstitucional. No queda claro cómo se relacionan los planes entre ellos, especialmente los Planes de servicios del transporte y cómo se cohonestan el horizonte temporal que se prevea para cada uno, que puede ser diferente.

5.- **Aspectos organizativos.-** En este marco de cooperación interadministrativa cobran especial relevancia, según explica la parte expositiva del Anteproyecto, las Autoridades Territoriales del Transporte, que se convierten en las entidades en las que se hace efectivo el encuentro, colaboración y coordinación del conjunto institucional. Para ello, a través de la disposición final primera, se modifica puntualmente la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad de Transporte de Euskadi, según explica la parte expositiva *“en un claro reforzamiento del papel atribuido a las autoridades territoriales del transporte y su coordinación con la Autoridad del Transporte de Euskadi...”*. Entre otras modificaciones, se asigna una relevante función a la ATE, cual es *la de informar con carácter preceptivo y vinculante, sobre el Plan de Movilidad y Transporte Sostenible de Euskadi, los Planes de Movilidad Sostenible de los Territorios Históricos y el Plan Director de Vías Ciclables*, y se atribuyen las

siguientes funciones a las ATT: 1.- *Las Autoridades Territoriales del Transporte podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de los servicios públicos en el ámbito de la movilidad sostenible.* 2.- *Las Autoridades Territoriales del Transporte que se constituyan serán el medio de colaboración y coordinación ordinario entre las administraciones competentes en la materia de transporte terrestre con el objetivo de dotar de congruencia a los distintos instrumentos que componen la planificación de la política de movilidad sostenible.* 3.- *La Autoridad Territorial del Transporte tendrá atribuida en el Territorio Histórico que constituya su ámbito de actuación, algunas de las siguientes funciones:*

- a) *Planificación de servicios e infraestructuras de transporte.*
- b) *Ordenación tarifaria, promoviendo la definición del sistema integrado de tarifas, incluida la implantación y desarrollo de un título único.*
- c) *Comunicación, información al usuario y evaluación del sistema de movilidad sostenible.*
- d) *Asesoramiento en materia de movilidad sostenible a las administraciones que integren la Autoridad Territorial y a cualquier otra con competencia en la materia, así como a los agentes y operadores de la prestación de los servicios públicos cuando se trate de cuestiones de interés público*.*

Encontramos que la ATE va tener que informar más planes de forma preceptiva, sin que se determine si ello conllevará un gasto adicional por requerirse más medios para ello, tomando en consideración que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi, ésta estará adscrita al Departamento competente en materia de transportes del Gobierno Vasco, el cual pondrá a su disposición los medios personales y materiales necesarios para la realización de sus funciones.

II.2.2.- INCIDENCIA ECONÓMICA EN OTRAS ADMINISTRACIONES, LOS PARTICULARES Y EN LA ECONOMÍA EN GENERAL.

II.2.2.1.- A) Respecto a la incidencia económica en los **Ayuntamientos**, procede hacer mención, en primer lugar, a los trámites practicados y el resultado obtenido al amparo de lo dispuesto en el artículo 90 de la LILE, que dispone lo siguiente: .

Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana.

1.- *Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá*

concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2.- Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3.- En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4.- De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5.- En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, 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.

Procede hacer notar que entre los informes a recabar que contempla la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, se encuentra el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y lo fundamenta en lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales de Euskadi (en adelante LILE) entendiendo, pues, que la disposición propuesta afecta a competencias propias de los municipios.

Consta, efectivamente, el **informe de la Comisión de Gobiernos Locales** respecto al mencionado Anteproyecto, recabado a instancias del departamento promotor a través de la Dirección de relaciones con las administraciones locales, que formula algunas observaciones y presenta discrepancias en torno a la financiación. Este informe se configura como un sistema de alerta temprana en manos de la citada Comisión, de forma que si el órgano proponente no aceptara todo o parte de las propuestas, debería constituirse una Comisión Bilateral encargada de acercar las posiciones, de conformidad con lo estipulado en el artículo 90 de la LILE:

Transcribimos, a continuación, las conclusiones del informe de la Comisión de Gobiernos Locales recabado por el órgano promotor:

“En suma, esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi informa que el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi tal y como está formulado actualmente no representa una lectura adecuada de lo que es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, al no respetar las competencias municipales propias en ese ámbito material puesto que determina o

delimita tales competencias y concreta determinados servicios sin justificar adecuadamente las razones que fundamentan esa decisión normativa y, en particular, por no garantizar la suficiencia financiera que los impactos de esas atribuciones, determinaciones o concreciones generan para los municipios afectados. Al margen de lo anteriormente expuesto en estas conclusiones, el Anteproyecto de Ley debería recoger, al menos, las siguientes cuestiones:

1) Un precepto que reconozca expresamente las competencias municipales en materia de movilidad sostenible a favor de los municipios, con las salvedades previstas en la presente Ley.

2) Una justificación en la exposición de motivos de por qué se exige exclusivamente a los municipios de más de 5.000 habitantes y no al resto la elaboración y aprobación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible con una determinación o delimitación de exigencias en su contenido que no se preveían en la Ley 4/2019.

3) Un reconocimiento en un Anexo o Memoria específico de los impactos financieros que tendrá para los municipios afectados la aprobación de tales Planes. O, cuando menos, un compromiso efectivo de que, una vez cuantificados los impactos, serán compensados financieramente a través de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma a aquellos municipios que resulten afectados.

4) Una reformulación del artículo 18 del Anteproyecto de Ley, adecuando sus previsiones a la regulación de la LILE en los términos establecidos en estas Conclusiones. La competencia es reconocida por el Anteproyecto, pues antes venía siendo ejercida por la Administración General de la Comunidad Autónoma. Y ello es lo que justifica el “traspaso” o “la subrogación” de las infraestructuras e instalaciones. Y tal atribución o determinación de la competencia no puede ser neutra en términos financieros ni ser asumida exclusivamente por el municipio receptor de tales medios a través del oportuno traspaso. Debe ser objeto de un Anexo específico y de la compensación financiera pertinente.

5) Asimismo, debe incorporarse una referencia expresa en la exposición de motivos y en una disposición adicional específica en la que se reconozca de forma expresa que en materia de transporte de personas por cable solo los municipios de más de 50.000 habitantes serán competentes para el ejercicio de tal competencia, justificándose esa decisión normativa en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como de diferenciación, en los términos que han sido expuestos en la redacción propuesta.

6) Y, aunque no es objeto material de la Ley, la disposición adicional segunda relativa a “ascensores” debe ser objeto de financiación en los mismos términos expuestos en el caso del transporte por cable. Pues hasta la fecha de la entrada en vigor de la Ley son titularidad de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y “su traspaso” (o “subrogación”) tiene por objeto reconocer que es una competencia propia municipal, pero deberá reconocerse que, aparte de tal subrogación, la Administración que traspasa el servicio deberá reconocer en un Anexo económico los medios económico-financieros que acompañan, en su caso, a ese traspaso.

Por tanto, estas son las propuestas de modificación que eleva la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi al departamento promotor del citado Anteproyecto, con ruego expreso de que por parte del citado departamento se le notifique la admisión íntegra o no de tales modificaciones propuestas, a los efectos recogidos en el artículo 90 de la LILE y la convocatoria, en su caso, de la Comisión

Bilateral en los plazos estipulados en la norma que intente alcanzar, en el supuesto de que existiera discrepancia, un acuerdo sobre los puntos anteriormente expuestos.”.

Ante las discrepancias, se procede a convocar la **Comisión Bilateral** prevista en la Ley, y se levanta Acta de la reunión de la Comisión, realizada el 19 de julio de 2019. Tras advertir, como comentario preliminar, por parte del consultor de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de que *“no existe reglamento de funcionamiento de la Comisión...”*, y de que *“en otros proyectos normativos previos no se ha utilizado el recurso de la Comisión Bilateral”*, recuerda que *“...el verdadero problema estriba en la financiación... y no hay comisión bilateral en la que se haya llegado a un acuerdo al respecto”*. No encontramos, entre los contenidos del Acta, que se haya efectivamente llegado a un acuerdo claro respecto a la financiación, que es el aspecto que nos ocupa.

Es por ello que, al amparo de lo prescrito en el apartado 4 del artículo 90 de la LILE: 4.- *De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones (...), el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local, se emite informe en este sentido por el Departamento promotor, el 19 de septiembre de 2019, que pone fin a la incidencia y en el que se expone lo siguiente:*

“3.- Contestación a las propuestas formuladas por la CGLE. -

En relación a las propuestas formuladas por la CGLE y tras la reunión de la Comisión Bilateral celebrada con fecha 19 de julio de 2019, se procede a contestar lo siguiente:

Respecto de la referencia expresa a las competencias locales, esta ley no otorga ni altera de forma alguna las competencias que actualmente la normativa vigente ya se ha encargado de atribuir al conjunto de las Administraciones Vascas, de manera que, al no haber modificación alguna, ni por adición ni por supresión, no se considera oportuno detallar cuestión alguna al respecto.

La obligatoriedad de la elaboración de los Planes de Movilidad Urbana viene atribuida por la Ley 4/2019, de Sostenibilidad Energética de Euskadi, en concreto en su art. 24.

Lo que sí se acepta es otorgar un periodo transitorio para los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes para que, conforme a su capacidad de gestión, añadan a sus planes de movilidad urbana, además de lo exigido por la ley 4/2019, el contenido del art. 11 de la presente ley y así se recoge en la Disposición Transitoria Cuarta.

No se estima necesaria la adición de un anexo o memoria específica de los impactos financieros que tendrá en los municipios la elaboración de los Planes de Movilidad urbano por considerar que al igual que otras exigencias normativas, véase la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, que establecieron nuevas formas de relación administrativa con el interesado, adecuación de sus sedes

electrónicas y gestión documental, los municipios lo abordaron con medios propios como una nueva forma de organización interna.

No obstante, la ley de sostenibilidad energética de Euskadi prevé un fondo de 100 millones para atender las necesidades que de las obligaciones que sus disposiciones se establecen.

La redacción actual de la Disposición Transitoria Segunda en relación con el artículo 18 supera la recomendación formulada en el informe CGLE por establecer ya que las Administraciones locales en cuyo ámbito se ubique el transporte por cable regulado en ese precepto, se subrogarán en la posición que el Gobierno Vasco venía ostentando.

Por eso la Administración competente lo ejercerá conforme a su capacidad de gestión aceptando la recomendación de justificar esta decisión en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La Administración General de la Comunidad Autónoma no tiene medios humanos ni tampoco cuenta con partidas presupuestarias destinadas a la gestión o mantenimiento de las instalaciones de transporte por cable a las que se refiere la Disposición Transitoria Segunda del anteproyecto (funiculares de Igeldo y Artxanda), por lo que nada hay que transferir (o traspasar) en este orden de cuestiones.

Por último, la referencia solicitada respecto de la Disposición Adicional Segunda no procede en tanto no existe en la versión final del anteproyecto. Hemos de añadir que la Administración General de la Comunidad Autónoma no tiene otros bienes muebles o inmuebles adscritos al servicio de ascensores ni tampoco personal adscrito. Tampoco se han ejecutado gastos a tales efectos con cargo a partidas presupuestarias de los Presupuestos Generales.

Se recuerda que, de conformidad con el apartado 5 del mencionado art. 90 LILE, el anteproyecto de Ley 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.

Finalmente, poner de manifiesto que consta informe de Eudel, de 15 de abril de 2019, en el que, asimismo, se hace referencia a la “obligación de cuantificar en un Anexo la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los Ayuntamientos”, y la necesidad de establecer “el correspondiente régimen de financiación”.

B) Esta Oficina, sin perjuicio de someterse a lo que pueda concluir la COJUA sobre aspectos jurídicos y de competencia y a sus consecuencias jurídicas, a la vista del expediente, entiende que deben clarificarse los siguientes aspectos procurando una motivación más completa al respecto.

En cuanto al transporte por cable (funiculares...), el artículo 18.3 dispone para los municipios con población superior a 50.000 habitantes, lo siguiente: *–En municipios con población superior a 50.000 habitantes, los ayuntamientos son competentes para el establecimiento, gestión, inspección y sanción de los servicios relativos a las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano, así como para el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes y la fijación del régimen tarifario de dichos servicios, con sujeción a lo dispuesto en la legislación aplicable al respecto.*

Del artículo 18.2 deducimos que el Gobierno Vasco mantiene funciones de inspección y control en todas las instalaciones pero convendría aclarar bien las funciones de inspección y control que corresponden a cada Administración. Recordemos que el Decreto 74/2017, de 11 de abril, de estructura orgánica y funcional, en su artículo 21.e) asigna a la Dirección de Planificación del Transporte: *“ejercer la alta inspección de los transportes competencia de la CAPV y la inspección y control de seguridad de las instalaciones por cable y, autorizar, en su caso, su puesta en servicio”*, que podría verse afectado.

La memoria económica identifica los funiculares de transporte público existentes en los municipios de más de 50.000 habitantes: el de Igeldo que se gestiona a su riesgo y ventura por la empresa “Monte Igeldo, S.A.”, y el de Artxanda que es gestionado por la empresa municipal “Funicular de Artxanda”, reconociendo algún tipo de repercusión económica para el Ayuntamiento de Bilbao (“no tendrá “especial” incidencia económica), que no estima. La DT2ª recoge la subrogación en la posición del Gobierno Vasco de los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, en las instalaciones por cable existentes.

En el Acta de la Comisión Bilateral, la representación del Departamento promotor aclara que esos funiculares no son de titularidad de esta Administración, ya que las instalaciones y los bienes son propiedad de las empresas concesionarias, y la subrogación lo es respecto a la titularidad del servicio (las entidades locales en la posición del GV).

En relación a las previsiones sobre ascensores de servicio público de ámbito urbano que estén sujetos o hayan estado sujetos a concesión administrativa, que se contemplan en una disposición transitoria (3ª). Para estos ascensores se contempla que el Ayuntamiento se subroga en la posición del Gobierno, *“manteniendo las concesiones 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”*. La memoria económica identifica los siguientes supuestos:

1.- Los ascensores de Begoña y Arangoiti, cuyas concesiones ya están caducadas, pendientes, según indica la propia memoria económica, de reversión de los bienes (y de ejecución de sentencias en relación al ascensor de Begoña, favorables al concesionario "Ascensores de Begoña").

2.- Y el ascensor de Solokoetxe, que según explica la memoria, se explota por la empresa concesionaria, a su riesgo y ventura.

La propia memoria reconoce una eventual incidencia económica, aunque *dependa de las decisiones que adopte el Ayuntamiento de Bilbao*, pero no efectúa estimación alguna, siquiera respecto a las alternativas posibles.

En el Acta de la Comisión Bilateral, la representación del Departamento promotor del Anteproyecto aclara que los ascensores *no son de titularidad de esta Administración, ya que son propiedad de las empresas concesionarias*, pero entendemos que sí deberá ejercer la administración municipal las funciones de inspección, sanción... que correspondan con arreglo a la Ley, lo que puede dar lugar a nuevas funciones y gastos adicionales para la misma que no se evalúan en el expediente. Tampoco se efectúa una estimación de los gastos que pueda conllevar la ejecución de las sentencias estimatorias para las pretensiones de "Ascensores de Begoña", para el Ayuntamiento de Bilbao que se subroga en la posición de esta Administración, pero no se aclara ni concreta en el expediente a cuánto podría ascender, contemplando escenarios posibles, según el momento en el que se produzca la subrogación...

Para finalizar este apartado, poner de manifiesto que el Ayuntamiento de Bilbao, directamente afectado por la regulación, no ha presentado alegaciones al anteproyecto, y que el Ayuntamiento de San Sebastián sí lo ha hecho, observando respecto al transporte por cable que *"para el ejercicio de esas competencias es más eficiente que se haga de forma centralizada para todo ese tipo de instalaciones por el GV, tal y como viene realizándose en la actualidad"*.

II.2.2.2- En cuanto al impacto económico en los TTHH, tampoco se efectúa una estimación siquiera aproximada del impacto económico que supondrá para las mismas la elaboración y seguimiento de los planes de servicios de transporte y sus acciones.

Merecen una mención específica las Autoridades Territoriales del Transporte, respecto a las que la memoria económica se limita a indicar, como ya hemos visto que: *"En cualquier caso, dada la naturaleza de las facultades atribuidas desde el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi a las Autoridades Territoriales del Transporte, puede concluirse que dichas entidades*

deberán ser dotadas por las Administraciones Públicas que las integren con los medios, tanto económicos como humanos y materiales, precisos para poder ejecutarlas de manera efectiva. Los términos concretos de dicha dotación dependerán de la voluntad de las Administraciones Públicas que las integren.

Tampoco se puede cuantificar en este momento cuál será la incidencia económica sobre la única Autoridad Territorial del Transporte que ha sido constituida con personalidad jurídica propia, como es la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa". De nuevo observamos que no se efectúa estimación económica, a pesar de que pueden realizar actividades de fomento, planificación; ordenación tarifaria promoviendo la definición del sistema integrado de tarifas, incluida la implantación y desarrollo de un título único...

II.2.2.3.- Respecto a los particulares y la economía en general, la memoria económica que obra en el expediente indica, al respecto, que *"El anteproyecto de ley no tiene repercusión económica directa sobre los particulares y la economía en general. Habrá de ser con ocasión de la aprobación de cada uno de los instrumentos de planificación de la movilidad cuando se podrá cuantificar la concreta incidencia en la economía en general y en la sociedad en su conjunto".*

Apreciamos preceptos que efectivamente pueden tener incidencia, aunque dependan posteriormente de concreción, en el sector del transporte, en los profesionales implicados, en el usuario del vehículo particular...etc., afectándoles económicamente, tanto en sentido negativo como positivo, pero no se procura una estimación, aunque no se nos oculte su dificultad...Un aspecto al que también se ha referido el dictamen del CES, señalando aquellos sectores y colectivos que pueden resultar más afectados por la nueva normativa: (...) *Sin perjuicio de los impactos climáticos y medioambientales positivos, así como de los económicos y sociales que se derivarán de la aplicación de la Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi en nuestro entorno más próximo, es necesario, también, destacar que esa transformación no va a tener los mismos impactos para todas actividades o sectores económicos. Hay sectores a los que esta transformación les afecta de forma muy especial porque les obliga a replantearse su modelo de negocio y empresa. Nos referimos entre otros al sector del transporte terrestre de mercancías (camiones), al transporte de personas (autobuses-taxis), fabricación de vehículos para uso industrial o privado, sector de la distribución y logística terrestre, gasolineras, mensajería, etc. Estos sectores van a tener inevitablemente que enfrentarse a un abordaje y cambio estratégico muy complejo con consecuencias en el empleo y el modelo de empresa hasta ahora existente. La ciudadanía también se verá confrontada a sustituir vehículos por otros tecnológicamente más avanzados y limpios, teniendo que efectuar gravosos desembolsos, así como a las consecuencias de las medidas de disuasión de utilización del vehículo privado.*

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente informe al Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, a fin de que se incorpore al expediente tramitado.