



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVLIDAD SOSTENIBLE DE EUSKADI.

Descripción de los antecedentes y justificación de la iniciativa normativa.

Euskadi, al igual que el conjunto de países europeos, se enfrenta a la necesidad de implantar políticas que fomenten un desarrollo sostenible tanto en términos económicos, como sociales y medioambientales.

Conscientes de esta necesidad, ya en 2001 la Comisión Europea elaboró el primer Libro Blanco, que supuso una verdadera inflexión en cuanto a la Política Común de Transportes, política calificada de ámbito común desde hacía décadas.

En línea con este nuevo marco europeo, desde el Gobierno Vasco se puso en marcha el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2002-2012. Dicho plan, que definía el transporte como “un sector estratégico y básico de naturaleza económica, con capacidad de cohesión social y territorial y, como instrumento de relación económica, social y cultural de Euskadi con el exterior”, ha permitido a Euskadi disponer en la actualidad de un sistema de transporte competitivo.

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, estableciendo 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, de carácter integrado e indivisible y que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental.

Euskadi ha asumido su compromiso con esta Agenda 2030 de las Naciones Unidas alineando las políticas públicas para lograr un desarrollo humano que garantice los servicios esenciales a todas las personas y un crecimiento sostenible que genere oportunidades de empleo de mayor calidad. En este sentido, la Agenda Basque Country 2030 refleja el grado de alineamiento y contribución del Programa de Gobierno 2016-2020 y de las políticas sectoriales que lo desarrollan, con los objetivos y metas vinculadas a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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

En este nuevo marco, y en línea con los compromisos del programa de la presente legislatura, el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030 planifica los escenarios a corto y medio plazo para que Euskadi siga siendo un referente en materia de transporte, entendiendo el transporte sostenible e integrado como instrumento clave de la ordenación económica, de la cohesión social, del desarrollo socio-económico de Euskadi y del medio ambiente.

La red de transporte de Euskadi tiene que servir como palanca de impulso de la competitividad del tejido socioeconómico vasco, convirtiéndose en una red innovadora y de referencia en la ordenación económica del país, del territorio, del impulso de la cohesión social y de la igualdad de oportunidades en el acceso a las actividades formativas y económicas y de la promoción de hábitos de comportamiento y vida compatibles con el medio ambiente.

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

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

Por otro lado, con una incidencia menor por lo concreto que resulta, el transporte de personas por medio de cable presenta ciertas peculiaridades en relación con los habituales medios de transporte terrestre. En la actualidad, en la Comunidad Autónoma del País Vasco existen varias instalaciones de este tipo que se han estado rigiendo por un marco legal estatal, conformado por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y de manera más específica por la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos y por el Decreto 673/1966, de 10 de marzo, que aprobó su reglamento de aplicación, que resulta hoy obsoleto e insuficiente debido a las innovaciones tecnológicas que este sistema de transporte ha tenido en los últimos años, y que se han recogido en el Reglamento (UE) 2016/424, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE, y el Real Decreto 596/2002, de 28 de junio, por el que se incorporaba al ordenamiento interno la citada Directiva 2000/9/CE.

Esta situación justifica que sea necesario disponer de una norma con rango de ley que regule la construcción y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable en Euskadi, al amparo de la atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia exclusiva en materia de transportes por cable que discurren íntegramente en el territorio del País Vasco, conforme a lo previsto en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Todo ello hará que se pueda avanzar hacia el objetivo principal de la presente ley que, no es otro que el de la movilidad sostenible, concebida de forma integral respecto a las modalidades de transporte a fin de crear un sistema más eficaz, sostenible, competitivo, accesible y adaptado a los y las usuarios/as, requiriendo la transferencia entre modos de transporte, la intermodalidad, la planificación de infraestructuras y su financiación, situando a las personas en el centro de dicha política.

El Programa Legislativo de la XI Legislatura (2016-2020) fue aprobado por Acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco en su sesión de 28 de febrero de 2017. Este Programa, incluye el Proyecto de Ley Movilidad Sostenible de Euskadi que ahora se tramita.

Fundamentos y viabilidad jurídica y material.

Competencia de la CAE.

El anteproyecto de ley es viable jurídica y materialmente, toda vez que en virtud del artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la competencia exclusiva, entre otras, en materia de transportes terrestres ferrocarriles y de transporte por este medio y asimismo de transporte por cable, materializándose dichas transferencias por Decreto 2488/1978, de 25 de agosto y Decreto 1446/1981, de 19 de junio.

Asimismo el artículo 10.25 de dicho texto legal le reconoce la competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía, el artículo 10.31 de dicho texto legal le reconoce competencia exclusiva en materia de urbanismo y ordenación del territorio y el artículo 11.1.a) la competencia de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta el régimen competencial existente en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que se recoge en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases de régimen Local, en la Ley del Parlamento Vasco 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera y en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Competencia orgánica y funcional:

El Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, atribuye en su artículo 7.1.t) al Departamento Desarrollo Económico e Infraestructuras las funciones y áreas de actuación actuaciones en materia de transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 74/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, corresponde a la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 26 y 28 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y cuantas le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación asignadas al Departamento. En concreto el artículo antes citado [art. 26.8] le faculta para proponer para su aprobación por el Gobierno, proyectos de ley en materias propias de su competencia.

Repercusiones en el ordenamiento jurídico.

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

Contenido de la regulación propuesta.

El anteproyecto de ley se divide en una exposición de motivos, cinco capítulos en los que se encuentran sistematizados veinte preceptos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El **Capítulo I** sobre “Disposiciones Generales” regula el objeto, los principios de actuación y los objetivos de la política de movilidad sostenible en Euskadi, así como define los conceptos necesarios para aplicar de manera homogénea y eficaz las políticas de movilidad por cada administración o entidad competente.

El **Capítulo II** sobre “Impulso de la movilidad sostenible” atiende al compromiso que como país asume Euskadi, estableciendo que las administraciones públicas en Euskadi fomentarán el uso del transporte público, el uso de vehículos menos contaminantes, y se promoverán programas formativos sobre movilidad sostenible, todo ello de acuerdo al compromiso de impulsar políticas que potencien una movilidad sostenible.

El **Capítulo III** sobre “Instrumentos de planificación y órganos de gestión” contiene la regulación de los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible, así como los órganos de gestión de la planificación de la movilidad.

Los instrumentos de planificación son los siguientes: el plan de movilidad y transporte sostenible de Euskadi; los planes de movilidad sostenible de los Territorios Históricos; los planes de movilidad urbana sostenible y el plan director de vías ciclables.

Se regula el contenido de dichos planes, su periodo de vigencia, el procedimiento de aprobación, así como los indicadores de evaluación y seguimiento que deberán contener dichos planes. Se determina que los órganos de gestión de la planificación de la movilidad serán las distintas administraciones públicas competentes en materia de transporte así como la Autoridad del Transporte de Euskadi y las Autoridades Territoriales del Transporte que se constituyan conforme a lo previsto en la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi.

El **Capítulo IV** sobre “Instrumentos de gestión de la movilidad” regula el sistema tarifario único e integrado, que se promoverá por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Se regulan los planes de servicios de transporte, que se elaborarán, tramitarán y aprobarán por la administración pública competente sobre el medio de transporte de que se trate y serán preceptivamente informados por la Autoridad del Transporte de Euskadi en los supuestos establecidos. Por último, se establece que la administración promotora de las infraestructuras de transporte que incidan en la movilidad, deberá incluir una evaluación motivando su necesidad y sostenibilidad.

El **Capítulo V** sobre “Transporte por Cable” regula el régimen competencial en relación con las instalaciones de transporte por cable, así como el régimen administrativo de la construcción, puesta en servicio, explotación e inspección de estas instalaciones. En cuanto al régimen competencial, recordamos lo dispuesto en el artículo 17.1.18) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, respecto a las competencias propias de los municipios en relación a los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos municipios.

La **Disposición Adicional** contempla la vigencia del Plan Director de Transporte Sostenible 2030 hasta la entrada en vigor del primer Plan de Movilidad y Transporte

Sostenible de Euskadi. El citado Plan Director de Transporte Sostenible 2030, fue aprobado por Orden de 5 de junio de 2017 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras y comunicado al Consejo de Gobierno de 13 de junio de 2017.

La **Disposición Transitoria Primera** establece que las Autoridades Territoriales existentes a la entrada en vigor de la ley mantendrán plena vigencia e idéntica estructura en sus órganos de gobierno.

A estos efectos señalar que actualmente existen las siguientes Autoridades Territoriales:

-La Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa-Gipuzkoako Garraioaren Lurralde Agintaritza (en adelante ATTG)-creada por convenio de colaboración de fecha 30 de septiembre de 2010, con la forma jurídica de consorcio y personalidad jurídica propia.

-La Autoridad de Movilidad de Bizkaia-creada por convenio de cooperación de 27 de febrero de 2017, entre la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao, como órgano de cooperación carente de personalidad jurídica propia. (BOPV nº94, de 19.05.2017).

-La Autoridad de Movilidad de Álava-creada por convenio de cooperación de 6 de marzo de 2018, entre la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Alava y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, como órgano de cooperación carente de personalidad jurídica propia. (BOPV nº76, de 20.04.2018).

La **Disposición Transitoria Segunda** establece 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.

A estos efectos, señalar que actualmente existen dos funiculares a los que afecta esta Disposición Transitoria Segunda:

-Funicular de Igeldo-

Por Real Orden de 27 de diciembre de 1912 del Ministerio de Fomento, se otorgó a la sociedad anónima Monte Igeldo la concesión del ferrocarril-funicular de Ondarreta al Monte Igeldo, por un plazo de 99 años, con arreglo al pliego de condiciones particulares publicado en la misma Gaceta y a lo prevenido en las leyes de ferrocarriles de 23 de noviembre de 1887 y reglamento para su ejecución, así como a las disposiciones de carácter general dictadas o que se dictasen que fueran aplicables al ferrocarril de que se trata. El contrato expiró por el transcurso de su plazo de vigencia – 99 años – el 28 de diciembre de 2011. No obstante, por Resolución de 8 de enero de 2018, de la Directora de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras se acordó aplazar la fecha de entrega de los bienes que figuran en el Inventario establecido por la Administración afectos a la concesión del contrato de gestión de servicio público hasta que la Administración efectúe el requerimiento oportuno y establecer la continuidad en la prestación del servicio por parte de la empresa Monte Igeldo, S.A., quedando habilitada en su prestación en las condiciones recogidas en el pliego concesional, hasta que se adjudique la prestación del contrato de gestión de servicio público, y, en todo caso, hasta un plazo máximo de 24 meses, desde el 19 de enero de 2018.

-Funicular de Artxanda-

Por Real Orden de 27 de agosto de 1915 del Ministerio de Fomento, se otorgó a D. Evaristo San Martín y Larraz la concesión del ferrocarril funicular de Bilbao (calle General Castaños) al monte Artxanda, por un plazo de 99 años (artículo 14 del Pliego de Condiciones Particulares), con arreglo al pliego de condiciones particulares publicado en la misma Gaceta, así como a las tarifas a él adjuntas, y a lo prevenido en las leyes de ferrocarriles de 23 de noviembre de 1887 y reglamento para su ejecución, así como a las disposiciones de carácter general dictadas o que se dictasen que fueran aplicables al ferrocarril de que se trata. El 27 de septiembre de 1916 se inscribió la concesión a favor de la sociedad anónima “Funicular de Archanda”, por título de reconocimiento y cesión; siendo dicha sociedad anónima actualmente de titularidad del Ayuntamiento de Bilbao. La concesión, otorgada por un plazo máximo de 99 años, finalizó el 31 de agosto de 2014. No obstante, por resolución de 15 de enero de 2018, de la Directora de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, se acordó establecer la continuidad en la prestación del servicio por parte de la empresa Funicular de Artxanda, S.A., quedando habilitada en su prestación en las condiciones recogidas en el pliego concesional, hasta que esta Administración instrumente y formalice el convenio de colaboración interadministrativa con el Ayuntamiento de Bilbao y, en todo caso, hasta un plazo máximo de 18 meses, desde el 1 de febrero de 2018. Asimismo se acordó aplazar la fecha de entrega de los bienes que figuran en el inventario establecido por la Administración afectos a la concesión del contrato de gestión de servicio público, hasta que se formalice el citado convenio, donde se determinarán las condiciones de la reversión.

La **Disposición Transitoria Tercera** establece que 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.

A estos efectos, señalar que actualmente existen los siguientes ascensores a los que afecta esta Disposición Transitoria Segunda:

–Ascensor de Solokoetxe (Bilbao)–

Situado en la calle Iturribide, 10 de Bilbao, está gestionado por la Sociedad Anónima Ascensores de Solocoeche, S.A., a través de una concesión de la Jefatura de Obras Públicas de Vizcaya, otorgada por resolución de 17 de diciembre de 1934, publicada en Boletín Oficial del Señorío de Vizcaya de 19 de diciembre de 1934, con arreglo al pliego de condiciones establecido en la propia resolución y acogida a la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y demás normativa de aplicación. La citada resolución de 17 de diciembre de 1934 no establece plazo específico de duración de la concesión, por lo que se entiende que su duración máxima es de 99 años.

–Ascensor de Begoña (Bilbao)–

Situado en la calle de la Esperanza de Bilbao, está gestionado por la Sociedad Anónima Ascensores a Begoña, S.A., a través de una concesión de la Jefatura de Obras Públicas de Vizcaya, otorgada por resolución de 30 de diciembre de 1943, publicada en Boletín Oficial del Señorío de Vizcaya de 19 de enero de 1944, con arreglo al pliego de condiciones establecido en la propia resolución y acogida a la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Gaceta de Madrid nº 105, de 15 de abril de 1877) y

demas normativa de aplicación. La citada resolución de 30 de diciembre de 1943 no establece plazo específico de duración, por lo que se entiende que su duración máxima es de 99 años.

Tras comprobarse por el GV el cese unilateral del servicio y cierre de las instalaciones a partir del día 9 de julio de 2014, por Resolución de 18 de noviembre de 2014, del Director de Servicios, se acordó la caducidad del contrato por incumplimiento del concesionario estableciéndose expresamente que los efectos de esta resolución son la reversión de la obra a la administración y la incautación de la fianza o garantía y que se proceda en otro expediente a dilucidar la liquidación del contrato y a determinar los daños y perjuicios que este expediente ha ocasionado a la administración.

La Sentencia del TSJPV, nº285/2016, de 28 de junio de 2016, estimó el recurso presentado por Ascensores a Begoña, SA, contra la citada resolución de 18 de noviembre de 2014 (de caducidad por incumplimiento de la concesionaria) y las resoluciones de 16 de julio de 2015 y 15 de septiembre de 2015 (de reversión de bienes), anulando las citadas resoluciones y declarando caducada la concesión por imposibilidad sobrevenida de mantener la explotación del servicio. Posteriormente, el Tribunal Supremo, en las Sentencias nº 689/2018, de 26 de abril de 2018 y nº 1291/2018, de 18 de julio de 2018, ha resuelto que, desestimando el motivo invocado por el GV, NO ha lugar a los recursos de casación interpuestos por el GV.

-Ascensor de Arangoiti (Bilbao)-

La concesión para la gestión del servicio de transporte del ascensor de Arangoiti, situado en el término municipal de Bilbao, fue otorgada a la Sociedad Anónima Fincas y Transportes por Resolución de 2 de junio de 1954, de la Jefatura de Obras Públicas de Vizcaya, publicada en el Boletín Oficial del Señorío de Vizcaya nº 64, de 9 de junio de 1954, con arreglo al pliego de condiciones establecido en la propia resolución y acogida a la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y demás normativa de aplicación. La citada resolución de 17 de diciembre de 1934 no establece plazo específico de duración de la concesión, por lo que se entiende que su duración máxima es de 99 años.

Tras el abandono de la explotación por parte del concesionario, por Resolución de 22 de julio de 2012, de la Directora de Servicios del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco, se acordó la caducidad, por incumplimiento del concesionario, de la concesión para la explotación del servicio público de transporte de los citados ascensores. Dicha resolución de caducidad fue objeto de Recurso Contencioso-Administrativo (nº 39/2012) y por Sentencia de 10 de septiembre de 2012 el TSJPV (en adelante TSJPV) desestimó el recurso de la empresa concesionaria Fincas y Transportes, S.A. Tras interponerse por el concesionario Recurso de Casación frente a la citada sentencia del TSJPV, de 10 de septiembre de 2012, el Tribunal Supremo por Sentencia de 6 de mayo de 2015, señala que no ha lugar al recurso de casación.

La **Disposición Final Primera** procede a modificar la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi, añadiendo a la ATE funciones de informe preceptivo en relación con los planes de movilidad y los planes de servicios regulados en la presente ley, informes que tendrán carácter vinculante en los supuestos establecidos en los apartados b), c) y h) del artículo 5.1.5 de la citada Ley.

Respecto a las Autoridades Territoriales de Transporte, se establece la necesidad de que aquellas que sean creadas a partir de la entrada en vigor de la ley sean entidades de

derecho público con personalidad jurídica propia, a efectos de que la Administración de la CAPV entre a formar parte de ellas. Asimismo se relacionan algunas de las funciones que podrán tener las Autoridades Territoriales del Transporte.

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, en otras Administraciones y en los particulares, así como en la economía en general.

Trámites ante la Unión Europea.

El proyecto no ha de ser objeto de trámite alguno ante la Unión Europea, puesto que no contiene programas o convocatorias subvencionales como tales y por no exigirlo ningún instrumento de Derecho de la Unión Europea.

Método para la redacción bilingüe del texto normativo.

El sistema que se utilizará para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 10/1982 del Euskera será el de traducción por el Servicio de Traducción Oficial del Gobierno Vasco de la versión castellana/euskera del texto normativo.

Fdo: Janire Bijueska Bedialauneta
Garraio Plangintzaren zuzendaria
Directora de Planificación del Transporte