



**SR. CONSEJERO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,  
VIVIENDA Y TRANSPORTES**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 22 de diciembre de 2021, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 199/2021, relativa al **anteproyecto de Ley del transporte por cable (Ref.: DNCG\_LEY\_109719/20\_08)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresan el parecer de la Comisión los vocales Sr. Calonge Crespo y Sra. Pérez Ovejero.

**PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

**VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

**VOCALES:**

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D.<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Lourdes Pérez Ovejero.

D.<sup>a</sup> Mirari Erdaide Gabiola.

D.<sup>a</sup> Jaione Juaristi Sánchez.

**SECRETARIO:**

D. Jesús M.<sup>a</sup> Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N.º 204/2021

### ANTECEDENTES

1. Por Orden de 11 de noviembre de 2021 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, se somete a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento, que tiene entrada en esta Comisión el día 15 del mismo mes y año.
2. El expediente remitido comprende, además de la orden acordando la consulta, la siguiente documentación:





- a) Orden de 18 de diciembre de 2020 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración del anteproyecto de ley.
- b) Orden de 5 de febrero de 2021 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración de la norma, a la que acompaña el primer borrador del anteproyecto, en euskera y castellano.
- c) Informe sobre las aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa del anteproyecto, de fecha 1 de marzo de 2021.
- d) Orden de 8 de abril de 2021 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, de aprobación previa del anteproyecto de ley, a la que se acompaña borrador del anteproyecto de ley, en euskera y castellano.
- e) Memoria económica suscrita por el Director de Planificación del Transporte el 7 de abril de 2021, en castellano, y el 25 de mayo de 2021 en euskera.
- f) Memoria justificativa del anteproyecto suscrita por el Director de Planificación del Transporte el 7 de abril de 2021, en castellano, y el 25 de mayo de 2021 en euskera.
- g) Informe justificativo de ausencia de relevancia desde el punto de vista del género suscrito por el Director de Infraestructuras del Transporte el 7 de abril de 2021.
- h) Informe de la Asesoría Jurídica suscrito el 22 de abril de 2021.
- i) Requerimiento de Emakunde solicitando una evaluación sobre el impacto del anteproyecto en función del género, suscrito el 5 de mayo de 2021.
- j) Informe previo de impacto en función del género suscrito el 6 de mayo de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.
- k) Publicación en el Boletín Oficial de País Vasco (BOPV) de 11 de mayo de 2021 de la Resolución de 26 de abril de 2021, del Director de Planificación del Transporte, por la que se somete a información pública el anteproyecto.
- l) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 17 de mayo de 2021.
- m) Informe de Emakunde suscrito el 21 de mayo de 2021.



- n) Certificación de la Secretaría de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi de 25 de mayo de 2021.
- o) Informe 11/21 de la Junta Asesora de Contratación Pública, suscrito el 26 de mayo de 2021.
- p) Alegaciones del Ayuntamiento de Bilbao, suscritas el 3 de junio de 2021.
- q) Alegaciones de la empresa Monte Igueldo S.A., suscritas el 11 de junio de 2021.
- r) Memoria sucinta sobre el procedimiento de tramitación del anteproyecto suscrita el 6 de julio de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.
- s) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, suscrito el 22 de julio de 2021.
- t) Dictamen 4/21 del Consejo Económico y Social Vasco, suscrito el 30 de julio de 2021.
- u) Memoria sucinta sobre el procedimiento de tramitación del anteproyecto, suscrita el 18 de octubre de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.
- v) Informe sobre las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, suscrito el 18 de octubre de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.
- w) Acta de la Comisión Bilateral prevista en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (en adelante, LILE), celebrada el 28 de setiembre de 2021.
- x) Informe de la Dirección de Presupuestos, suscrito el 29 de octubre de 2021.
- y) Nuevo borrador del anteproyecto de ley.
- z) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, suscrito el 2 de noviembre de 2021.
- aa) Memoria sucinta sobre el procedimiento de tramitación del anteproyecto para la Comisión Jurídica Asesora, suscrita el 4 de noviembre de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.



- bb) Memoria económica complementaria, suscrita el 4 de noviembre de 2021 por el Director de Planificación del Transporte.
- cc) Justificante de envío al Parlamento en la fase 1.
- dd) Justificante de la exposición del anteproyecto de ley en *Legesarea*.

### **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN.**

- 3. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”.

### **DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO**

- 4. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración tiene por objeto regular el transporte de personas por cable en la Comunidad Autónoma.
- 5. Consta de una exposición de motivos y treinta y ocho artículos agrupados en cuatro capítulos, además de una disposición adicional única, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final.
- 6. La exposición de motivos comienza por describir el marco normativo actual en el que se desarrolla el transporte por cable, compuesto fundamentalmente por normativa comunitaria de carácter técnico y por la normativa estatal, parte importante de la cual resulta preconstitucional. Esta situación justifica, según esta exposición, 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.
- 7. El capítulo I —Disposiciones generales— contiene once artículos. El artículo 1 concreta el objeto del proyecto en la regulación de la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable que discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). El artículo 2 se refiere al ámbito de aplicación, incluyendo los funiculares, teleféricos y telesquíes, y estableciendo las instalaciones excluidas del mismo. El artículo 3 se dedica a los objetivos de la norma, garantizando el más alto nivel de seguridad, la accesibilidad de todas las personas, la compatibilidad de la construcción y explotación con el medio ambiente y la protección de los derechos de las personas usuarias. El artículo 4 clasifica las instalaciones de transporte por cable en función de si constituyen un



medio de transporte público o privado. Entre las primeras diferencia, a su vez, aquellas que tienen la consideración de servicio público de aquellas que no tienen tal consideración. Finalmente, en razón a su ámbito o ubicación, diferencia entre instalaciones de ámbito urbano e interurbano según estén ubicadas en un solo término municipal o en más.

8. El artículo 5 aborda el régimen competencial, estableciendo un reparto entre la Administración General de la CAPV y los municipios con población superior a 50.000 habitantes. En todo caso, se reserva a la Administración General del CAPV el desarrollo normativo de la ley, la planificación general y coordinación. El artículo 6 impone el cumplimiento de las obligaciones que deriven del resto de legislación sectorial, en especial en materia de accesibilidad. El artículo 7 establece una serie de normas generales en las que se persigue la seguridad de las instalaciones. El artículo 8 prevé la posibilidad de que el Gobierno Vasco cree un Registro de instalaciones de transporte por cable, sin perjuicio de los registros que, en su caso, se puedan establecer por cada Administración competente. El artículo 9 contempla la zona de afección, definiéndola y estableciendo que quedará sujeta a servidumbre legal de construcción y conservación de la instalación y de salvamento de personas. El artículo 10 referencia los derechos de las personas usuarias, y el artículo 11, las obligaciones y prohibiciones para las personas usuarias.
9. El capítulo II —Régimen administrativo de instalación y explotación— se divide en tres secciones. La sección primera contempla las instalaciones de transporte público de personas por cable consideradas de servicio público y contiene ocho artículos, que van desde el 12 hasta el 19.
10. El artículo 12 regula las actuaciones preparatorias. El artículo 13, el inicio del procedimiento, cuya iniciativa puede corresponder a las administraciones públicas o a cualquier persona física o jurídica que acredite disponer de suficiente capacidad. El artículo 14 detalla el proyecto de explotación del servicio y de las obras precisas, estableciendo la justificación que debe incorporar el mismo. El artículo 15 señala la necesidad del trámite de información pública y los informes necesarios, destacando el de otros entes y administraciones afectadas por la instalación. El artículo 16 aborda la aprobación del proyecto y la declaración de utilidad pública que ello supone. El artículo 17 contempla las particularidades del régimen de la construcción y explotación de las instalaciones. El artículo 18, las condiciones de los contratos, remitiéndose a la legislación sobre contratación del sector público. El artículo 19 formula la vigencia y extinción de los contratos, que deberá fijarse en función de los plazos de amortización previstos en el proyecto y aprobados por la Administración.



11. La sección segunda del capítulo II atañe a las instalaciones de transporte público de personas por cable no consideradas de servicio público y comprende seis artículos, que van desde el 20 hasta el 24, ambos incluidos.
12. El artículo 20 define el procedimiento y documentación necesaria para acceder a construir y explotar instalaciones de transporte público por cable que no tengan la consideración de servicio público. La iniciativa, también aquí, corresponde tanto a las administraciones públicas como a cualquier persona física o jurídica que acredite disponer de suficiente capacidad. El artículo 21 alude a la aprobación del proyecto por parte del órgano competente, estableciendo un plazo de resolución de 6 meses, transcurrido el cual sin haberse notificado resolución expresa la persona interesada podrá entender desestimada su solicitud. El artículo 22 expone la autorización administrativa de explotación, cuya concesión debe preceder a la autorización de puesta en servicio que corresponde en todo caso al Gobierno Vasco. El artículo 23 concreta las condiciones de la autorización, y en él destaca el condicionamiento a su renovación anual. Y el artículo 24, las particularidades de la modificación y transmisión de las instalaciones. En cuanto a la modificación, establece la necesidad de autorización cuando se trate de modificaciones esenciales, bastando con la simple comunicación en el resto de los casos. La transmisión de la titularidad de una instalación queda igualmente sujeta a autorización previa.
13. La sección tercera del capítulo II concierne a las instalaciones de transporte privado. Comprende un único artículo, el 25, el cual requiere igualmente autorización previa para estas instalaciones, remitiéndose en cuanto al procedimiento a lo previsto en la sección segunda con las variaciones que se determinen, en su caso, teniendo en cuenta sus especiales características.
14. El capítulo III —Inspección, control de las instalaciones y régimen sancionador— comprende los artículos 26 y 27. El primero de ellos regula el régimen de inspección. Se otorga la condición de autoridad pública al personal que realice funciones de inspección y destaca la posibilidad de atribuir la potestad inspectora a las empresas explotadoras del servicio público de transporte por cable, en relación con la vigilancia inmediata de la observancia por las personas usuarias y terceros en general. El artículo 27, por su parte, se refiere a la documentación de control que deben cumplimentar y mantener las personas que realizan los servicios y actividades regidos por el propio anteproyecto.
15. El capítulo IV —Régimen sancionador— contiene once artículos. El artículo 28 determina la responsabilidad y establece en abstracto quiénes son potenciales sujetos responsables por las infracciones administrativas previstas en el



anteproyecto. El artículo 29 define las infracciones como las acciones u omisiones de las distintas personas responsables tipificadas y sancionadas conforme al anteproyecto. Su clasificación recoge la distinción típica en muy graves, graves y leves. Los artículos 30, 31 y 32 contienen respectivamente las infracciones muy graves, graves y leves. El artículo 33 contempla la posibilidad de adopción de medidas cautelares, remitiéndose a tal fin a la legislación reguladora de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. El artículo 34 fija las sanciones y su graduación y define también la reincidencia. El artículo 35 prevé como medidas accesorias la caducidad de la concesión o revocación de la autorización y la intervención del servicio público. El artículo 36 delimita al plazo de prescripción de infracciones y sanciones mediante remisión a la normativa vigente sobre la potestad sancionadora. El artículo 37 expone los órganos competentes para imponer sanciones, señalando que la revocación de la autorización deberá ser impuesta en todo caso por la Administración que la otorgó. El artículo 38 determina el procedimiento sancionador mediante remisión a la legislación reguladora de la potestad sancionadora de la CAPV y estableciendo un plazo de caducidad de seis meses.

16. La disposición adicional única faculta a la Administración General de la CAPV para adaptar la cuantía pecuniaria de las sanciones en función de la evolución de los índices de precios al consumo.
17. La disposición transitoria primera establece que, en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario de la ley, se aplicarán, en lo que no se oponga a la misma, las normas vigentes en esta materia. La segunda establece la subrogación en la posición de la Administración General de la CAPV como ente concedente de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubican los ascensores de servicio público de ámbito urbano, posponiendo la misma a la suscripción de un convenio entre las administraciones afectadas. La tercera establece la subrogación en la posición de la Administración General de la CAPV como ente concedente de los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes en cuyo término municipal se ubican instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano. La cuarta determina la aplicación de la ley a los expedientes de autorizaciones y concesiones que se encuentren en trámite a su entrada en vigor.
18. La disposición final dispone el momento de la entrada en vigor de la norma.



## **CONSIDERACIONES**

### **I TÍTULO COMPETENCIAL**

19. La competencia de nuestra Comunidad Autónoma para afrontar la regulación proyectada tiene como punto de partida el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), según el cual, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de transporte por cable sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 y 21 de la Constitución (CE).
20. Lógicamente, a tenor de lo dispuesto en los artículos 148.1. 5ª y 149.1. 21ª de la CE, el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, de tal forma que la competencia se encuentra circunscrita al transporte por cable cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como ha confirmado el Tribunal Constitucional (por todas, Sentencias 86/1988 de 3 mayo, y 118/1996, de 27 de junio).
21. Sentado el marco competencial “primario” en el que ha de desenvolverse el anteproyecto en materia de transporte por cable, y aunque en nada afecte en la práctica al anteproyecto, se ha de señalar que las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de transporte por cable fueron ampliadas mediante Ley Orgánica 5/1987, de 30 de junio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. A través de esta ley orgánica, como su propio título indica, se delegaron en las comunidades autónomas una serie de competencias estatales en materia de transportes por carretera y por cable.
22. Con respecto a estos últimos, su artículo 9 señala en primer lugar que: “1.- En relación con los transportes realizados en teleféricos u otros medios en los que la tracción se haga por cable y no exista camino de rodadura fijo de competencia del Estado se delegan en la correspondiente comunidad autónoma análogas funciones a las previstas en el artículo 2 en relación con los servicios reguladores de transporte de viajeros por carretera”. El artículo 2, por su parte, se refiere a los servicios parciales comprendidos en líneas regulares interiores de viajeros, cuyo itinerario discorra por el territorio de más de una comunidad autónoma, y que se definen como aquellas expediciones de una línea de transporte público regular, que explotan con calendario y en su caso horario propio, tramos fragmentarios de la línea matriz y se encuentran íntegramente comprendidos en el ámbito territorial de una comunidad autónoma.





23. En segundo lugar, ese mismo artículo 9 señala que: “2.- La delegación se entenderá producida en la comunidad autónoma por la que discurra la mayor parte del recorrido del transporte, salvo que se trate de transportes complementarios de estaciones de invierno o esquí, en cuyo caso la delegación corresponderá a la comunidad autónoma que ostente la competencia sobre la estación o sobre la mayor parte de sus instalaciones”.
24. Las competencias previstas en la Ley Orgánica 5/1987 en materia de transportes por carretera han sido completadas recientemente mediante Real Decreto 476/2021, de 29 de junio, en relación con los medios personales, presupuestarios y patrimoniales relacionados con las mismas.
25. Además del título competencial en materia de transportes por cable, que se presenta claramente como el título prevalente, conviene también recordar que el anteproyecto realiza incursiones en materias diferentes sobre las que la Comunidad Autónoma también tiene competencias.
26. Cabe subrayar la competencia que ostenta esta Comunidad Autónoma en materia de industria, según lo establecido en el artículo 10.30 del EAPV. Más concretamente, dentro del núcleo fundamental de la materia, las actividades ubicadas dentro de la submateria de seguridad industrial, relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y de los productos elaborados en los mismos.
27. También, teniendo en cuenta que cierto número de las instalaciones de transporte por cable son calificadas como bienes culturales protegidos, entraría en juego la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico regulada en el artículo 10.19 del EAPV.
28. Dado que los artículos 10 y 11 del anteproyecto regulan los derechos, obligaciones y prohibiciones de las personas usuarias, estarían amparados también por el artículo 10.28 del EAPV, que contempla como competencia exclusiva la defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado 27, esto es, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.
29. Igualmente, las previsiones en torno a la declaración de impacto ambiental se encuentran amparadas por el artículo 11.1.a) del EAPV, que contempla la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ecología.



30. La referencia a la seguridad de las instalaciones y a los planes de autoprotección permite también mencionar la competencia de nuestra Comunidad Autónoma en materia de protección civil, entendida como una parte de la materia de seguridad pública del artículo 149.1.29ª de la CE, considerada como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden público. En ese ámbito se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del artículo 149.1.29 CE) y de las comunidades autónomas que la han asumido —en nuestro caso a través del artículo 17 del Estatuto de Autonomía (EAPV)—.
31. Las instalaciones por cable existentes en la CAPV hasta el momento 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 (en adelante LOTT), y de manera más específica por la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos (en adelante, LCT), 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.
32. Dichas innovaciones se recogieron en la Directiva 2000/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo, relativas a las instalaciones de transporte de personas por cable. La directiva fue incorporada al derecho interno mediante Real Decreto 596/2002, de 28 de junio, por el que se regulan los requisitos que deben cumplirse para la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable y el régimen jurídico aplicable, que fue dictado con carácter básico, conforme a su disposición final primera, al amparo del artículo 149.1.13ª de la CE.
33. Posteriormente, la Directiva 2000/9/CE fue derogada por el Reglamento (UE) 2016/424, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable, que se configura como la normativa actualmente en vigor,
34. Relacionado con la diversa normativa técnica aplicable a este tipo de instalaciones cabe destacar la Comunicación de la Comisión en el marco de la aplicación del Reglamento (UE) 2016/424 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las instalaciones de transporte por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE, que publica la lista de referencias de normas armonizadas publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea con arreglo al Reglamento (UE) 2016/4.



35. Desde otra perspectiva, concretamente la de la explotación de las instalaciones de esta forma de transporte público cuando sea considerada como servicio público, de acuerdo con el artículo 11.1.b) del EAPV corresponde a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas en el ámbito de sus competencias, así como la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 10.2 EAPV).
36. Como ya se dijo en el Dictamen 73/2016 de esta Comisión, a propósito del proyecto de Decreto por el que se establece el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi:
35. Respecto de la competencia sobre contratación administrativa, escasas han sido las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse. Se ha limitado básicamente a reconocer que “el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”, así como que “en el marco de lo dispuesto por el art. 149.1.18 CE, las Comunidades Autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos” (STC 237/2015, de 19 de noviembre, que cita la STC 56/2014, de 10 de abril).
36. También ha recordado que “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas” (STC 56/2014, de 10 de abril; citando las SSTC 141/1993, de 22 de abril; 331/1993, de 12 de noviembre y 162/2009, de 29 de junio). Mirar STC 68/21.”
37. En todo caso, por su especial incidencia en el régimen de contratación y explotación de estas instalaciones, debemos tener en cuenta lo establecido con carácter básico tanto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, como por la reglamentación que la desarrolla.



38. Por completar la regulación en esta materia también hay que considerar el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, que transpone al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 2014/25/UE en lo relativo a la contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales por parte de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administración pública, las empresas públicas, así como por otras entidades distintas de las anteriores que tengan derechos especiales o exclusivos.
39. Las disposiciones de esta directiva que afectan a la contratación en estos sectores especiales por parte de las administraciones públicas fueron objeto de incorporación a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 31/2017, de 8 de noviembre, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero. Asimismo, el Real Decreto-ley 3/2020 da transposición a la Directiva 2014/23/UE en lo atinente a la licitación de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios en los sectores de la energía, los transportes y los servicios postales por parte de los poderes adjudicadores que no merezcan la consideración de Administración pública, las empresas públicas, así como entidades distintas de las anteriores que tengan derechos especiales o exclusivos.
40. Si bien este real decreto ley se proyecta sobre los poderes adjudicadores que no son administraciones públicas, que quedan sujetas a la regulación más estricta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por razones de disciplina y control de su funcionamiento, sin embargo, estas sí están sujetas a los umbrales establecidos en la Directiva 2014/25/UE a efectos de determinar qué contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada, en coherencia con lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.
41. En relación con las competencias de los territorios histórico, solo señalar que el proyecto no tiene incidencia alguna las competencias que en materia de transportes tienen atribuidas las instituciones forales de los territorios históricos.
42. Por lo que a los entes locales se refiere, como hemos descrito el anteproyecto tiene una amplia incidencia en las competencias de las corporaciones locales, al menos en aquellas con una población superior a 50.000 habitantes.



43. Al hilo de lo previamente expuesto, en relación con las competencias que corresponden a los municipios, debemos indicar que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), reconoce como competencias propias de las administraciones locales, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, a) urbanismo; b) medio ambiente urbano; d), infraestructura viaria; y g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano;
44. Por su parte, el artículo 26.1.d) de la LBRL señala que “En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano”.
45. En cuanto al régimen competencial determinado por la LILE, recordamos lo dispuesto en el artículo 17.1.18) respecto a las competencias propias de los municipios en relación a los “servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos municipios” y en el 17.1.32, referido a la “Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que se consideren necesario”.
46. Además, dado el planteamiento del anteproyecto también concurren otro tipo de competencias:
  - 8) Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
  - 9) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística.
  - 31) Ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento, de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal.

## **II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

47. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), es el parámetro de contraste para examinar el proceso de elaboración del texto sometido a dictamen.



48. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
49. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello "...se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone".
50. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse —al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras, anejo de financiación e informe de control económico, si comportan un gravamen al presupuesto; el dictamen de este Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara)—.
51. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento se sustancie en sede gubernamental, no puede comprometer la validez del producto final. El examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
52. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—; la fase de participación —si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.



53. Al examinar el procedimiento se comprueba también si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado.
54. Centrándonos en el anteproyecto objeto del presente dictamen, el expediente de elaboración de la norma documenta en primer lugar el trámite de consulta previa mediante la Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de 18 de diciembre de 2020, que responde a los postulados básicos del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante LPAC), y a los criterios establecidos en las instrucciones que recoge el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 sobre la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Dicha consulta pretende recabar la opinión de las personas y organizaciones potencialmente más representativas a quienes afectará la futura disposición mediante su publicación en el portal web de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
55. Se ha incorporado, así mismo, un informe que da cuenta de dos aportaciones de particulares recibidas fuera del plazo en el portal Irekia —Urtzi y Javier Martínez—.
56. Siguiendo con las pautas señaladas en la LPEDG, se constata la incorporación al expediente de la orden de inicio del procedimiento de elaboración.
57. Consta también, una vez redactada una primera versión del anteproyecto, la orden de aprobación previa, en los términos previstos por el artículo 7.1 de la LPEDG.
58. La memoria explicativa del anteproyecto señala que en la actualidad existen en la Comunidad Autónoma varias instalaciones de transporte por cable que, ante la ausencia de norma legal autonómica, se rigen por el marco legal estatal, que resulta además obsoleto e insuficiente debido a las innovaciones tecnológicas introducidas en esta forma de transporte y que se han recogido en el Reglamento (UE) 2016/424, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte por cable, lo que justifica la necesidad de una norma con rango de ley. Se justifica la decisión de atribuir a los municipios de más de 50.000 habitantes la titularidad de las instalaciones de transporte por cable y de los ascensores, aunque estos



últimos se hallen excluidos del ámbito de aplicación de la norma proyectada por no ser, estrictamente, infraestructuras de transporte por cable.

59. La exigencia del apartado 3 del artículo 7 de la LPEDG se encuentra cumplimentada mediante el informe jurídico que elabora la Dirección de Servicios del departamento promotor de la iniciativa, que analiza con solvencia el fundamento objetivo, la adecuación del contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa; más específicamente, se puede decir que entra con exhaustividad en el rango, el marco legal de referencia, la base competencial, el procedimiento a seguir en su tramitación y los aspectos centrales de su articulado. Este informe recuerda que el anteproyecto que nos ocupa se nutre de los informes jurídicos aportados a la tramitación de una iniciativa anterior —entre ellos el de esta Comisión mediante su Dictamen 68/2012— aprobada por el Consejo de Gobierno con fecha 29 de mayo de 2012 y remitida al Parlamento el 31 de mayo de 2012, que finalmente decayó, y con el que guarda una enorme semejanza.
60. Dicho informe jurídico incorpora, así mismo, el informe de impacto en la empresa exigido por el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
61. Puede decirse que el anteproyecto ha abordado, así mismo, los trámites de audiencia, información pública y participación de otras administraciones públicas, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la LPEDG y 133 de la LPAC.
62. Más concretamente, el trámite de información pública se materializó a través de la Resolución de 26 de abril de 2021 del Director de Planificación del Transporte, publicada en el BOPV el 11 de mayo de 2021.
63. Consta que se ha dado audiencia a las siguientes entidades: Consorcio de Transportes de Bizkaia, Euskal Trenbide Sarea/Red Ferroviaria Vasca, Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos, Eudel y Kontsumobide. La iniciativa normativa también se puso a disposición del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco dada la incidencia que su contenido tiene en su ámbito competencial.
64. Con respecto a la participación y consulta de otras administraciones se ha recabado las de la Administración del Estado —Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana— y la de los ayuntamientos de San Sebastián y Bilbao.





65. Como resultado de los trámites de participación, audiencia e información pública ya reflejados, sólo se recibieron alegaciones de la empresa Monte Igeldo S.A. y del Ayuntamiento de Bilbao.
66. Las alegaciones de la empresa Monte Igeldo S.A., que explota el funicular del Monte Igeldo, integran dos propuestas: (I) incluir una disposición adicional que remita a desarrollo reglamentario los requisitos de accesibilidad y seguridad de los funiculares declarados de interés cultural; y (II) otra disposición adicional que regule un procedimiento para reclasificar los transportes por cable que vean alterado su régimen jurídico en aplicación de esta norma. El Ayuntamiento de Bilbao propone que se incluya una disposición que demore la entrada en vigor de la disposición transitoria segunda hasta que se firme un convenio en el que se recojan las condiciones de la subrogación. Ninguna de estas propuestas es aceptada por el órgano promotor de la iniciativa, según se recoge en el informe de 18 de octubre de 2021 que valora las modificaciones propuestas a lo largo del procedimiento.
67. En general, podemos decir también que los agentes privados que ostentan la titularidad de las concesiones administrativas de los ascensores y funiculares afectados por la subrogación de los ayuntamientos en los que están ubicados y que están actualmente en servicio han tenido acceso al texto del anteproyecto y oportunidad de realizar aportaciones en algún momento del procedimiento. Entre los que cumplen estas condiciones, echamos en falta el requerimiento expreso para participar a la empresa Ascensores Solokoetxe S.A. que tiene la concesión del ascensor del mismo nombre.
68. En el apartado de informes preceptivos se han incorporado también los siguientes: I) el informe provisional de impacto en función del género, así como el informe de Emakunde que verifica la correcta aplicación de los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, y realiza algunas propuestas de mejora; II) el informe de la Dirección de Normalización Lingüística; III) el informe de la Comisión Consultiva de Consumo; IV) el informe de la Junta Asesora de Contratación Administrativa que, a través de su Comisión Permanente, ha realizado una serie de observaciones relacionadas con la contratación; V) el Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco, que critica la ausencia de razones que expliquen la necesidad de la norma; y VI) el informe de control económico-normativo emitido de la Oficina de Control Económico, que detecta un déficit en la justificación de los costes que representa la gestión de esta modalidad de transporte para las distintas administraciones implicadas.



69. Mención aparte merece el informe de la Comisión de Gobiernos Locales evacuado también de manera preceptiva de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 de la LILE en consideración al ejercicio de su función como órgano de alerta temprana y en atención a la afección de la regulación propuesta a las competencias municipales (Dictamen 126/2019).
70. Este informe cuestiona, en lo fundamental, el traspaso a la gestión municipal de los ascensores y los funiculares, tal y como el anteproyecto lo regula en las disposiciones transitorias segunda y tercera, por vulnerar la autonomía local y el principio de suficiencia financiera, y por no delimitar adecuadamente las facultades que se atribuyen en cada ámbito material, que son obligados a asumir. Insta a que se admitan por el órgano promotor las propuestas y modificaciones realizadas o, de no hacerlo, se convoque la Comisión Bilateral prevista para dirimir tales discrepancias.
71. Dicha Comisión Bilateral se constituyó el 28 de septiembre de 2021 —compuesta por representantes del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y de la Comisión de Gobiernos Locales— de cuyos acuerdos levantaron acta que consta en el expediente de elaboración de la norma. El inciso final de la disposición transitoria segunda es fruto del acuerdo adoptado en este foro, pues determina la remisión a la suscripción de un convenio para determinar los términos de la subrogación.
72. Así mismo, se han incorporado al expediente, en distintas fases del mismo, tres memorias sobre el procedimiento dando respuesta a las cuestiones planteadas en informes y alegaciones recibidas, en las condiciones previstas en el artículo 10.2 de la LPEDG. Estas memorias agotan con solvencia el propósito que las caracteriza pues, como ha dicho la Comisión, no se trata de dar explicación detallada de todas y cada una de las sugerencias y alegaciones, pero sí de dar razón sobre las decisiones más importantes. El legislador demanda una valoración resumida de todo el iter procedimental: fundamento, alternativas, opciones adoptadas, razones de estas y valoración jurídica y económica.
73. Como requiere el artículo 10.3 de la LPEDG, el expediente da cuenta de una primera versión de la memoria económica, que declara no existir ninguna incidencia presupuestaria derivada del anteproyecto informado ni que este tenga ninguna repercusión directa en materias propias de la hacienda general del País Vasco. Este informe incorpora una relación de las instalaciones afectadas, incluidas las que se ven concernidas por las disposiciones transitorias segunda y tercera —ascensores y funiculares—, sobre las que excluye cualquier gasto o ingreso repercutible a las distintas administraciones afectadas por la



subrogación, aduciendo que o bien ya se están gestionando a riesgo y ventura del concesionario o la concesión está caducada y, *de facto*, todo depende de las decisiones a futuro que tome la Administración municipal.

74. Un informe complementario posterior de la memoria económica, elaborado a instancia de la OCE, analiza el impacto económico que resulta de los cambios organizativos relacionados con la alteración de las tareas del personal inspector. También remite la concreción de los gastos para la Administración General en 2022 a la suscripción del convenio a que se refiere el primer apartado de la disposición transitoria segunda.
75. Por su parte, el informe de la Dirección de Presupuestos, centrandolo su análisis en la citada memoria económica, verifica el programa presupuestario (5141) que integra las partidas de gastos (200.000 euros e ingresos) —derivados de la potestad sancionadora— asociados este ámbito para 2021 (de 50.000 euros), remarcando que para el 2022 no se ha encontrado ninguna partida de gasto específica y que la de ingresos es coincidente con la de 2021.
76. En la línea de lo que ya dijimos en nuestro Dictamen 188/2019 a propósito del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi (parágrafos 95 a 98), lo cierto es que la memoria económica contiene un déficit de concreción y cuantificación del impacto económico que acarrea la muy relevante decisión de traspasar a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes las competencias de establecimiento, gestión, inspección y sanción de los ascensores y de determinadas instalaciones de transporte por cable —funiculares—. El análisis que realiza la memoria y su complementaria es muy somera y debería completarse, a juicio de la Comisión, para adecuarse con mayor acierto a las exigencias de los artículos 18.3 y 112 de la LILE y, con ello, al artículo 10.3 de la LPEDG.
77. Consta que el anteproyecto ha sido remitido al Parlamento en su fase 1, tal y como exige el artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
78. Todo ello permite a esta Comisión realizar una valoración general positiva del procedimiento de elaboración, sin perjuicio de las observaciones realizadas en torno al mismo



### **III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

#### **A) Observaciones generales**

79. No es la primera vez que esta Comisión analiza la materia objeto del presente dictamen. La regulación del transporte por cable fue objeto de sendos anteproyectos de ley que, a pesar de su aprobación por el Consejo de Gobierno, no consiguieron el aval parlamentario por lo que, una vez finalizada la legislatura en que fueron tramitados, ambos decayeron.
80. El anteproyecto inicial fue analizado en nuestro Dictamen 68/2012. Posteriormente, el Dictamen 188/2019 abordó nuevamente el análisis de la materia, si bien, en dicha ocasión fue incluida en un anteproyecto de ley dedicado a la movilidad sostenible.
81. El presente anteproyecto guarda una gran similitud con el texto que fue objeto del Dictamen 68/2012, destacando que las observaciones que se realizaron en su momento han sido generalmente acogidas.
82. El anteproyecto tiene por objeto regular la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte por cable que discurran íntegramente por el territorio de la CAPV.
83. Como aspecto con una relevancia sustancial, el texto contempla la exclusión de su ámbito de aplicación de los ascensores urbanos de servicio público sometidos a la normativa técnica conformada por la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre ascensores, y el Real Decreto 203/2016, de 20 de mayo por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para ascensores, que transpone la citada directiva.
84. Dicha exclusión responde a la diferente legislación de seguridad, así como de diseño, construcción y puesta en servicio que contempla para estos la Directiva 2014/33/UE y, en consecuencia, se presentan como ajenos y, por ello, expresamente fuera del Reglamento (UE) 2016/424
85. Dentro de estos hay que distinguir aquellos a los que, a pesar de no ser infraestructuras de transporte por cable, se les ha aplicado el régimen de explotación de la LCT y sus disposiciones de desarrollo, de aquellos otros que se han venido instalando por los propios ayuntamientos en zonas de fractura urbana para facilitar la accesibilidad de las personas usuarias.



86. Ambos se someten a la normativa técnica de ascensores anteriormente mencionada. Únicamente, respecto de aquellos que hayan sido objeto de concesión administrativa, en tanto se mantengan la concesión les seguirá siendo aplicable el régimen de inspección y sanción de la ley.
87. Por su parte, la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LIE), somete a la reglamentación de seguridad industrial la autorización y funcionamiento de determinadas instalaciones industriales, entre las que incluye la de los aparatos elevadores —ascensores—.
88. Como explica el Dictamen 193/2013 de esta Comisión, a propósito de la orden que regula el mantenimiento de ascensores y la realización de inspecciones periódicas, esta competencia debe entenderse en el siguiente contexto de distribución competencial:

20. En definitiva, y en lo que aquí interesa, queda claro que la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 10.30 EAPV, puede regular el procedimiento para el mantenimiento de los ascensores y para la realización de las inspecciones periódicas de los mismos.

21. Ahora bien, no cabe olvidar que debe hacerlo respetando la normativa básica, constituida en este caso por la Ley estatal 21/1992, de 16 de julio, de industria (LI), que en lo que aquí interesa, también reconoce en su artículo 12.5 la competencia de las comunidades autónomas para introducir requisitos adicionales a los establecidos por el Gobierno en los reglamentos de seguridad, el Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos de elevación y manutención, cuyo artículo 19 señala que los aparatos elevadores se someterán a las revisiones de conservación e inspecciones periódicas que se establezcan en las instrucciones técnicas complementarias (ITC) que desarrollen el mismo “las cuales determinarán en cada caso el tiempo máximo que podrá transcurrir entre dos revisiones o inspecciones consecutivas”, así como el Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la ITC complementaria AEM 1 “Ascensores” del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre.

89. Así mismo, se configura el traspaso de la titularidad de estos ascensores sometidos al régimen de concesión de ámbito urbano a los municipios en los



que estén ubicados y sean explotados en régimen de concesión por la Administración General de la CAPV.

90. Como ya dijimos en el Dictamen 68/2012, el texto tiene como objetivo la de regular una competencia que, pese a estar reconocida en el EAPV como exclusiva, y probablemente por el escaso número de instalaciones de esta naturaleza existentes, no ha sido regulada hasta la fecha por la Comunidad Autónoma, de tal forma que la regulación que actualmente se aplica se encuentra en la ya mencionada LCT y en el Decreto 673/1966 de 10 de marzo, que aprobó su reglamento de aplicación, todo ello en el marco general de la LOTT.
91. Se trata de una materia cuya regulación de las cuestiones particulares técnicas y administrativas que debían servir de base a las concesiones no fue objeto de atención específica hasta la promulgación de la LCT. Así, inicialmente, dichas concesiones se otorgaron como ferrocarriles de interés local sometidos a la Ley de ferrocarriles secundarios y estratégicos de 1912.
92. El texto analizado, como hemos manifestado, reproduce la mayor parte del contenido del anteproyecto que fue objeto de nuestro Dictamen 68/2012, incorporando gran parte de las observaciones que se realizaron en su momento. También presenta similitudes con el analizado en el Dictamen 188/2019, que formulaba la regulación del transporte por cable desde un punto de vista más general y, en algunos aspectos, en nuestra opinión, más acertado que el actual. Teniendo en cuenta dichos antecedentes, únicamente nos detendremos en aquellos aspectos sobre los que, a nuestro juicio, se debería mejorar a efectos de una mayor claridad normativa y aquellos otros sobre los que se debería reflexionar a los efectos de una mejor regulación en la materia.

## **B) Observaciones al articulado:**

### **Capítulo I. Disposiciones generales**

93. El objeto de la norma, definido en el artículo 1, es la regulación de la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable que discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, cuestión territorial que, atendiendo a nuestra previa sugerencia, se ha precisado en el texto.
94. Al igual que lo formula el Reglamento (UE) 2016/424, la tracción por cable y la función de transporte de pasajeros son los criterios esenciales para determinar si la norma se aplica a una instalación de transporte por cable. Tal y como se explica en la parte expositiva del Reglamento, dado que el ámbito de aplicación,



los requisitos esenciales y los procedimientos de evaluación de la conformidad tienen que ser idénticos en todos los Estados miembros, no hay apenas flexibilidad al transponerlo al derecho interno.

95. La definición del objeto de la norma, incluida en el artículo 1 del anteproyecto, se muestra concordante con la proyectada en la normativa comunitaria y con el sistema de reparto competencial existente. No parece necesario incluir en la definición de la ley los objetivos señalados en el artículo 3, a pesar de que son elementos integrantes del propio objeto, evitando redundancias innecesarias.
96. No obstante, al igual que lo precisa la norma de la Unión, sería más adecuado que el texto expresara que su objeto también se extenderá a los subsistemas y componentes de seguridad para las instalaciones de transporte por cable.
97. El artículo 2 del anteproyecto, a diferencia del Reglamento UE 2016/424, que no concreta las instalaciones de transporte incluidas, enumera y define los habituales sistemas de elevación en su ámbito de aplicación (funiculares, teleféricos y telesquíes).
98. De entre ellas, debería revisarse la definición de los telesquíes, incluida en su apartado 1.c), ya que incorpora aspectos ajenos (vestimenta) a las propias características del transporte. Sería más adecuada la definición incluida en el proyecto de ley tramitado en el año 2012, que indicaba que los telesquíes son instalaciones que por medio de un cable arrastran a las personas usuarias sobre una superficie.
99. Como ya señalamos anteriormente, el anteproyecto incluye instalaciones con las que actualmente no se cuenta en nuestro territorio, como los teleféricos o telesquíes, pero cuya implantación en el futuro tampoco puede quedar descartada.
100. Por su parte, el Reglamento UE 2016/424 establece de forma genérica que sólo se aplica a las nuevas instalaciones y a las modificaciones para las que se precise una nueva autorización y a los subsistemas y componentes de seguridad para las instalaciones de transporte por cable.
101. Además, excluye determinadas instalaciones de transporte por cable del ámbito de aplicación, bien porque estén sujetas a otros actos específicos de la legislación de armonización de la Unión, bien porque puedan regularse adecuadamente a nivel nacional.



102. Mención especial merece la exclusión del Reglamento UE de las instalaciones de transporte por cable clasificadas por los Estados miembros como patrimonio histórico y cultural, que se pusieran en servicio antes del 1 de enero de 1986 y que aún estén en funcionamiento, y que no hayan experimentado ningún cambio significativo en su diseño o construcción. Dentro de las que cabe incluir también a los subsistemas y componentes de seguridad diseñados específicamente para dichas instalaciones de transporte por cable.
103. Respecto a este tipo de instalaciones, el Reglamento determina que los Estados miembros deben garantizar un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de las personas y de los bienes correspondientes a dichas instalaciones de transporte por cable, de ser necesario por medio de su legislación nacional.
104. El anteproyecto, en su artículo 2.2 no excluye este tipo de instalaciones, lo cual no plantea problema alguno al disponer la CAPV de la competencia necesaria para su regulación, con las particularidades ya reseñadas. No obstante, al hilo de determinadas observaciones realizadas en el expediente, quizás convendría reflexionar sobre la conveniencia de establecer algún régimen específico que contemplara las singularidades que se presentan en dichas instalaciones que ostentan la categoría de bienes culturales calificados de acuerdo a la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de patrimonio cultural vasco (LPCV).
105. Cabe observar que dichas instalaciones gozan de un régimen especial de protección, concretado mediante decreto del Gobierno Vasco, y que la aplicación de la normativa sectorial, principalmente en materia de seguridad y accesibilidad, debe coherenciarse con el mismo.
106. Por otra parte, es reseñable que la norma no incluya dentro de su ámbito de aplicación a una instalación muy emblemática que existe en la CAPV que, a nuestro entender, parece integrarse perfectamente en la categoría de transporte por cable. Se trata del Puente Transbordador de Portugalete, un medio de transporte público cuyo régimen jurídico parte de una concesión otorgada mediante Real Decreto de 12 de febrero de 1890 por un plazo de 102 años. La Autoridad Portuaria de Bilbao otorgó mediante concurso la nueva concesión, desde enero de 1996, por diez años, posteriormente prorrogados por otros veinte.
107. También ostenta la categoría de bien cultural calificado sometido a la LPCV e, incluso, ha merecido su calificación como patrimonio de la humanidad por la UNESCO el 12 de junio de 2006.





108. En todo caso, se trata de una infraestructura que discurre por el territorio de la CAPV ubicada en el dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal. Lo cual no obsta para que la CAPV pueda ejercer las competencias que tiene atribuidas en la materia, de acuerdo a la normativa anteriormente referida.
109. Así lo expresó en un conflicto similar el Tribunal Constitucional mediante su STC 77/1984, de 3 de julio:

3. A la posible concurrencia de competencias en el recinto portuario de Bilbao no obsta el hecho, sobre el que hace particular hincapié la representación del Gobierno de la Nación, de que el puerto de Bilbao, tanto en la zona de servicios, como en la marítimo-terrestre, sea un bien de dominio público estatal, extremo que nadie pone en duda (art. 132.3 de la Constitución y art. 1 de la Ley de Costas de 1969). Pero aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el E.A.P.V. (por citar el único que aquí interesa), para delimitar competencias, es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten. Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total.

La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone, según aquella doctrina, que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias



sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.

110. Por ello, convendría determinar la exclusión o inclusión de dicha infraestructura en el ámbito de aplicación de la norma y, en todo caso, el régimen jurídico aplicable a la misma dentro del ámbito competencial de la CAPV. Tal y como anteriormente hemos manifestado, en este tipo de bienes culturales se deberá buscar la cohabitación de la normativa de conservación patrimonial con la normativa sectorial, que permita garantizar la seguridad y accesibilidad de las instalaciones, todo ello en el marco del contrato concesional.
111. En otro orden de cosas, tal y como señalamos en nuestro anterior dictamen, como importante novedad frente a la vigente regulación, el artículo 4 procede a realizar una nueva clasificación de las instalaciones de transporte público, en las que se diferencian aquellas que son consideradas de servicio público de aquellas que no tienen tal consideración. Las primeras son aquellas destinadas a satisfacer las necesidades de desplazamiento de las personas, garantizándoles el derecho a la movilidad, y que prestan el servicio de forma continuada, con sujeción a los calendarios y, en su caso, tarifas y horarios aprobados por la Administración competente. Las segundas se definen como aquellas destinadas de manera habitual a transportar personas para practicar una actividad deportiva o de ocio.
112. Aquellas que son consideradas como un servicio público podrán ser construidas y explotadas directamente por la Administración o indirectamente a través de las personas a las que se les haya adjudicado el correspondiente contrato, en cualquiera de las modalidades establecidas en la legislación sobre contratación del sector público. Por su parte, aquellas instalaciones de transporte público por cable, que no tengan la consideración de servicio público se someten al régimen de autorización, con las diferencias existentes entre ambas figuras.
113. Por su parte, en la vigente LCT sólo se clasifican este tipo de instalaciones como de servicio público y de servicio particular, integrando los primeros todos aquellos que se destinen a la realización de transporte por cuenta ajena, mediante el pago de una retribución. Ello supone que, en teoría, puede darse un



supuesto en el que, conforme al régimen actualmente vigente, una instalación tenga la consideración de servicio público mientras que con el régimen previsto en el anteproyecto sea clasificado como un transporte público que no tenga esa consideración. Sin embargo, el proyecto no prevé nada, al menos de modo explícito, sobre esta posible situación y sus consecuencias.

114. Otra de las principales novedades del anteproyecto es la de presentar una nueva distribución interna de la competencia en materia de transportes por cable.
115. El texto da continuidad al reparto competencial pergeñado en los dos anteproyectos precedentes a través del artículo 5.
116. El primer párrafo del primer apartado refleja la competencia general que el EAPV atribuye a la CAPV —artículo 10.32— en materia de transportes por cable que ostenta con carácter exclusivo y que se circunscribe al transporte por cable cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, como ya hemos referido.
117. En uso de esta facultad el anteproyecto atribuye a la Administración General de la CAPV el desarrollo normativo, la planificación general y la coordinación de los transportes por cable en todo el territorio de la CAPV.
118. A continuación, en los párrafos siguientes del primer apartado efectúa (I) una delimitación de las concretas facultades que representa la competencia general de transportes por cable —establecimiento, ordenación, gestión, inspección, sanción, otorgamiento títulos habilitantes, fijación tarifas del servicio y control del cumplimiento de las obligaciones de la empresa explotadora de la instalación...— y (II) el ámbito territorial en el que ejercerá dichas atribuciones respecto de los municipios, lo que incluye todas las instalaciones que se sitúan fuera del ámbito urbano —interurbano— y aquellas ubicadas en municipios de igual o menos de 50.000 habitantes.
119. No obstante, a diferencia de los anteriores textos analizados, en el presente dentro del artículo 5.1 no se observa la mención a la reserva de las funciones a favor de la Administración General de la CAPV respecto a la inspección técnica de todas las instalaciones de transporte por cable objeto de la ley, y las de autorización y puesta en servicio de las mismas, con arreglo a lo establecido en la reglamentación técnica de aplicación.
120. La eliminación de dicho párrafo parece abocar a que dichas funciones serán ejercitadas por los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes que dispongan de dichas infraestructuras. Sin embargo, a pesar de que se trata de actividades



que tiene una repercusión directa en el transporte, no por ello deben quedar encuadradas en dicha materia. La incidencia directa de dichas medidas en la materia del transporte no nos puede llevar a incluirlas dentro del mismo prisma competencial, sin un análisis finalista de su objetivo.

121. Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 71/1982), “las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer -cuando no puedan aplicarse conjuntamente- tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución”.
122. De esta manera, en el ámbito del transporte se pueden diferenciar claramente una serie de facultades ligadas al cumplimiento de la normativa técnica o sectorial y otras relacionadas con la vigilancia y control en la prestación del servicio y las diferentes competencias que concurren en las mismas. Mientras unas se proyectan sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la instalación y su verificación, otras se desarrollan en la comprobación y control de las actividades relacionadas con el desarrollo del servicio y el control del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la prestación del mismo.
123. Por lo que a nosotros respecta, se ha configurado una diferenciación clara entre las actividades sujetas al ámbito material de la seguridad industrial y aquellas otras materias propias del transporte. Tal y como fundamentó el Tribunal Constitucional,

En una primera aproximación global, y a reserva de las modulaciones que deban hacerse en cada caso concreto, cabe afirmar que el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro. No es casualidad, por tanto, que la Constitución utilice precisamente el criterio de la territorialidad o de los lugares por los cuales transcurra el transporte, para deslindar la competencia estatal de la autonómica en sus arts. 149.1.21 y 148.1.5. Desde esta perspectiva parece claro que las actividades públicas relacionadas con la fabricación y homologación de productos industriales -en este caso, de vehículos-, se refiere a una fase previa y distinta a la ulterior actividad de desplazamiento o transporte y, en consecuencia, por su objeto y contenido no cabe encuadrarlas en este ámbito material, aunque la repercusión



que esas actuaciones pueden tener en la seguridad del transporte obligue a efectuar las matizaciones que luego se harán. (STC 203/1992)

124. O como expuso en la STC 243/1994, de 21 de julio,

La controversia competencial se centra, pues, en la materia de industria y, dentro de ella, en la seguridad industrial. En efecto, como tuvimos ocasión de precisar en la STC 203/1992 (fundamento jurídico 2º), en el núcleo fundamental de la materia de "industria" se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria o sector de materia de seguridad industrial, las actividades públicas, principalmente de ordenación y de policía, relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas. Este es, precisamente, el contenido de los preceptos impugnados.

125. Así, un tipo de inspección consistirá en llevar a cabo las revisiones y pruebas necesarias para garantizar que las instalaciones se adecuen inicialmente y mantengan posteriormente las condiciones de seguridad exigibles. El resto se circunscribe a labores de inspección en la ejecución de la concesión o la prestación del servicio y de control y vigilancia de los mismos.

126. La inspección técnica es una facultad ejecutiva de constatación de la calidad y requisitos de seguridad de la instalación establecidos en normativas técnicas que derivan fundamentalmente de normativa europea de referencia.

127. Por ello, no estaríamos ante el ejercicio de unas facultades imbricadas en la materia del transporte, sino en la materia de industria y, más concretamente, en la submateria seguridad industrial. Desde esta perspectiva, no nos encontramos con facultades que puedan ser parte de una competencia propia de las entidades locales, sino que nos encontramos ante facultades que se incluyen entre las competencias de industria, residenciadas en la Administración General de la CAPV.

128. Así las cosas, a efectos de claridad normativa, sería conveniente que se incluyera la especificación competencial contenida en los precedentes proyectos normativos, indicando que corresponde a la Administración General de la CAPV dichas facultades. Sin que pueda entenderse que una falta de mención explícita implique que dichas funciones pudieran ser ejercidas por la Administración



municipal correspondiente, sin haberse sustanciado las exigencias tanto formales como materiales que serían necesarias, en su caso, para una modificación de tal magnitud.

129. El artículo 5.2 del anteproyecto atribuye a los ayuntamientos con población superior a los 50.000 habitantes la competencia para el establecimiento, gestión, inspección y sanción de los servicios relativos a las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano que, derivada de antecedentes históricos, estaba siendo ejerciendo por la administración autonómica.
130. El anteproyecto, atendiendo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a que se refiere la LILE, atribuye a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes la competencia sobre las instalaciones que discurran por su municipio, en sintonía también con la LBRL, que establece como competencia propia el transporte colectivo propio y determina la obligación de que los municipios con dicha población presten el servicio de transporte colectivo de viajeros. En ese contexto el reparto de las competencias no violenta la autonomía de los municipios, sino que la refuerza, atribuyendo una mayor capacidad de decisión a aquellos que, por su mayor población, pueden plantearse las necesidades de transporte por cable desde una dimensión exclusivamente urbana.
131. Dicha fijación competencial tiene un reflejo y consecuencia directa en la disposición transitoria tercera cuando establece el traspaso de los medios asociados a dicha competencia mediante la subrogación de los ayuntamientos (municipios) de más de 50.000 habitantes en la posición de la Administración General de la CAPV como entes concedentes, en tanto estas instalaciones de ámbito urbano, incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, hayan estado o estén sujetas a concesiones administrativas.

## **Capítulo II. Régimen administrativo de instalación y explotación:**

132. El anteproyecto de Ley de transporte por cable que se remonta al año 2012 y que, finalmente, no fue aprobado incorporaba también un capítulo II bajo el mismo título y tres secciones de muy similar contenido, en lo fundamental, al que se somete ahora a informe. Resultando plenamente válidas las conclusiones del Dictamen 68/2012 de esta Comisión a propósito de dicho anteproyecto, hemos considerado apropiado incluir nuevas reflexiones sobre la manera de abordar este aspecto de la regulación en aras a mejorar la debida comprensión e interpretación del texto.



133. A diferencia de aquel, el anteproyecto de Ley de movilidad sostenible, que tampoco se aprobó y sobre el que recayó el Dictamen de esta Comisión n° 188/2019, abordó sólo la regulación de la instalación y explotación de esta modalidad de transporte como servicio público y lo hizo de un modo que nos parece más apropiado.
134. De hecho, el párrafo 277 del citado Dictamen 188/2019 lo resume de esta manera: “Por otra parte, en cuanto al régimen administrativo de la instalación y explotación, el texto realiza una remisión genérica a la legislación sobre contratación del sector público, dejando que sean los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y el contrato de concesión los que establezcan el régimen de la instalación”.
135. Con estas premisas realizaremos el análisis de este capítulo, abordando cada sección por separado.
136. La sección 1ª del capítulo II del anteproyecto regula lo que denomina “el régimen administrativo” de la instalación y explotación de los transportes por cable incluidos en su ámbito de aplicación que tienen la consideración de servicio público, conforme a la delimitación establecida en el artículo 4, que son, básicamente, los destinados a la actividad del transporte por cuenta ajena mediante retribución económica.
137. Si analizamos la naturaleza real de las disposiciones que comprende este régimen en su aspecto global, vemos que trata de configurar tres tipos de elementos: (I) los que integran las actuaciones preparatorias del expediente de contratación —artículos 12 a 16—, (II) la fase de adjudicación y ejecución de las obras y/o explotación —artículo 17— y (III) el contenido y régimen asociado a los contratos —artículos 18 y 19—.
138. Atendidas las continuas remisiones a la legislación sobre contratación del sector público que encontramos en los preceptos de esta sección, diríamos que la norma proyectada no está respondiendo en pureza al título del capítulo, sino articulando un procedimiento de licitación de los regulados en la legislación de contratos del sector público,
139. Cuando nos referimos a la licitación de una obra de una instalación de transporte por cable o a la gestión del servicio público que presta este, entendemos que debe someterse a los procedimientos y tipos contractuales previstos en la LCSP.
140. Lo cierto es que ni la exposición de motivos ni la memoria justificativa del anteproyecto invocan la mentada competencia autonómica —11.1. b) EAPV—



para establecer el régimen al que nos venimos refiriendo en el actual anteproyecto.

141. De ello cabe deducir que no es una pretensión de la norma actuar ejerciendo dicho mandato, sino más bien traer al texto proyectado la regulación de la legislación de contratos públicos, y hacerlo con remisiones directas, unas veces, o extrapolando parte del texto, en otras.
142. Podríamos decir que el resultado de esta técnica, tal y como se refleja en el texto que informamos, genera cierto grado de inseguridad.
143. Como ya se ha dicho en numerosas ocasiones por esta Comisión, y entre las últimas en el Dictamen 62/2021, a propósito del anteproyecto de Ley de desarrollo rural:

144. La operación de reproducir en una norma contenidos derivados de otra, que cuenta con un respaldo competencial para su desarrollo, se denominada *lex repetita* y es una técnica peligrosa ya que son técnicas legislativas que producen confusión competencial y que pueden tener efectos diferentes derivados de la legitimación que se ostenta para reproducir la normativa en cuestión (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3).

145. Con carácter general, mediante el empleo de dicha técnica se suele buscar presentar un texto integrado o más completo para facilitar su comprensión. Ahora bien, es evidente que el empleo de la técnica de la *lex repetita* conlleva una serie de riesgos, que pueden derivar de una posterior modificación normativa que altere la misma o de la posibilidad de reproducir de una manera distorsionada el contenido traído a colación, aunque sea inapreciable, de la normativa prestataria y que puede alterar su sentido o interpretación.

144. A continuación, ponemos de manifiesto, de forma no exhaustiva, diversos ejemplos que ilustran la utilización de esta técnica legislativa.
145. El artículo 12.2 del anteproyecto se refiere al previo estudio de viabilidad que corresponde presentar a las administraciones públicas competentes (apartado 1), con remisión directa a la legislación sobre contratación del sector público, que parece responder a la figura del mismo nombre regulada en el artículo 247 —concesión de obras— o en el 285 de la LCSP —concesión de servicios— dentro de las correspondientes secciones tituladas “actuaciones preparatorias del contrato”.





146. Así mismo, el artículo 12.3 del anteproyecto permite la iniciativa privada en la presentación de estos estudios, en clara sintonía con el artículo 247.3 de la LCSP
147. Además de la iniciativa pública que corresponde a las administraciones públicas y de la iniciativa estrictamente privada, cabría señalar la de otros poderes adjudicadores que no son Administración pública, como son las empresas públicas o entidades distintas de las anteriores que tengan derechos especiales o exclusivos, cuya participación vemos viable a la luz del Real Decreto-ley 3/2020 ya citado y que el texto de anteproyecto no prevé. Esta circunstancia bien merece un replanteamiento o una justificación apropiada.
148. Los artículos 14 y 15 refieren su regulación al anteproyecto/proyecto de explotación del servicio y de las obras, en aproximada equivalencia al anteproyecto que regula el artículo 248 de la LCSP.
149. En cualquier caso, el artículo 14 establece un contenido algo diferente al artículo 248.2, aunque sin hacer expresa remisión a la LCSP, e introduce adicionalmente alguna de las exigencias técnicas que precisa el Reglamento (UE) 2016/424, relativo a las instalaciones de transporte por cable, que encontramos dentro de los márgenes de la norma básica.
150. El artículo 15 introduce el trámite de información pública y petición de otros informes con expresa referencia a la LCSP, que coincide con lo previsto en el apartado 3 del artículo 248 de la LCSP.
151. El artículo 16.1 regula la aprobación del anteproyecto/proyecto (artículo 248.4 LCSP) introduciendo modificaciones que consideramos de cierto calado. Introduce un plazo máximo de aprobación del proyecto de 6 meses, una previsión de silencio desestimatorio ante la falta de resolución expresa y el sometimiento a un régimen de recursos sin determinar, parece que sólo ligado a dicha desestimación presunta.
152. Configura así el órgano proponente una subespecie de procedimiento ligado a la aprobación del proyecto que entronca con elementos propios del procedimiento administrativo común que regula la LPAC —plazo de resolución, sentido del silencio y vía de recurso—. Y todo ello inmerso en la fase de preparación de un expediente de contratación de concesión de obra que compete redactar a la Administración competente, en la que no interviene ningún tercero —agente privado— que justifique dicho sometimiento, lo que podría constituir un elemento extraño en el proceso de elaboración del expediente de licitación que distorsiona su naturaleza y que aconsejaría su eliminación.



153. El apartado 2 del artículo 16 reitera lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 248 de la LCSP en lo referente a la declaración de utilidad pública, sin remitirse expresamente a él, e incorpora otras especificidades propias de la legislación sobre expropiación forzosa de manera parcial y un tanto descontextualizada, que con la remisión pertinente a dicha normativa hubiera bastado (como hace la propia LCSP en el artículo 248.4).
154. Los primeros cuatro apartados del artículo 17, intitulado “construcción y explotación”, aluden a varios aspectos heterogéneos del procedimiento de contratación que podríamos ubicar en la fase de adjudicación y en la de ejecución de una licitación pública,
155. El apartado 1 resulta de difícil interpretación e inferimos, no sin albergar muchas dudas, que alude a la posibilidad de acudir a los diversos tipos contractuales de la LCSP aplicables a este supuesto y que permiten contratar conjunta o separadamente (la conjunción “o” así lo indica) la obra y la explotación del servicio.
156. Este enunciado normativo que permite acudir a cualquiera de las figuras contractuales de la LCSP para contratar la obra y la explotación de una instalación de transporte tiene, sin embargo, difícil encaje con el régimen de preparación del contrato, que, como hemos adelantado, entronca básicamente con el contrato de concesión de obra y, en ocasiones, con el de concesión de servicios.
157. Los apartados 3 y 4 reproducen, respectivamente, los apartados 1 y 4 del artículo 256 de la LCSP, ubicado sistemáticamente en la sección que trata de la “construcción de las obras objeto de concesión”, incorporando legislación básica de forma parcial.
158. Por su parte, el apartado 5 y último dispone, de una forma asistemática en este precepto, sobre la inembargabilidad de las instalaciones de transporte por cable de servicio público en clara alusión —parcial— a lo establecido en el artículo 13 del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto refundido de la Ley del patrimonio de Euskadi (en adelante, TRLPE), sin remitirse a él, en tanto dichas instalaciones de transporte han de considerarse bienes de dominio público, conforme a la definición del artículo 4.1 del citado TRLPE.
159. El artículo 19 se aproxima al régimen de la vigencia y extinción de los contratos: plazo máximo de duración, prórrogas, causas de extinción, causas de resolución de contratos y efectos de la resolución. Si bien se remite en todos y cada uno de sus seis apartados a la legislación sobre contratación del sector público, también reproduce parcialmente preceptos de la LCSP, como el 29.6 (duración y



prórrogas), el 209 (extinción), cambiando la terminología al citar como causa la finalización del plazo en vez del cumplimiento del contrato, y el 211 (causas de resolución).

160. Cabe resaltar brevemente que el texto del anteproyecto introduce entre las causas de resolución (apartado 5) el de caducidad del contrato por incumplimiento del contratista. Ahora bien, no se puede apreciar con claridad si está instaurando una causa nueva o sólo alterando la denominación de la misma cuando va ligada a los supuestos de incumplimiento del contratista ya definidos en la LCSP. También cabe la posibilidad de que se trate del supuesto de caducidad de la concesión previsto como medida accesorias a la imposición de una sanción por la comisión de una infracción grave o muy grave (artículo 35.1 del anteproyecto). En cualquier caso, deberían clarificarse los perfiles concretos anudados a este concepto con objeto de comprender mejor su concreta naturaleza.
161. En general, cabe sugerir que debería depurarse más exhaustivamente la técnica legislativa elegida para ganar en certeza en la aplicación de un régimen complejo y extenso con sede en la legislación específica de reiterada referencia, muchos de cuyos preceptos son, además, de carácter básico.
162. La sección 2ª aborda en los artículos 20 al 24 el régimen jurídico vinculado a la construcción y explotación de las instalaciones de transporte público que no constituyen servicio público. El artículo 4.2 b) del anteproyecto las define como las destinadas de manera habitual a transportar personas para practicar una actividad deportiva o de ocio.
163. El anteproyecto somete la construcción de la instalación a un procedimiento administrativo que culmina con la aprobación del proyecto que debe adjuntarse a la solicitud de inicio (artículos 20 y 21) y, así mismo, supedita el comienzo de la explotación a una autorización administrativa que implica determinadas comprobaciones técnicas y jurídicas (artículos 22 a 24).
164. Para el establecimiento de las condiciones de aprobación y autorización de este tipo de instalaciones, el órgano promotor de la norma tiene mayor libertad de configuración en tanto no se ve limitado por la naturaleza de servicio público, que debe perseguir en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad a través de las normas que rigen la contratación pública (sección 1ª del capítulo 2º del anteproyecto).



165. El artículo 21 articula los rasgos esenciales de un procedimiento administrativo cuya resolución definitiva debe aprobar o rechazar el proyecto constructivo que presente cualquier persona física o jurídica que acredite disponer de la suficiente capacidad legal, técnica y económica. Al igual que el contenido del proyecto se remite al artículo 14 del anteproyecto para las instalaciones de servicio público, el procedimiento tiene bastantes similitudes con el previsto en el artículo 16.1, si bien aquí encaja con mayor propiedad.
166. Esta Comisión debe advertir también que el procedimiento de aprobación del proyecto de construcción por la Administración competente tiene sentido en el marco de una relación en la que inste el proceso e intervenga un agente privado y resuelva una Administración pública.
167. Sin embargo, el artículo 20 prevé que una Administración pública disponga de la iniciativa para el establecimiento de una instalación que, de acuerdo con la definición del artículo 4, no es de servicio público por estar vinculada a una actividad deportiva o de ocio. Lo cierto es que la iniciativa pública anudada a dicha finalidad resulta perfectamente viable, si bien, en tal caso, tal actuación habría de ser reconducida a las normas generales que rigen la contratación pública, extremo que exigiría la pertinente mención en el texto.
168. El contenido del artículo 23 merece algunos comentarios de diversa índole.
169. Bajo el paraguas genérico de “condiciones de la autorización” engloba aspectos tan heterogéneos como el contenido del clausulado, la vigencia y las prórrogas, así como enuncia una causa de suspensión del servicio de explotación y una causa de revocación de la autorización de explotación.
170. El párrafo 1 condiciona la vigencia a una prórroga anual sometida a la acreditación de diversas exigencias eminentemente técnicas. Ahora bien, no se especifica cuál es el plazo de vigencia general o los criterios a los que pudiera estar supeditada aquella o quizás deba entenderse que la vigencia que concede la autorización no puede ser superior a un año en consonancia con la forzosa renovación de carácter anual. En cualquier caso, debería clarificarse esta circunstancia.
171. Así mismo, una reflexión más profunda de los supuestos previstos en el apartado 3 nos lleva a concluir lo siguiente.
172. Cabe preguntarse si la suspensión del servicio de explotación de la instalación cuando se incumplen las condiciones de seguridad exigidas por las normas vigentes guarda alguna identidad reseñable con la medida cautelar de



paralización del servicio que dispone el apartado 2 del artículo 33 “en el supuesto de las infracciones tipificadas por las letras a) y b) del artículo 30”.

173. Los apartados a) y b) del artículo 30 hacen alusión a los supuestos en los que (I) se presta el servicio de transporte sin disponer de título habilitante preceptivo y (II) se presta incumpliendo las condiciones que puedan afectar a la seguridad de las personas, en la medida en la que comporten un peligro grave y directo.
174. A primera vista, la infracción muy grave del apartado b) es afín a la causa de suspensión que define este párrafo 3 y, aunque la terminología adoptada es diferente (paralización), creemos que no se trata de un supuesto distinto al previsto en las medidas cautelares.
175. Desde luego, si atendemos a la naturaleza real que presenta la adopción de una consecuencia como la suspensión/paralización del servicio y ambas unidas a un incumplimiento de idéntica factura, encontramos una equivalencia reseñable que aconsejaría una regulación coherente inserta en la fase de las medidas cautelares anudadas al procedimiento sancionador.
176. Esta sería, además, la forma de hacer congruente esta previsión con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPS).
177. Por lo que se refiere a la revocación de la autorización cuando no se ha corregido el incumplimiento que da lugar a la suspensión en el plazo estipulado, refiere una vinculación expresa con el procedimiento sancionador y con el artículo 35.1, precepto en el que encuentra una ubicación correcta como medida accesorias por la comisión de una infracción grave o muy grave.
178. No creemos que el artículo 23.2 esté configurando un supuesto distinto, si bien es un extremo que debe clarificarse adecuadamente.
179. El primer apartado del artículo 24 es una reproducción exacta del primer párrafo del apartado segundo del artículo 7, cuando somete a la autorización correspondiente la modificación sustancial de una instalación de transporte por cable; este párrafo 7.2 adiciona además un contenido relevante e indisoluble del anterior, en tanto define lo que ha de considerarse una modificación sustancial. En cualquier caso, lo que sí resulta pertinente es evitar la repetición de preceptos de igual contenido en el texto de la norma, lo que implica valorar cuál es su adecuada ubicación sistemática.



180. Finalmente, no encontramos objeción a que el artículo 25 (sección 3<sup>a</sup>) haga una regulación mínima del procedimiento de aprobación de la obra de la instalación y de la autorización de explotación con remisión completa a lo dispuesto en la sección que regula las instalaciones de transporte público no consideradas de servicio público. Ahora bien, el texto anuncia variaciones en tales procedimientos derivadas “de sus especiales características”, sin que se apunten los elementos básicos que permitan comprender la naturaleza de tales especialidades, extremo que facilitaría notablemente la aplicación del precepto.

### **Capítulo III. Inspección y control de las instalaciones:**

181. Tal y como manifestamos en nuestro dictamen, la posibilidad de que por parte del personal inspector se ordene la paralización cautelar no resulta ajena a nuestro ordenamiento. El ejemplo más claro lo encontramos en la LPS, cuyo artículo 32 prevé la adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores.
182. Por tanto, esa posibilidad existiría incluso si el anteproyecto no dijera nada al respecto. No obstante, no resulta de más recordar las condiciones en las que está prevista por el artículo 32 de la LPS. De acuerdo con este artículo, se ha de: I) proceder con urgencia a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por el órgano competente para ello; II) determinar motivadamente en el acto de incoación, la revocación, mantenimiento o modificación de las sobredichas medidas; III) proceder seguidamente a la realización del trámite de alegaciones; y IV) la paralización cautelar se extinguiría una vez transcurridos cuatro días desde su adopción sin que se haya incoado el correspondiente procedimiento sancionador.
183. Esta actuación cautelar es diferente de la prevista con carácter general en el artículo 36 del propio anteproyecto, en el que se refiere únicamente a las medidas adoptadas en el marco de un procedimiento sancionador; de ahí que en este caso la competencia para su adopción se atribuya exclusivamente al órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora y se remita en cuanto a su adopción a lo dispuesto en la LPS.
184. Pues bien, si el esquema que se pretende introducir en la paralización cautelar por parte de la inspección es el previsto en el artículo 32 de la LPS, se recomienda señalarlo con claridad mediante una remisión a lo dispuesto en este artículo. De no ser así, es decir, si la medida cautelar no se quiere vincular necesariamente con un procedimiento sancionador o si se quiere establecer alguna especificidad, por ejemplo, en cuanto al plazo máximo de duración de la



medida, deberá reflejarse en el anteproyecto, a fin de evitar complicaciones indeseadas a la hora de su aplicación.

**Disposición transitoria segunda:**

185. Que los ascensores estén excluidos del ámbito de aplicación de la norma proyectada no obsta, sin embargo, a que la disposición transitoria segunda acoja, al menos, tres previsiones de cierta enjundia que les afectan.
186. En primer término y guardando un cierto paralelismo con la disposición transitoria tercera, se determina la subrogación en la posición de la Administración General de la CAPV, como ente concedente, de los municipios en cuyo término municipal se ubiquen los ascensores de ámbito urbano que estén o hayan estado sujetos a una concesión administrativa.
187. La memoria justificativa razona sobre la necesidad de que estos ascensores de ámbito urbano, cuya titularidad asumió la Administración General a mediados del siglo pasado de acuerdo a la legislación de obras públicas, se gestionen por los municipios en los que se ubiquen:

Estos ascensores responden a necesidades de naturaleza estrictamente urbana y como tales, deben ser responsabilidad de los ayuntamientos que conocen y gestionan desde una perspectiva integral la movilidad de su término municipal y las necesidades de movilidad de las personas residentes en los referidos municipios.
188. El inciso segundo de este primer apartado de la disposición transitoria segunda encomienda determinar los términos de la subrogación a la suscripción de un convenio entre las administraciones públicas afectadas.
189. Efectivamente, dicha precisión es fruto de lo acordado en la Comisión Bilateral llevada a cabo entre el órgano proponente y la Comisión de Gobiernos Locales, que se limitó a la alegación efectuada por el Ayuntamiento de Bilbao sobre la disposición transitoria segunda —no incluyó la disposición transitoria tercera— y la subrogación de los ascensores con cuestiones litigiosas pendientes. Se acuerda finalmente que se precisa una determinación más detallada de las obligaciones pendientes al consumarse el traspaso mediante la suscripción de un instrumento de colaboración entre administraciones que deslinde el haz de compromisos asumidos por ellas



190. Entiende la Comisión que la subrogación del poder adjudicador que materializa la disposición transitoria segunda despliega sus efectos exclusivamente en el ámbito del contrato concesional —cambio de titularidad—. Y que el traspaso es jurídicamente válido desde la fecha de aprobación de la ley, momento en el que cambia la posición del ente concedente en el contrato concesional.
191. Si bien la LCSP no regula esta facultad de cesión del ente concedente, sí lo encontramos subsumible en la órbita normativa del TRLPE, a la que deberá atender para ejecutar correctamente esta mutación de la titularidad de bienes afectos al servicio público.
192. Por ello, conforme al TRLPE, los pormenores, fundamentalmente económicos, del traspaso de servicios y, por otra parte, la materialización del cambio de titularidad de los bienes debería adoptar la forma de decreto en el ámbito de la Administración General de la CAPV. Por su parte, en el ámbito municipal requeriría un acuerdo del Pleno que así lo ratificase.
193. Por tanto, no encontramos objeción alguna en que una disposición normativa de este rango disponga sobre dicho cambio de titular y, en consecuencia, de posición jurídica en el contrato concesional, una vez atendido el carácter restringido y justificado de esta operación y la transitoriedad con la que se articula, condicionada únicamente a la vigencia de la concesión administrativa.
194. Por lo que respecta al sometimiento a los capítulos III y IV de la esta ley ha de entenderse atendiendo a una lectura restringida del objeto de la subrogación, en la medida que no se define un régimen competencial general para los ascensores de servicio público en esta ley y considerando la transitoriedad con la que se configura esta sujeción mientras esté vigente el régimen concesional.

### **C) Observaciones de técnica legislativa**

195. En la materia de técnica normativa la Comisión recuerda que el anteproyecto se debe ajustar a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
196. Siguiendo lo expresado en las mismas se formulan las siguientes observaciones a fin de lograr un producto normativo técnicamente más acabado.
197. El artículo 2.2.a), al referirse a un régimen transitorio, debería eliminar la referencia a la aplicación de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de





la presente ley, donde convenientemente se especifica las particularidades de dicho régimen.

198. También en el artículo 2.2, la utilización del locativo *in situ* no permite conocer la característica que se quiere distinguir de las instalaciones referidas. En el apartado d) parece más conveniente referirse a ellas como fijas. Por su parte, su eliminación en el apartado e) contribuiría a la claridad del mensaje. Incluso el mensaje sería más preciso si se expresara que se aplicará a las instalaciones utilizadas para fines industriales y, en su caso, precisar que serán las implantadas.
199. A efectos de una mejor estructuración el segundo apartado del artículo 5.1 debería constituir un párrafo independiente
200. El artículo 13 tiene la misión de anunciar que el procedimiento exige la presentación de un proyecto de explotación que se regula en los artículos 14 y 15 siguientes. Este precepto no tiene entidad suficiente para aparecer diferenciado en un solo artículo y bien podría constituir el primer apartado del artículo 14.
201. Los dos artículos finales de esta sección, 18 y 19, dedican su regulación al régimen de los contratos de construcción y explotación, si bien cabe destacar que en ocasiones el texto cambia sin razón aparente justificada la conjunción “y” por la conjunción “o”, lo que debería unificarse o, de tener diferentes lecturas, explicarse debidamente.
202. El párrafo 2 del artículo 23 debería ubicarse, a nuestro entender, como párrafo 1 en tanto remite al contenido de la autorización en el que se incluyen las condiciones y entre éstas la vigencia y renovación, cuya regulación resulta más apropiada a continuación, en el segundo párrafo.
203. El párrafo 3 del artículo 23 merecería un precepto diferenciado en tanto que no regula condiciones de la autorización, sino dos circunstancias que atañen a su cumplimiento. Sería aconsejable imprimir mayor homogeneidad al contenido de cada precepto de modo que responda mejor al título que lo encabeza.
204. El segundo apartado del artículo 26.6, atendiendo a su contenido autónomo, debería constituir un párrafo independiente.
205. Al tratarse de medidas cautelares, el artículo 33.2 debería indicar que la paralización y clausura de la instalación es “cautelar”.



206. De acuerdo con las directrices mencionadas, el contenido de la disposición adicional única debería ser objeto de una disposición final al contener un mandato de actuación o complemento normativo. Por otra parte, el llamamiento al desarrollo debería ser respecto de una autoridad y no de una institución. En el mismo apartado la referencia a “los índices” debería formularse en singular.
207. En cuanto al contenido de las disposiciones transitorias segunda y tercera, dado que contemplan regímenes jurídicos especiales, parece más conveniente su calificación como disposiciones adicionales.

## **CONCLUSIÓN**

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

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, a 23 de diciembre de 2021, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,

**Secretario**

Vº Bº:

Sabino Torre Díez,

**Presidente**

**Firmado electrónicamente**