



EKONOMIA ETA OGASUN  
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol  
Ekonomikoko Sailburuordetza  
*Ekonomia Kontrolerako Bulegoa*

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,  
Presupuestos y Control Económico  
*Oficina de Control Económico*

## **INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DE EUSKADI.**

---

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 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.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

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 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, esta Oficina de Control Económico emite el siguiente

### **INFORME**

#### **I. OBJETO, DOCUMENTACIÓN Y ANTECEDENTES**

El proyecto epigrafiado en el encabezamiento tiene por objeto *abordar la movilidad de Euskadi desde una perspectiva integral y sistemática, estableciendo para ello un marco normativo regulador de los principios y objetivos a los que debe responder una gestión de la movilidad de las personas y del transporte de las mercancías dirigida a la sostenibilidad, tanto ambiental como económico-social, y la seguridad, así como dotando al ordenamiento jurídico autonómico de los instrumentos necesarios para que las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma alcancen aquéllos* (Art.1 de la anteproyecto).

A su vez, el presente anteproyecto de ley procede a establecer las definiciones, los principios generales y los objetivos, los instrumentos de planificación y la financiación de las políticas de movilidad, todo ello bajo el prisma de la sostenibilidad. Además, procura aclarar el régimen y la distribución competencial interna en materia de movilidad/transportes (título competencial aducido) y, por fin, de manera directa, procede a modificar la normativa vasca de materia de suelo y urbanismo (Ley 2/2006), Autoridad de Transporte de Euskadi (Ley 5/2003) y del Plan General de carreteras del País Vasco (Ley 2/1989) para adaptarla a la regulación contenida en el anteproyecto.

La presente iniciativa estuvo desde el comienzo de esta legislatura contemplada en el Calendario Legislativo aprobado por el Gobierno Vasco el 17 de noviembre de 2009 para la IX Legislatura, donde se recogió el compromiso de elaboración de un proyecto con este contenido en los siguientes términos:

**a.1.) Objeto principal de la regulación:** *La consecución de un nuevo modelo de transporte que resulte más eficiente, más respetuoso con el medio ambiente y, en general, más sostenible.*

**a.2.) Otros objetivos:**

- *Promover un uso más racional de los medios existentes, y favorecer el uso de los medios colectivos y de los medios de transporte más ecológicos sobre los vehículos motorizados privados.*

- *creación de instrumentos de planificación, evaluación, gestión y participación de la movilidad.*

**a.3.) Sectores sociales afectados** (en orden de importancia con la regulación propuesta):

- *Ciudadanía en general*

- *Transportistas*

- *Organizaciones empresariales (que tendrán que contemplar medios de transporte de trabajadores acordes con la ley)*

- *Administraciones públicas*

**b) Incidencia financiera** (estimada): *No se contempla incidencia económica directa. Inicialmente, no se prevé la creación de organismos o entes nuevos o la aplicación de régimen sancionador alguno, ni que la aprobación de la norma genere obligaciones de actuación para la Administración de la CAE que conlleve la necesidad de destinar recursos públicos.*

**c) Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de Ley:** *Tercer trimestre de 2011.*

Nada cambió en el documento de seguimiento del Calendario Legislativo en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2010 donde la iniciativa prosigue y con la misma fecha prevista de confección y aprobación gubernamental.

Resulta inevitable relacionar esta iniciativa legislativa con la iniciativa incorporada al Calendario de Planes y Actuaciones Significativas aprobado por el Gobierno el 13 de abril de 2010 bajo la denominación de "Plan Director de Movilidad Sostenible. Estrategia común en materia de movilidad y Transporte-Horizonte 2020" y en estos momentos en fase de elaboración (contratado mediante anuncio para la licitación correspondiente -Expediente nº 15ª/10 inserto en el BOPV nº 147 del lunes 2 de agosto de 2010- e informado en sus líneas estratégicas y económicas básicas por la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico el 21 de septiembre de 2011).

Decimos esto por el posible solapamiento de actuaciones planificadoras y normativas que habrá que conjugar y ello en términos de eficacia y economía ya que no parece muy adecuado contratar y tramitar un Plan Director de MS cuando, en paralelo, se está tramitando un anteproyecto de ley que prevé como actuación regulatoria más importante, sobre la que pivota toda la política de MS de Euskadi, el Plan de Movilidad

del País Vasco cuya confección se prevé a los 5 meses a partir de la entrada en vigor de la ley y cuyo contenido puede resultar completa o tangencialmente diferente al del Plan Director previsto; a menos, claro está, que a pesar de su intitulación como de horizonte 2020, el Plan Director contratado y en curso de elaboración y aprobación lo haya sido para un periodo meramente transitorio, lo que, a falta de mayor motivación o justificación, no parece ser el caso. Volveremos sobre el tema al abordar la DA3ª del anteproyecto.

Del mismo modo, resulta inevitable situar en el tiempo y en el contenido el presente anteproyecto en relación al contenido y tramitación temporal del proyecto de Ley de Cambio Climático. En efecto, es interesante resaltar que este proyecto de Ley de Cambio Climático, que se está tramitando en el Parlamento Vasco bajo el número de expediente 09/09/01/00/0012, establece en su artículo 2 m) una definición de "movilidad sostenible" que no coincide con la incorporada en el artículo 2 j) del anteproyecto que ahora informamos y que pudiera llevar a confusión y sin que conste en la Memoria Justificativa de éste la coherencia entre las mismas o la necesidad de diferenciar en función de los diferentes ámbitos entre definiciones de un mismo concepto; establece en su artículo 19.2 que todas las Administraciones Públicas y los entes del sector público elaborarán y desarrollarán planes de movilidad sostenible, previsión ésta que no se contiene en el anteproyecto que informamos y, para terminar la DA 10ª del proyecto de ley de Cambio Climático establece que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de aquella ley, el GV presentará ante el Parlamento vasco un proyecto de ley de Movilidad Sostenible, es decir, éste anteproyecto que ahora informamos, lo cual podría situar el presente anteproyecto, de aprobarse así aquella norma, en la Xª legislatura.

Estas determinaciones y lecturas entre diferentes proyectos, entiende esta Oficina que debieran haberse tenido en cuenta y haberse coordinado en términos no contradictorios ya que la coherencia normativa demanda la necesidad de claridad y de seguridad jurídica suficiente.

Por lo que hace a la documentación del expediente relativo al asunto epigrafiado en el encabezamiento del presente informe que ha sido remitida a esta Oficina a través de la aplicación informática de tramitación de disposiciones de carácter general, la misma se entiende suficiente, en términos generales, para poder emitir el presente informe.

Examinada la documentación económica remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 41 y siguientes 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 de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al incorporar el expediente una fundada Memoria Económica con, en general, todos los extremos requeridos por la normativa de control; si bien la misma, al ser de fecha 6 de Julio de 2011, debiera haberse puesto al día antes de haberse remitido el expediente a la OCE ya que aspectos sustanciales de la misma relativos, por ejemplo, a la justificación del tratamiento fiscal de determinados ingresos y actuaciones previstos en los primeros borradores del anteproyecto, han decaído en el texto final originando una pequeña

distorsión de lectura entre los textos del anteproyecto y los de la Memoria Económica, que habría que actualizar en la memoria económica que el Departamento deberá confeccionar antes de elevar el presente anteproyecto al Consejo de Gobierno en cumplimiento de las prescripciones del artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general.

En nuestra opinión, no es necesario un anejo de financiación al estilo de los requeridos por el artículo 57 de la Ley de Gobierno por no comportar el proyecto nuevas necesidades de financiación que surjan directamente de la aprobación, en hipótesis, del anteproyecto, si bien es evidente la afección que el mismo tiene en relación al vigente presupuesto al tener que financiarse, por ejemplo, la contratación de los instrumentos de planificación de competencia del GV incluidos en la Ley (o, en su caso, sus antecedentes). A todo ello se aludirá más adelante.

Del mismo modo, esta Oficina participa, en general, de la opinión departamental consistente en que la entrada en vigor del anteproyecto no incidirá particularmente en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, si bien, es más que probable que algunos extremos de la normativa subvencional (la relativa a la imposibilidad de resultar beneficiario de ayudas en determinadas circunstancias), de la normativa de control económico (la obligatoriedad de aportar estudios de coste-beneficio en determinados instrumentos de planificación en materia de movilidad) o de la normativa tributaria (prestaciones patrimoniales coactivas en materia urbanística) tienen una importancia trascendente y más que indirecta en las materias que conforman la Hacienda de esta CAE y ello por influencia de determinados extremos recogidos en esta norma que ahora se informa.

Así, suponiendo suficientes las manifestaciones documentales remitidas, esta Oficina materializa 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.

Comoquiera que el expediente ha de ser informado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi de conformidad a la normativa vigente, debe indicarse que si se introdujeran en el texto del proyecto, variaciones como consecuencia de las observaciones, sugerencias y propuestas efectuadas por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico, estándose a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la misma a la hora de materializar los extremos a informar y la forma de hacerlo.

## **II ANÁLISIS**

Efectuadas las indicaciones recogidas en el apartado precedente del presente informe, en este apartado se examina la posible incidencia económica, tanto presupuestaria en ingresos y gastos públicos como extrapresupuestaria de la disposición examinada.

En este sentido, como ya se ha adelantado al transcribir el artículo 1 del anteproyecto, éste tiene un marcado carácter programático en el que se

entrecruzan definiciones (genéricas a efectos de entender el articulado de la ley), principios, objetivos, competencias, financiación, política tarifaria integrada de diferentes modos de transporte y/o movilidad, controles, evaluación e instrumentos de planificación cuya conjunción ha de poder interpretarse que da como resultado una especie de modelo de régimen jurídico de la movilidad sostenible en Euskadi. Este régimen, unido a la regulación de cada modo de transporte (terrestre solamente según la ley; esto es, por carretera, por cable o por ferrocarril, por citar unos cuantos, cuyos regímenes legislativos están o aprobados o en elaboración) constituiría, en todo o en parte, la política pública que, en lo que toca a esta administración de la CAE, podría describirse como transporte terrestre y/o movilidad sostenible.

Ciertamente, la norma propuesta contiene una estructura y un modo de abordar la cuestión un tanto compleja ya que, más allá de las definiciones, principios y objetivos en materia de movilidad sostenible (en desarrollo, lógicamente, de la Sección 3ª del Capítulo III del Título III de la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible), la división en dos partes diferenciadas de los instrumentos de planificación y de los instrumentos/herramientas de financiación en la materia que instaura y define la ley, propicia algunas distorsiones de entendimiento que es preciso advertir en un sistema financiero interno tan complejo como el de la CAE, siendo así que, además, el modelo de planificación por el que se ha optado en esta administración invita a unir ambas perspectivas (estructura del Calendario de Planes y Actuaciones Significativas aprobado por el Consejo de Gobierno el 13 de abril de 2010) y no a que tengan una regulación separada tan evidente y, como veremos, en lo que toca a las herramientas de financiación, de discutible naturaleza estrictamente financiera.

Ello mismo complica el modo en que esta Oficina aborda el informe de control económico-normativo ya que la afección a la Hacienda de la CAE del proyecto a largo plazo, esto es, desde el sistema de financiación y los ingresos y gastos presupuestarios, se puede ver de alguna manera alterado o ser entendido de diversa manera.

En función de todo ello, la estructura del presente informe consistirá en abordar los tres capítulos desde una perspectiva económica global y apuntar las cuestiones que tanto desde lo competencial como del modelo financiero implica su lectura bajo un prisma económico-normativo.

Para comenzar, **el Capítulo I** del anteproyecto de ley, dedicado a las Disposiciones generales, incorpora algunas cuestiones de interés sobre las que resulta importante reflexionar. Así, tras establecer el objeto de la ley, las definiciones [a destacar las contenidas en las letras d) -coste social del transporte- y f) -indicador de movilidad-, por su lectura económica] y los principios generales en materia de movilidad sostenible (algunos de los cuales son trasunto de la normativa estatal de economía sostenible, como ya se ha dicho), el proyecto establece unos objetivos en materia de movilidad sostenible que, en nuestra opinión debieran de matizarse ya que su actual redacción ofrece dudas respecto a su real significado, al menos a esta Oficina. En efecto, las letras b) y f) del número 2 del artículo 3 requieren alguna aclaración.

En lo que hace a la letra b) requiere explicación el contenido de la dicción final “... y que, además, se permita la transferencia de recursos a la financiación de los medios más sostenibles y con menor coste social” ya que, hablando de transporte privado, no termina de conocerse a qué transferencia de recursos se refiere toda vez que si la máxima contenida en la letra es que se generalice una política de cargas y tarifas (peajes, tasas de aparcamiento, etc) que cubra el total del precio del coste de desplazamiento (acepción sinónima a “*coste social asociado incluido*”), resulta difícil concebir una política de recursos (léase créditos para gastos) dado que habría autofinanciación. Si, por el contrario, se quisiera realizar una política de financiación (subvención) de medios de transporte con discriminación positiva de los más sostenibles frente a otros, ello lo permite la política de gasto público y la presupuestaria en general. No se entiende pues la dicción final incorporada a la letra por cuya eliminación nos decantamos. Cabría, además, una lectura más ligada al modelo de financiación interna de esta CAE pero es de suponer que esta letra no se refiere a esa cuestión en términos de posibilidad de modificar el actual sistema de aportaciones basado en el reparto de las competencias interadministrativas y sustituirlo por otro ligado a las características que revisten esas competencias. Esto es, no sería concebible un reparto de aportaciones que permitiera transferencias de recursos entre las instituciones comunes y forales y a la inversa, en función de que unas instituciones fueran competentes en medios de transporte más sostenible y otras no.

En lo que hace a la letra f), el lógico y loable principio general de economía y eficiencia de nuevos servicios e infraestructuras de transporte [ya incorporada de modo idéntico pero más general en el artículo 99.d) de la norma estatal de economía sostenible], aplicable a todas las administraciones competentes en la materia, se puede ver distorsionado en el modelo competencial y financiero vasco por la dicción “a partir de los correspondientes indicadores de movilidad” ya que si la realización de determinadas inversiones y el establecimiento de determinados servicios se supedita y condiciona a su adecuación a unos indicadores de movilidad y la fijación de éstos corresponde a las instituciones comunes a través del PMPV [art. 7.4.d) del anteproyecto] en base a la competencia de transportes, en cierto modo, se condiciona una competencia foral exclusiva en carreteras (infraestructuras y servicios) que, a su vez directamente, está condicionando una determinada financiación en esta materia proveniente de la normativa de aportaciones. Ello, en nuestra opinión, sería posible solo si el PMTTHH pudiera establecer sus propios indicadores de movilidad y los del PMPV fueran genéricos y de por sí hicieran reconocible un margen para el desarrollo por los TTHH de estos indicadores en su competencia exclusiva. Abogamos pues por la eliminación del subrayado de este párrafo referido al artículo 3.2.f) del anteproyecto y la incorporación del desarrollo de los indicadores generales de movilidad (transporte) en el artículo 8 referido a los Planes de movilidad de los TT.HH. Su relevancia en materia de financiación interna es evidente.

Para terminar y más allá de la cuestión competencial que pudiera encerrarse en este particular sobre la que las DD.FF. de Araba y Bizkaia exponen sus argumentos en el expediente pero que no corresponde juzgar

a esta Oficina, debería reelaborarse la letra e) de este número 2 del artículo 3 ya que su parte final puede resultar de lectura algo tautológica pues si las demandas de transporte están cubiertas y servidas por servicios ferroviarios, métricos y tranviarios éstas no necesitarían, en teoría, satisfacerse por otros medios complementarios a los citados. Si, por el contrario, se quiere significar que no podrá haber servicios de transporte de carretera de carácter duplicado para satisfacer las mismas demandas que las ya satisfechas, o susceptibles de serlo, por otros modos de transporte principal y no complementario, debería indicarse así.

El artículo 4 se refiere al régimen competencial en materia de planificación de la política de movilidad (con independencia de que movilidad signifique "transportes" en sentido estricto o no, cuestión ésta que no corresponde dilucidar a esta Oficina), destacándose, en su párrafo segundo, la atribución que se hace a los TT.HH. de desarrollo del Plan de Movilidad del País Vasco en lo que habría que entender una genuina nueva competencia o ampliación de las que ahora ostentan, inédita para los TT.HH. cuando es a las IICC de la CAE a quien corresponde la planificación completa del transporte mecánico por carretera (salvo el derecho histórico aplicable ex artículo 10.34 del Estatuto y 10 de la LTH y ya concretado tanto en la normativa estatal por vía de la Ley Orgánica 5/1987 –Convenio con Araba, trasladable a Bizkaia y Gipuzkoa-, como en la autonómica en lo que a transporte de viajeros por carretera toca por vía de la ley 4/2004) y la competencia de transporte terrestre en general, en cualquiera de sus modalidades. Este reparto competencial operado por una ley debería traer, en lo económico, su correlato financiero, de conformidad a los mecanismos de reparto interno derivados de la aplicación del artículo 22.2 de la LTH.

El segundo párrafo de este párrafo 1.2 del artículo 4 debería eliminarse por, por un lado, no aportar cuestiones novedosas (capacidad de fomento que se entiende incorporada a la capacidad de desarrollo y ejecución) y, por otro, reiterar impropiamente una capacidad que ya tienen las DD.FF. de asistencia técnica a los municipios ex artículo 7.a) 5 de la LTH.

El párrafo 1.3 de este artículo regula las competencias que en materia de planificación de la movilidad sostenible tienen los Ayuntamientos y lo hace otorgando a éstos la capacidad de confección de planes de movilidad urbana de un modo originario y completo, esto es, sin que en el artículo conste que deban seguir las especificaciones del PMPV o del PMTH. No parece lógico que ello sea así, si bien hay una relación de jerarquía entre los planes de los niveles institucionales y de centros de actividad en virtud del artículo 6.4 del anteproyecto.

Para concluir con este Capítulo no parecen de particular utilidad las regulaciones contenidas en el artículo 4.3 y en el artículo 5 ya que son cuestiones ya normadas en la normativa general de procedimiento administrativo una (4.3) y a lo largo de todo el articulado la otra (5). En relación a este último artículo y desde el punto de vista económico-organizativo, sobre el que también debe pronunciarse esta Oficina en virtud de la normativa reguladora del control interventor, bastaría con la dicción de la DA5ª número 8, que regula la Comisión Asesora en materia de

Movilidad dentro de los modos de funcionar de la ATE que es la única novedad en este campo.

**El Capítulo II** del anteproyecto se refiere a los instrumento de planificación de la movilidad y constituye el núcleo de la normación propuesta toda vez que los instrumentos de planificación, como reza el artículo 6.1, *"constituyen la herramienta que posibilita un tratamiento sistemático, coherente e integral de todas las acciones dirigidas a la consecución de un modelo de movilidad sostenible. Los distintos planes deben concretar en un determinado ámbito territorial, la aplicación de los objetivos de movilidad de la presente Ley mediante el establecimiento de las actuaciones que se consideren oportunas para alcanzarlos"*.

Una primera cuestión previa que surge en este punto es la relativa a la naturaleza de los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible (particularmente, el PMPV) ya que deberá hacerse una lectura lógica de las prevalencias que sobre o en relación a los instrumentos de ordenación del territorio han de tener las determinaciones de los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible. En este punto, la interpretación que sobre el particular se haga, es decir, la lectura que haya que hacer de los artículos 6.3, 7.3 y de la DA1ª del anteproyecto sometido a informe, no resulta irrelevante desde el punto de vista económico ya que las DOT, de conformidad al artículo 5.a) de la Ley 4/1990, de 4 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, se formulan de modo que realicen su función primordial **"de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco"**, sin que en el anteproyecto actual exista ninguna previsión de este tipo.

Es por ello que esta Oficina, más allá de la prevalencia de unas determinaciones sobre otras (las de las DOT sobre las del PMPV en algunos casos o las del PMPV sobre las DOT en otras o a la inversa o simultánea o sucesivamente en lo que a movilidad toca), resulta trascendente que el Plan de Movilidad del País Vasco incorpore una previsión de esta naturaleza toda vez que las actuaciones en materias sectoriales, en orden a su viabilidad material, deben estar enmarcadas en las políticas o planes económicos vigentes en orden a su factibilidad y como garantía de los terceros afectados. Así, en orden a materializar esta sugerencia, el artículo 7.1 podría recoger un texto parecido al siguiente (notablemente paralelo al artículo citado más atrás de la Ley de las DOT): *"El plan de Movilidad del País Vasco constituye el marco de referencia para la consecución de una movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma. Se formulará de acuerdo a las directrices de política económica y presupuestaria vigentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi"*.

Una segunda cuestión previa proviene del carácter de la propia planificación y de sus instrumentos de manifestación ya que, a diferencia de las DOT, por ejemplo, se desconoce el nivel de obligatoriedad y vinculación que los planes prefijados en el anteproyecto tienen respecto a las administraciones públicas y particulares (no hay un artículo como el 8.1 de la norma que disciplina las DOT que proclama el carácter de vinculantes de las mismas y la eficacia de esa vinculación). Del mismo modo, al haber hecho pivotar toda la política pública en materia de movilidad sostenible



(léase como mínimo, transporte terrestre) en una planificación que se ha de suponer concreta y con normas de aplicación obligatorias en todos los niveles de planificación, extremo éste que solo consta y garantiza para el PMPV, el anteproyecto no contempla ni sanciona la eventualidad de la no confección ni aprobación de los Planes de movilidad de los TT.HH. ni los planes de movilidad urbana, siendo así que la eficacia coordinadora e incluso planificadora puede encontrarse huérfana de un modelo aplicativo real y eficaz.

Tras estas cuestiones previas, el artículo 7 establece el contenido y el procedimiento de aprobación del PMPV. Esta regulación debe ser coherente, respetar y, en su caso, desarrollar con precisión lo que el artículo 101.4 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, establece. Es por ello que, esta Oficina entiende que debe formar parte inexcusable de cada instrumento de planificación en materia de movilidad y también, por tanto, de las especificaciones de este PMPV, ***un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales del Plan***, por pedirlo la normativa citada, no siendo suficiente ni que el plan incorpore los instrumentos de financiación de las medidas generales en materia de movilidad ni que el Capítulo III del anteproyecto dedique a éstos el bloque normativo que le dedica en términos de uso de los recursos públicos desde criterios de economía y eficiencia, lo cual no deja de ser una manifestación general que pudiendo tener varias formas de elaboración, no establece la técnica concreta de hacerlo como pudiera ser el análisis coste-beneficio.

Con independencia del acierto y la oportunidad que haya de otorgarse a las determinaciones que el PMPV ha de contener de conformidad a la legislación básica aplicable y que se contiene en el párrafo 4 del artículo 7 del anteproyecto, las cuales en nuestra opinión resultan adecuadas en su enumeración salvo quizás la contenida en la letra l) que incorporan unas recomendaciones impropias y poco afortunadas en un plan que ha de considerarse muy general y respetuoso con la libertad de ejercicio competencial que corresponde a los niveles institucionales afectados por la planificación que les corresponde hacer, desde un punto de vista estrictamente económico interesa destacar que el PMPV ha de incluir entre sus determinaciones [art. 7.4.e) del anteproyecto] *los instrumentos de financiación de las medidas generales* [se supone que las contenidas en la letra c) anterior de este mismo artículo 7.4] *en materia de movilidad*.

Este destacable punto y su repercusión en la política presupuestaria de la CAE ha de entenderse como una obligación genérica a incorporar en concreto en el futuro PMPV y ha de entenderse, asimismo desligada de la obligación de incorporar todos o algunos de los instrumentos de financiación de los planes que se contienen en el Capítulo III de la presente ley. En concreto, esta Oficina entiende, al igual que la Memoria económica que se acompaña al anteproyecto, que *“la información relativa a la financiación de los gastos presupuestarios y ahorros derivados de las actuaciones contenidas en el Plan de Movilidad del PV deberá ser elaborada y presentada en el marco de elaboración de dicho instrumento”*, si bien, *“conviene dejar constancia que, sobre el particular, la financiación de algunas de las actuaciones que pudieran estar previstas pueda provenir, además de las dotaciones consignadas al efecto en lo Presupuestos*

*generales de la CAE, de aportaciones del Estado o de la Unión Europea".* Este planteamiento resulta adecuado y al propio tiempo debe dejarse constancia de que la política tarifaria o de otras aportaciones provenientes de promotores, usuarios o beneficiarios al sistema de movilidad/transporte que pudiera darse han de entenderse al margen de estos instrumentos de financiación, esto es, como ingresos o financiación no finalista, con independencia de que se deban tener en cuenta a la hora de decidir acerca de la viabilidad económica y sostenibilidad de las infraestructuras y servicios de los distintos modos de transporte y con independencia, asimismo, de los modos de gestión indirecta que pudieran extrapresupuestarizar (políticas de peajes, colaboración público-privada, etc) las inversiones y servicios de que se trate.

En resumen, pues, conviene anotar que los instrumentos de financiación a que se refiere esta letra son fondos públicos reflejados en los presupuestos generales de las administraciones públicas afectadas o comprometidas cuya cuantificación se hará en genérico e indicando la afectación que el PMPV produzca a los mismos.

Las determinaciones del PMPV incorporan un Plan de infraestructuras y servicios ferroviarios con indicación de algunos extremos que han de contemplarse necesariamente en el mismo y entre los que no se cuenta la valoración económica del mismo ni las fuentes de financiación adscritas. Ciertamente ya la mera inclusión de este plan resulta relativamente chocante toda vez que el anteproyecto que informamos no se dedica ni tiene por objeto disciplinar y regular los diferentes modos de transporte y los instrumentos en que esa regulación haya de manifestarse. De ser así y por la misma razón, debiera incluir los planes de infraestructuras y servicios del resto de los modos de transporte no siendo (hipotéticamente, porque la memoria económica guarda silencio a este respecto) razón suficiente para esta inclusión de lo ferroviario la competencia de las instituciones comunes, a través del GV, en su aprobación y financiación, a diferencia de la competencia para disciplinar y financiar infraestructuras y servicios de otros medios de transporte que pudiera corresponder a otras instancias institucionales. Es por ello que este PMPV debiera establecer las relaciones del mismo con la planificación o regulación correspondiente a los diversos modos de transporte resolviendo la naturaleza del mismo y su relación con la planificación territorial, toda vez que puede entenderse que parte de este plan de infraestructuras y servicios ferroviarios tenga concomitancias con el Plan territorial sectorial de la Red ferroviaria vasca, el cual, como se sabe incorpora los estudios económico-financieros pertinentes. Abogamos, pues, por la eliminación este plan contenido en la letra g) de este artículo 7.4 como determinación del PMPV o, en su caso, la explicitación de su naturaleza y la inclusión de los estudios económico-financieros y de afectación presupuestaria como parte de su contenido.

A mayor abundamiento, las líneas estratégicas y económicas básicas del Plan Director de Movilidad Sostenible 2020 elaboradas por esta Administración como bases para la confección del Plan Director definitivo y que ha de tomarse como la base en la que se sustenta el Plan de Movilidad del País Vasco y la visión que del mismo se tiene (publicado en la dirección electrónica que se transcribe así: ([10](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-</a></p></div><div data-bbox=)

[coorcont.es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/plan\\_10/es\\_plan\\_10/adjuntos/PDMS%20-%20L%C3%ADneas%20estrat%C3%A9gicas%20y%20econ%C3%B3micas%20-%20doc%20final.doc](http://coorcont.es/contenidos/plan_programa_proyecto/plan_10/es_plan_10/adjuntos/PDMS%20-%20L%C3%ADneas%20estrat%C3%A9gicas%20y%20econ%C3%B3micas%20-%20doc%20final.doc)) viene a presentar en su punto 3.2 –los procesos de planificación y el PDMS- la visión departamental acerca de la naturaleza de este Plan y la relación que ha de tener con la planificación de las infraestructuras ferroviarias. Así, es interesante apuntar lo siguiente ya que, además, aporta luz sobre el encaje departamental del anteproyecto que informamos:

*La CAPV dispone de un amplio marco de planificación que regula las actuaciones sobre el territorio y la movilidad, así como los objetivos medioambientales y de consumo energético a obtener en los próximos años.*

*En concreto, la Directrices de Ordenación Territorial constituyen la norma de referencia para la planificación territorial tanto a nivel sectorial, desarrollada por el departamento de transportes por lo que se refiere a movilidad, como a nivel territorial parcial (la planificación de las distintas áreas funcionales). Las Diputaciones Forales también disponen de sus propios planes sectoriales así como de gestión del transporte público interurbanos de carretera, mientras que a nivel español el PEIT define las actuaciones a realizar en materia infraestructural en aquellas vías o redes ferroviarias de competencia estatal.*

*Dentro de este marco de planificación el PDMS se constituye **más en un plan de gestión e impulso de las políticas de movilidad que en un plan de infraestructuras, ya desarrolladas por los diferentes planes sectoriales**. Así, si los planes sectoriales centran sus actuaciones en la definición de la oferta de movilidad, el PDMS debe centrarse en cómo gestionar la demanda para alcanzar un modelo de movilidad medioambientalmente más sostenible.*



*En este sentido, el PDMS estará fuertemente influenciado por las metas que se plasman en las estrategias energéticas, ambientales y de seguridad vial de los diferentes departamentos del gobierno vasco, muchas de las cuales se basarán en los objetivos previamente definidos a nivel europeo sobre reducción de consumo energético, emisiones contaminantes o víctimas mortales en materia de seguridad vial.*

*Por último, mientras la planificación territorial incide principalmente en la consecución de un sistema de movilidad más adecuado en los nuevos desarrollos, el PDMS ha de centrar sus esfuerzos en corregir los desequilibrios del sistema de movilidad en los territorios ya consolidados.*

**Por último, el proyecto de ley de movilidad de la CAPV, actualmente en fase de elaboración, acabará de definir el marco competencial y normativo de la movilidad en Euskadi.**

Además de ello, y por las razones expuestas en párrafos anteriores de este Informe se debiera procurar, en opinión de esta Oficina, la eliminación de la última parte de la dicción de esta letra.

Para terminar con este artículo, debiera aclararse la terminología utilizada en la letra i) de este 7.4 en relación a la utilizada en el artículo 15 donde además de los conceptos utilizados en esta letra, se alude a "*centros de actividad de especial entidad*" y "*desarrollos urbanísticos*" que convendría incorporar como susceptibles de ser determinados y definidos por el PMPV.

En relación al artículo 8 y más allá de la legitimidad de esta ley para imponer las determinaciones de los planes de movilidad de los TT.HH. cuando se les ha otorgado la capacidad de desarrollo en genérico, no parece que la determinación contenida en la letra g) de este artículo pueda, sin matizaciones, entenderse exigible ya que pudiera entenderse que sobrepasa el área de la movilidad sostenible o, en su caso, interferir en parcelas que son de competencia exclusiva de las DD.FF. y para las cuales pudiera haber otros instrumentos de regulación y otros procedimientos de aprobación. En todo caso, limitado al programa de infraestructuras de las DD.FF. en materia de movilidad/transporte y a meros efectos informativos no hay duda de su utilidad. Del mismo modo, resulta difícilmente comprensible, por lo que a lo económico toca, la posibilidad de que la ATE supervise y emita informe vinculante sobre el programa de inversiones y gastos de las DD.FF. en relación al programa de infraestructuras de su titularidad en sus competencias exclusivas en la materia, ya mencionadas con anterioridad. Seguramente ello afecta a la autonomía presupuestaria de las instituciones forales.

En relación al artículo 10 dedicado a los planes de movilidad de los centros de actividad sobre cuya tipología y características de sujeción hay una remisión al Decreto que apruebe el PMPV prácticamente en blanco, debe reseñarse la conveniencia de que se establezcan los puntos de conexión o criterios de valoración por los que pudieran estar sujetos a la obligatoriedad de confeccionar un plan de movilidad.

Además, deben conjugarse las lecturas que hayan de hacerse entre el párrafo 5 de este artículo 10, la DT Única y la Disposición Final Tercera en relación a la obligatoriedad de confección y remisión de estos PMCA ya que parece que para los centros preexistentes el plan se erige en una forma de aflorar la ausencia de licencia de actividad (DTÚnica) cuestión totalmente ajena a este anteproyecto, siendo así que para los nuevos, el plazo de 6 meses habrá de contarse no desde la fecha de obtención de la autorización sino desde la confección del PMPV (10.5 y DF3<sup>a</sup>). Desde otra perspectiva, los centros de actividad nuevos ya incorporan al proyecto de instalación o reforma sustancial el Plan con lo cual la administración correspondiente ya cuenta con el mismo sin necesidad de que se le vuelva a remitir; a no ser que deba existir algún control por parte de las administraciones en relación al plan que no es el caso.

En este mismo sentido, convendría aclarar el carácter obligatorio de confeccionar estos PMCA (carácter obligatorio y no voluntario como los

planes de transporte en empresas del artículo 103 de la LES) y los mecanismos por los que se asegura y, en su caso, se sanciona la falta de confección (no existe régimen sancionador, salvo que por tal se entienda la imposibilidad de obtener subvenciones a lo que nos referiremos a continuación). Tampoco existe actividad administrativa anudable al procedimiento de dar por existentes o correctos estos PMCA, lo cual supone una clara laguna del anteproyecto).

Como decíamos, desde una perspectiva más hacendística y en concreto subvencional, el anteproyecto prevé en el párrafo 7 de este artículo, como "sanción" a la no confección del PMCA por los obligados a ello, la imposibilidad de ser beneficiarios de subvenciones relacionadas con el fomento de la movilidad sostenible, la lucha contra el cambio climático ni con la eficiencia energética en cuanto persistan en su actitud no redactora.

Ciertamente, una tal previsión de imposibilidad de acceso a determinada tipología subvencional por ley singular no resulta imposible y existe en la propia Ley estatal de Economía Sostenible (artículo 102) en relación a los planes de movilidad sostenible que hayan de confeccionar las administraciones autonómicas y locales a las cuales se impide el acceso subvencional a ayudas destinadas al transporte urbano o metropolitano.

Ahora bien, una posibilidad como la pretendida por el anteproyecto en este artículo 10.7, que resulta insólita en el panorama legislativo de la CAE con la rotundidad y amplitud con la que se predica y que resulta confusa, cuando no abiertamente contradictoria, con la normación sustantiva que en materia de, por ejemplo, cambio climático ha promovido esta CAE recientemente, hubiera requerido una justificación y motivación amplia en la documentación anexa al anteproyecto ya que supone una excepción a la norma general abierta e igualitaria a la capacidad de obtención de subvenciones por parte de los administrados en el ejercicio de la capacidad de fomento de la administración; capacidad de fomento que, como se sabe y se predica en el artículo 51.2 de la LPOHGPV aprobado por DL 1/1997, de 11 de noviembre, se manifiesta habitualmente en forma de potestad reglamentaria (Gobierno y Consejeros dice la Ley), con independencia de las indicaciones y prescripciones que una norma legal sustantiva pudiera hacer para matizar la capacidad de desarrollo en función de la necesidad de adoptar unas conductas por el bien de una política pública concreta. Es, por ello, necesario realizar algunas matizaciones.

En principio, la configuración de esta imposibilidad de ser sujeto de subvenciones en determinadas materias no se anuda a la necesidad de que ello sea así para el mejor cumplimiento de la política pública de transporte y/o movilidad ni a los mecanismos de control y sanción habituales cuando se configura como obligatoria una actividad que no se lleva a cabo sino que se pretende como la única sanción para una conducta que ni siquiera es supervisada por la administración (en el fondo, a pesar de ser obligatoria, la elaboración de los PMCA se trata de una actividad, al menos para los obligados preexistentes que no realicen reformas sustanciales, que carece de consecuencias). De esta forma, una conducta indeseada (no aprobación de un PMCA) tiene una consecuencia (no acceso a posibles convocatorias subvencionales) que por naturaleza debería ser accesoria de una

consecuencia/sanción principal (por ejemplo, no actividad o cese de actividad en tanto no se confeccione el PMCA obligatorio) que no se ha considerado importante establecer. De hecho, no hay actividad administrativa de supervisión y control de esos PMCA ni de su contenido, tal y como si hay en los otros instrumentos de planeamiento de la movilidad, siendo muy parecido jurídicamente que el plan de centro de actividad tenga un contenido y otro siempre que formalmente se incorporen los contenidos mínimos exigidos. En esta circunstancia, impedir el acceso a subvenciones a los incumplidores puede convertirse en una cuestión retórica y sin sentido para la política pública a preservar.

En segundo lugar, la delimitación de las materias sobre las que se imposibilita la obtención de subvenciones rebasan con amplitud la materia sobre la que se norma en el anteproyecto adentrándose en territorios de cambio climático y de eficiencia energética, cuestiones ambas ajenas al proyecto. Así, por mor de esta norma los departamentos gestores de las materias citadas (Medio Ambiente, Planificación territorial, Agricultura y pesca e Industria, Innovación, Comercio y Turismo en la disposición departamental y reparto de áreas funcionales actualmente en vigor) verían disminuidas sus capacidades de iniciativa de fomento en las materias en las que son competentes. Ciertamente, la ley puede establecer esta limitación pero habría que justificar y motivar que la confección de los PMCA son lo suficientemente cruciales para las dos políticas públicas ajenas al proyecto que su existencia es vital para la obtención de subvenciones en esos campos. Si se desconoce este extremo en materia de eficiencia energética no parece ser el caso en materia de cambio climático ya que la reciente propuesta normativa en ese campo materializada a través del Proyecto de Ley de Cambio Climático, en tramitación parlamentaria actualmente, no se olvida de la parte subvencional en esa materia y adopta una posición radicalmente diferente en cuanto al tratamiento de la capacidad de fomento en cambio climático y lejos de impedir el acceso a subvenciones y ayudas con ese objeto a determinados particulares, empresas y administraciones en según qué circunstancia, incentiva con tratamientos de discriminación positiva a quienes actúen de una determinada manera. Manifestación de ello son los artículos 24, 25 y DT Única del proyecto en tramitación, aceptando en este campo las propuestas realizadas por la OCE en su preceptivo informe de 28 de febrero de 2011.

Para terminar, el contenido de la prescripción legal y lo que trata de preservar es posible obtenerlo a través de las normas que aprueben las bases reguladoras de las subvenciones concretas en las materias concretas, de tal modo que la obtención de ayudas se condicionaría a la confección de los planes MCA actuado como requisitos para poder tomar parte en las correspondientes convocatorias. No es totalmente necesario, pues, ponerlo en una norma con rango de ley para lograr el mismo fin y con mayor razón en una norma de estas características tan planificadora y programática.

Es por ello que esta Oficina entiende que haya de justificarse un texto como el del artículo 10.7 propuesto sugiriendo su eliminación en caso contrario.

En todo caso, un texto más apropiado, en una disposición adicional seguramente, podría ser, como en la sugerencia de esta OCE al proyecto de

Ley de Cambio Climático, la siguiente: *"Las normas o bases reguladoras de la concesión de ayudas o subvenciones en materia de transporte y movilidad sostenible podrán establecer, en orden a la adjudicación de las mismas, la condición relativa a la necesidad de acreditación previa de haber confeccionado los Planes de movilidad urbana o de centro de Actividad que exija la normativa en vigor"*.

Desde otra perspectiva, más cercana a la actividad de discriminación positiva, un texto tentativo pudiera ser: *"Las normas o bases reguladoras de la concesión de ayudas o subvenciones en materia de transportes o movilidad sostenible establecerán, en orden a la adjudicación preferente de las mismas, la condición de haber confeccionado los Planes de movilidad urbana o de centro de Actividad que exija la normativa en vigor"*.

Abordamos a continuación el **Capítulo III** dedicado en el anteproyecto a la financiación de las políticas de movilidad. Este capítulo, en sus cinco artículos establece y regula las "herramientas" susceptibles de procurar medios y modos de financiación de algunas políticas de movilidad.

Resulta dificultoso, en opinión de esta Oficina, entender que el contenido y la función principal de las citadas herramientas sea la financiación de las políticas de movilidad, cuando se acercan más a la regulación de verdaderos instrumentos de programación de la movilidad, siendo así que su abordamiento de realización por las administraciones y particulares obligados o competentes para ello debe desligarse de si de su resultado resultan instrumentos de financiación o no. Es por ello que quizás fuera más útil llamar al Capítulo **"Otras actuaciones de programación en materia de movilidad sostenible"** o algo similar ya que lo que prima es el instrumento y no la necesidad u obligatoriedad, en alguno de ellos, de financiación, que resulta, aunque esencial, parte del resultado de su abordamiento.

Desde esta perspectiva, el artículo 12 del anteproyecto, dedicado a justificar, definir y normar la sostenibilidad económica de las políticas de movilidad y los instrumentos que la disciplinan desde criterios de financiación, viene a establecer unos principios programáticos que solo son susceptibles de entenderse como normativos desde una perspectiva relativamente lejana o parcial.

Así, el párrafo 1 de este artículo, al menos en su primer párrafo, no solo no termina por definir la sostenibilidad económica de las políticas de movilidad sino que describe el modo en que ha de ejecutarse el gasto público, cualquier gasto público, en las administraciones, para ser constitucionalmente aceptable. No hace sino transcribir el artículo 31.3 de la Constitución y, parcialmente, el 3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Es un párrafo, pues, prescindible por sobreentendido. Sugerimos, como alternativa, aplicar y adecuar a las políticas de movilidad sostenible en Euskadi el concepto de "economía sostenible" que se establece con carácter general en la Ley estatal 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible, proveniente, a su vez, de la regulación europea como mero principio.

En relación al segundo párrafo de este párrafo 1 del artículo 12 cabe decir algo parecido ya que su primera parte es descriptiva y no normadora (más propia, por tanto, de una exposición de motivos que de

una regulación dispositiva) y su segunda parte resulta también reiterativa respecto al contenido de 3.2 b) del anteproyecto. Proponemos la elaboración más normativa de su contenido en un texto que establezca que *la sostenibilidad económica de la política de movilidad se garantizará a través de la conveniente planificación de las inversiones en nuevas infraestructuras de transporte, en nuevos servicios y en una gestión eficiente de los servicios públicos, de tal modo que el déficit de cobertura de explotación de los servicios públicos de transporte se contenga gracias a la intensidad de su uso, a la internalización de los costes externos de cada modo de transporte y su necesaria consideración en la financiación de aquellos.*

El párrafo 2 de este artículo sigue poniendo el énfasis en la financiación cuando quizás debiera hacerlo en la descripción y financiación. Sugerimos sustituir "herramientas" por "instrumentos" o "actuaciones".

El párrafo 3 entendemos que debe ir como párrafo 1 de este artículo ya que da sentido al modelo de financiación. En cualquier caso, no se entiende que el segundo de los párrafos de este párrafo sólo se refiera a los niveles autonómico y municipal como si únicamente esos niveles institucionales fuesen los gestores de las políticas de movilidad y, por tanto, necesitados de financiación. Debería corregirse esa laguna. Para concluir, resulta más conveniente atribuir una nueva función coordinadora de los instrumentos (suponemos que se refiere a las herramientas) de financiación a la ATE a través de la modificación de la ley 5/2003 que establecer el contenido de una de sus funciones en una ley sustantiva que se refiere a otra cuestión. La DA Sexta número 3 se refiere, aparentemente, a esta cuestión pero convendría apurar los textos para que la dicción "coordinar" se llevase al texto de la DA Sexta.

El artículo 13 dedicado al contenido de los programas de inversiones resulta una herramienta de dudosa naturaleza exclusivamente financiera ya que se configura más bien como un instrumento de definición y programación de actuaciones en infraestructuras y servicios de transporte con establecimiento de prioridades de abordamiento previsto; siendo así que lo financiero en él es la necesidad de incorporar un estado de recursos disponibles destinados a su satisfacción garantizada. Si bien lo económico y su garantía presupuestaria o extrapresupuestaria, en opinión de este Oficina, es garantía de la acometida de las infraestructuras y servicios de transporte de que se trate en un periodo determinado, no deben confundirse ambas cuestiones ni entender que programar inversiones es una herramienta financiera; casi al contrario, lo económicamente imprescindible es entender que, pudiendo haber inversiones y servicios de transporte en el plan de que se trate, no habrá más abordamiento que el de aquellos que tengan una financiación garantizada a lo largo de un periodo que dura el plan.

El anteproyecto guarda silencio acerca de la virtualidad de los programas de inversiones, su preceptividad o su ubicación (supuestamente para incorporarse como contenido o para convertirse en programación de desarrollo de los planes a los que se hace referencia en el Capítulo anterior) sin que resulte clara su imbricación con los procesos y contenidos planificadores. Ello mismo hace que se haga compleja la lectura conjunta y sucesiva de los dos párrafos del párrafo 4 de este artículo al ser imposible



desubicar (sobre todo con el sistema de financiación institucional interno del que se ha dotado esta comunidad) la institución que elabora el programa de inversiones y la institución que aprueba la financiación del mismo. Deben, pues, ponerse los medios para que sean siempre el mismo nivel institucional con independencia de quién elabore la planificación y en qué instrumento de planificación se incorporen estos programas.

Todo lo comentado en los dos párrafos anteriores respecto a la naturaleza y virtualidad de los programas de inversiones es predicable del modo en que el anteproyecto se refiere, en su artículo 14, a los planes de servicios, los cuales, deberán establecer el modo óptimo de financiarse pero sin que esta necesaria inclusión de lo financiero convierta estos instrumentos de manifestación y gestión de la planificación en materia de transportes/movilidad en instrumentos exclusivamente financieros. Antes bien, son instrumentos de programación y gestión cuya aprobación ha de ser financieramente viable a través de las fórmulas que sean más propicias y con una política tarifaria determinada ya que resulta imprescindible la participación del usuario en la financiación de estos planes.

Su ubicación en el panorama planificador tampoco resulta fácil ya que estos planes de servicios más parecen responder (último párrafo del párrafo 2) a instrumentos que hay que propiciar a la hora de regular los diferentes modos de transporte que a mecanismos que deban establecerse en la planificación de la movilidad sostenible.

En todo caso, este artículo debería cumplir la misión de diseñar estos planes de servicios de modo que tuvieran un denominador común aplicable a cada uno de los planes de servicios de cada modo de transporte de que se trate. Bajo esta perspectiva no resulta entendible desde un plano económico-organizativo la dicción final del primer párrafo del párrafo 2 de este artículo e incluso resulta confuso el párrafo en su totalidad al ser discutible que de conformidad a la Ley 5/2003 las autoridades de transporte tengan capacidades de gestión sobre los operadores de los servicios de transporte. Proponemos su revisión y aclaración.

Para terminar, resulta excesivamente general el párrafo 3 (coordinación mediante convenios) ya que no establece el objeto de esa coordinación y las fórmulas de gestión indirecta u otros tipos de contratación del párrafo 5 también han de entenderse redundantes respecto a las posibilidades de actuación de las administraciones públicas en materia de contratación. Por ello, se sugiere, respectivamente, su concreción y eliminación.

El artículo 15 del anteproyecto resulta el único del capítulo que comentamos que supone un instrumento genuinamente diseñado para la financiación de actividades que influyan de un modo especial en los sistemas de transporte y cuya perspectiva financiera es superior a su perspectiva programadora o planificadora; sin, lógicamente, desmerecer los aspectos sustantivos en este tipo de proyectos de incorporación al sistema de transporte.

En principio, como ya se ha adelantado en otras partes de este informe quizás fuera importante regularizar la terminología utilizada para evitar confusiones y evitar saber en qué instrumento planificador estamos. Así, proyecto inmobiliario, proyecto productivo, nueva implantación de

centros de actividad de especial entidad o desarrollos urbanísticos, como terminología aplicable a estos proyectos de incorporación al sistema de transporte debe ser aclarado. En otro caso, será complicado entender cuándo deben propiciarse estos proyectos y ello con independencia de que la delimitación se haga en el PMPV o en esta norma.

Desde el punto de vista económico-normativo resulta relevante el párrafo 6 de este artículo ya que en él se diseña una obligación económica de dudosa naturaleza (tributaria o de otra naturaleza) que a modo de contribución especial han de sufragar los promotores de aquellos proyectos que requieran de su incorporación al sistema de transporte y por insertarse (a través de conexiones de parcelas, fundamentalmente) en el sistema de transporte aprobado.

En este punto y por tratarse de una materia propia de la Hacienda General del País Vasco, de conformidad al artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, este informe de la OCE incorpora parte del contenido del informe que con fecha 16 de diciembre de 2011 emitió la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Economía y Hacienda sobre este párrafo 6 y en el que se aborda la naturaleza de esta prestación.

*Teniendo en cuenta lo expuesto, y siempre en referencia a los aspectos tributarios del proyecto, se realizan las siguientes consideraciones. En el artículo 15 objeto de análisis se establece la obligación del promotor de un proyecto inmobiliario o productivo con potencial de afectar el sistema de movilidad establecido, de elaborar el denominado "proyecto de incorporación al sistema de transporte" (apartados 1 y 3). Mediante este proyecto se trata de evaluar el incremento potencial de desplazamientos y determinar la capacidad de absorción de los sistemas de transporte, con el fin de establecer las medidas para gestionar de modo sostenible los nuevos desplazamientos generados y concretar las fórmulas de participación del promotor para colaborar en la solución de los problemas derivados de la nueva necesidad de movilidad (apartado 2).*

*Respecto a las fórmulas de participación, en el apartado 6 del artículo se establece que "deberá tomarse en consideración la obligación de los promotores de los desarrollos urbanísticos a participar en la financiación del incremento de los servicios de transporte público que resulten pertinentes en la cuantía que determine el Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique el desarrollo urbanístico. Los recursos así obtenidos serán exclusivamente destinados a financiar la inversión que tenga que hacer la Administración Pública competente para la conexión de las parcelas con el sistema de transporte".*

*Así mismo, el proyecto de incorporación al sistema de transporte será sometido a información pública y a informe del Área de Movilidad y Transportes del Municipio y, en su caso, de la Autoridad Territorial de Transportes (apartado 4). Informes cuyas conclusiones han de considerarse y valorarse para la aprobación definitiva de los planes y proyectos que motivaron la elaboración del proyecto de incorporación al sistema de transporte, debiéndose contemplar, en su caso, medidas correctoras en términos de sostenibilidad (apartado 5).*

*Por tanto, las conclusiones del citado informe del Ayuntamiento, no siendo determinantes, influyen en la aprobación definitiva de los planes y proyectos que motivaron la elaboración del proyecto de incorporación al sistema de transporte. Por otro lado, ha de entenderse que se establece la necesidad de atender por parte de los promotores la obligación de participar en la financiación del coste derivado del incremento de los servicios de transporte público. Participación cuya cuantía ha de señalar el Ayuntamiento donde se ubique el proyecto.*

*La inconcreción de los términos utilizados "deben tomarse en consideración y valorarse las conclusiones", "deberá tomarse en consideración la*

*obligación” e, incluso, la contradicción aparente entre los conceptos “consideración” y “obligación” no ayudan a interpretar y entender con claridad cuales son los instrumentos con los que se pretende alcanzar los objetivos propuestos.*

*Inicialmente pudiera parecer que se trata de una obligación ya regulada, que debe ser atendida. Mientras, en la memoria explicativa e incluso la exposición de motivos del anteproyecto de ley se hace referencia a la creación ex novo de esta nueva obligación. Pudiera existir una falta de coherencia entre lo pretendido y lo regulado. A la luz del contenido del proyecto y de la documentación que le acompaña, no es posible determinar con claridad si nos encontramos ante requerimientos y condicionantes previos (informe y obligación) para la aprobación de los planes y proyectos que motivaron la elaboración del proyecto de incorporación al sistema de transporte, cuestión que pudiéramos entender se circunscribiría a las áreas de urbanismo y transporte, dentro de sus propios ámbitos institucionales competentes, o por el contrario o al mismo tiempo se trata de establecer una obligación consistente en que los promotores entreguen una cantidad de dinero a un ente público (Ayuntamiento) para financiar un gasto público. En este caso, la prestación obligatoria pudiera tener la naturaleza de “prestación patrimonial coactiva” con finalidad recaudatoria o prestación patrimonial de carácter pública y en la que concurrirían todas las características que estableció el Tribunal Constitucional para esta figura en la Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. Siendo así, el cumplimiento del principio de reserva de ley en materia tributaria previsto en el artículo 31.3 de la Constitución exige que la creación de un nuevo tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo deba llevarse a cabo mediante una ley. En esa ley han de concretarse la delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria.*

Dicho esto, resultan igualmente cuestionables las remisiones en blanco a la determinación de las cuantías por parte de los Ayuntamientos y la afectación a unos determinados gastos que se hace de unos determinados ingresos a que se alude en la parte final del párrafo 6 en lo que supone una excepción a la regla general de que todos los ingresos presupuestarios financian todos los gastos presupuestarios aplicable igualmente a los presupuestos municipales. Resulta una excepción que si bien puede establecerse por ley debe estar muy justificada desde la disciplina presupuestaria y sobre lo que no hay motivación en la memoria departamental.

El artículo 16 del anteproyecto, que en absoluto ha de tomarse como una herramienta de naturaleza financiera sino como un presupuesto de hecho de existencia del programa de inversiones y de planes de servicios, hace referencia a los estudios de viabilidad que habrían de acompañar a las infraestructuras y los servicios de transporte.

Ciertamente, estos estudios de viabilidad han de insertarse en los procesos de confección y virtualidad que el anteproyecto concede a las infraestructuras (programas de inversión) y a los planes de servicios, cuestión ésta, como se ha dicho, que no resulta clara en el anteproyecto; es por ello que diseñar abstractamente un instrumento de estas características sin que se sepa su inscripción o dejar que sean los indicadores de movilidad del PMPV los que establezcan los extremos más concretos del modo en que han de valorarse los estudios de viabilidad supone una deslegalización cuyas consecuencias (Párrafo 4 de este artículo) pueden resultar

ciertamente impeditos para la acometida de iniciativas en estos campos de inversiones y servicios.

Además, una interdicción de inejecución como la pretendida puede suponer directamente en el caso de la competencia de carreteras (infraestructuras y financiación completa competencia de las DD.FF. de los TT.HH. en virtud de lo comentado más atrás en este mismo informe) una anomalía e incursión competencial de difícil justificación y ello no hace más que agudizarse con los controles de la parte final del párrafo 4 de este artículo 6. Se sugiere, por tanto, que este instrumento o herramienta de viabilidad inversora y de servicios se reformule incluyendo la necesidad de su confección en los instrumentos del Capítulo III, particularmente en los normados en los artículos 13 y 14 del anteproyecto, matizando o justificando, en todo caso, la taxatividad impeditiva del párrafo 4 respecto al elenco competencial autonómico.

Las Disposiciones Adicionales de la Ley abordan diversas cuestiones relativas a la adecuación de la ley a otros instrumentos de planificación provenientes de las DOT, la normativa sobre Cambio Climático o el Plan General de Carreteras de Euskadi. Del mismo modo, abordan algunas adecuaciones de la normativa autonómica en vigor con motivo del anteproyecto tales como la normativa de suelo, la normativa de la Autoridad del Transporte de Euskadi o la del Plan General de Carreteras.

Con independencia de que técnicamente sean disposiciones adicionales o no (probablemente la mayoría sean disposiciones transitorias o finales), interesa destacar en este momento algunas cuestiones de alcance económico-normativo y organizativo.

La DA3ª aborda la vigencia de la planificación existente en la CAPV en materia de movilidad sostenible en el momento de aprobarse el presente anteproyecto y hasta que se confeccionen los Planes previstos en los artículos 7,8 y 9 (en relación a la DF3ª que establece plazos de confección). Por lo que toca a la administración de la CAE (PMPV), se prevé la vigencia de una hipotética nueva planificación que debiera regir a partir de 2013 y cuyos extremos, como ha sido comentado al comienzo de este informe, ya han sido informados en sus líneas económicas básicas y se están elaborando.

Con independencia de bajo qué fórmula se aprobaría esa planificación nueva (probablemente no como un PTS ya que los pasos dados hasta ahora y a tenor de lo transcrito a propósito del artículo 7 nada augura un procedimiento de planificación territorial), una previsión como la de la DA3ª da a entender una disociación temporal entre normación y planificación de tal modo que de aprobarse el PDMS para comenzar a regir de 2013 a 2020 su vida podría ser efímera de aprobarse la ley ahora informada este ejercicio. En este caso, no merecería la pena aprobar el PDMS ya que habría, en cinco meses que aprobar el PMPV. Por el contrario, si la norma de movilidad sostenible no llegara a aprobarse esta legislatura, habría que retomar el anteproyecto desde el inicio con lo cual tampoco tiene mucho sentido la previsión. Por todo ello, quizás fuera conveniente replantearse siquiera la previsión de esta DT3ª, siendo más razonable dejar que las planificaciones sigan su curso siendo, en el peor de los casos, el PMPV

(aprobado por decreto) quien estableciera la pervivencia y en qué términos del futuro PDMS 2013-2020.

La Disposición Adicional Sexta, que aborda algunas modificaciones en la Ley 5/2003, de la ATE, establece en su número 5 una nueva función que parece provenir del artículo 12.3 del anteproyecto. Habría que apurar las dicciones para que los textos coincidieran tanto en el vehículo (informe general sobre los planes) y el contenido (informe sobre la coordinación de elementos de financiación).

### **III.- INCIDENCIA ORGANIZATIVA Y PRESUPUESTARIA**

En este apartado destaca la creación de la Comisión Asesora en materia de Movilidad. Para ello la DA Sexta establece en sus números 7 y 8 esta creación a través de la inclusión de un nuevo artículo 13 bis en la Ley 5/2003 y a través de la modificación del artículo 7 para hacer que la ATE puede actuar en Comisión Asesora.

La normación propuesta, que debería haber sido informada de manera preceptiva por la Dirección de Innovación y Administración Electrónica del Departamento de Justicia y Administración Pública en base a las competencias a esta instancia atribuidas (supone un cierto cambio organizativo), no resulta desde lo económico-organizativo satisfactoria ya que parece incorporar una cierta contradicción al entender que la ATE puede actuar constituida en Comisión Asesora (nuevo artículo 7), siendo así que ello hubiera conllevado, a su vez, que esta manera de actuar no alterara la composición de la ATE y de entre sus miembros se eligieran algunos que se constituyeran en Comisión Asesora. Pero ello no sucede ya que la composición de esta Comisión Asesora y la de la ATE no sólo no coincide sino que resulta completamente nueva (salvo tres miembros del pleno) por lo que difícilmente actuará la ATE constituida en Comisión Asesora. Debe, pues eliminarse esta manera de entender la Comisión Asesora eliminando el artículo 7 nuevo propuesto o, alternativamente, elegir la representación de entre los que componen la ATE para que actúen como Comisión asesora.

Además, convendría, en el artículo 13.bis nuevo, establecer las funciones de la Comisión Asesora de nueva creación ya que de lo contrario la normación quedaría incompleta. Podría preverse su regulación reglamentaria.

La tangencial afección presupuestaria que el apartado 5 de la memoria Económica establece para la entrada en vigor de la ley se limita (aunque con presupuestos 2011) a la consignación de determinados créditos para hacer frente a la elaboración de la planificación que resulta competencia de esta CAE. Esta Oficina ha comprobado la existencia, también en los presupuestos 2012, de una consignación para este fin (proveniente, en parte, de créditos de compromiso de ejercicios anteriores) siendo así que el programa 5142 de la sección 06 contempla créditos bajo el epígrafe "Plan Director de MS. Estrategia común en materia de movilidad 2020" y en el subconcepto 23899, partida 013.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el anteproyecto examinado, se emite el presente informe para su incorporación al expediente tramitado.

En Vitoria-Gasteiz, a 30 de enero de 2012