AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
EUSKADI

SR. CONSEJERO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 16 de febrero de 2022, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 1/2022, relativa al **anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi** (**Ref.: DNCG_LEY_108710/20_08**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Sr. Calonge Crespo.

PRESIDENTE:
D. Sabino Torre Díez.

VOCALES:
D.ª M.ª Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D.ª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.ª M.ª Lourdes Pérez Ovejero.
D.ª Mirari Erdaide Gabiola.
D.ª Jaione Juaristi Sánchez.

SECRETARIO:
D. Jesús M.ª Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 25/2022

ANTECEDENTES 2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO 4
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN 9
CONSIDERACIONES 10
I Título competencial 10
A) Carreteras 12
B) Transportes por carretera 14
C) Ferrocarriles y transportes por ferrocarril 16
D) Transportes por cable 17

Este documento es una representación del original disponible a través del **localizador** y la **sede electrónica** indicados al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizkoaren irudikapen bat da, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** eta **egoitza elektronikoaren** bidez eskuragarri dagoena.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T3F96-CPH8
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: JESUS MARIA ALONSO QUILCHANO | 2022/02/17 12:29:27
SINATZAILE / FIRMANTE: SABINO TORRE DIEZ | 2022/02/17 12:35:55

E) Actividades auxiliares y complementarias del transporte 17
F) Competencias de los entes locales 18
G) Otros títulos competenciales 19
II Ámbito normativo 21
III Procedimiento de elaboración 23
IV Análisis del contenido del anteproyecto 32
A) Observaciones generales: 32
B) Disposiciones generales 37
C) Impulso de la movilidad sostenible 39
D) Instrumentos de planificación de la movilidad sostenible 40
E) Información y participación pública 46
F) Instrumento de gestión de la movilidad 47
V Observaciones de técnica normativa 48
CONCLUSIÓN 49

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 21 de diciembre de 2021 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, con fecha de entrada en la Comisión el mismo día, se somete a consulta el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.

2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:

   a) Orden de 11 de noviembre de 2020 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración de la norma.

   b) Alegaciones de una persona particular y del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, de 20 marzo de 2021.

   c) Informe sobre las aportaciones realizadas en el trámite de consulta previa, de 1 de febrero de 2021.

   d) 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 del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi.

e) Memorias técnica y económica del anteproyecto, de fecha 25 de marzo de 2021, elaboradas por la Dirección de Planificación del Transporte del departamento promotor de la iniciativa.

f) Informe previo de impacto en función del género, de 25 de marzo de 2021.

g) Orden de 25 de marzo de 2021, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, de aprobación previa del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi, en la que se incluye un primer borrador del texto de la norma en bilingüe.

h) Informe jurídico departamental, de 9 de abril de 2019, elaborado por la Dirección de Servicios.

i) Envío al Parlamento Vasco del texto de anteproyecto de ley y la Orden de aprobación previa.

j) Publicación del anteproyecto en *Legesarea* para alegaciones del resto de Departamentos del Gobierno Vasco.

k) Resolución de 14 de abril de 2021, del Director de Planificación del Transporte, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) de 21 de abril.

l) Trámite de audiencia, realizado el 21 de abril de 2021, a las siguientes entidades: diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Dirección General del Transporte Terrestre; EUDEL–Asociación de Municipios Vascos; Autoridad Territorial de Transportes de Gipuzkoa (ATTG); Consorcio de Transportes de Bizkaia; Euskal Trenbide Sarea (ETS); Euskotren; y Kontsumobide.

m) Informe de fecha 29 de abril de 2021 emitido por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

n) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, de 20 de abril de 2021.

o) Informe de la Comisión Consultiva de Consumo, de 13 de mayo de 2021.

p) Alegaciones recibidas en el plazo de trámite de audiencia e información pública.

q) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) de 29 de julio de 2021.

r) Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco (CES) de 16 de septiembre de 2021.

s) Reunión de la Comisión Bilateral Gobierno Vasco-CGLE, de 28 de septiembre de 2021.

t) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales de 5 de noviembre de 2021.

u) Informe de la Dirección de Presupuestos de 11 de noviembre de 2021.

v) Informe de la OCE de 23 de noviembre de 2021.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración tiene como objetivo dotar a las diferentes administraciones públicas vascas de herramientas de planificación en materia de movilidad sostenible que posibiliten, fundamentalmente, la reducción de la contaminación urbana derivada del transporte de personas y mercancías, todo ello desde una perspectiva social, económica y ambiental.

4. La movilidad sostenible trata de conjugar adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en materia de transporte de pasajeros y mercancías con la reducción del impacto ambiental que genera el modelo de transporte actual, lo que requiere la colaboración y coordinación de las diferentes administraciones públicas y de la sociedad vasca en su conjunto.

5. No debemos olvidar que, de acuerdo al documento aprobado por la Comisión Europea con fecha 28 de noviembre de 2018 y denominado "Estrategia 2050", se deben realizar las actuaciones oportunas, impulsadas desde las administraciones públicas, para lograr la neutralidad climática también en materia de transportes, que representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea. En este sentido, el 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea publicó el "Pacto Verde Europeo" que, entre otros, hace referencia expresa a los retos en materia de movilidad y transporte que deben ser acometidos por los estados miembros.

6. El texto trata de diseñar estrategias para fomentar una movilidad medioambientalmente sostenible y socialmente equitativa, para ello se requiere

un planteamiento integrado y multimodal concebido para garantizar y optimizar la movilidad económica y eficiente de personas y mercancías.

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

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

9. El texto sometido a dictamen está compuesto de una parte expositiva, 30. artículos, dispuestos en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

10. El capítulo I, a través de siete artículos, contempla las disposiciones generales en la materia.

11. El artículo 1 precisa el objeto de la norma, que se concreta en el establecimiento de los principios y objetivos a los que debe responder el transporte de personas y mercancías; ordenar los instrumentos y procedimientos necesarios para logar una movilidad sostenible coordinada entre las diferentes administraciones públicas competentes.

12. El artículo 2 establece el ámbito de aplicación del anteproyecto, que se refleja en los instrumentos de planificación y de gestión y en las políticas de movilidad y transporte terrestre desarrolladas por las administraciones públicas vascas.

13. El artículo 3 recoge los principios de actuación que han de observarse en las políticas de movilidad y de transporte y que han inspirado la norma.

14. En el artículo 4 se detallan los objetivos que las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán atender para transformar el sistema de transporte actual en otro más sostenible.

15. El artículo 5 refleja las definiciones de ciertos conceptos incluidos en el texto, entre los que se encuentran, costes sociales del transporte, infraestructura de transporte, intermodalidad, interoperabilidad de títulos, internalización de

costes, movilidad activa, movilidad sostenible, sistema de transporte público sostenible, transporte colectivo y transporte público.

16. El artículo 6 concreta la distribución de competencias entre las diferentes administraciones públicas vascas en materia de movilidad sostenible.

17. Por su parte, el artículo 7 establece los derechos de las personas en el ámbito de la movilidad sostenible y de la libre elección de los medios de transporte para alcanzar un determinado destino.

18. El capítulo II, "Fomento de la movilidad sostenible", a través de sus cinco artículos expone el compromiso que como país asume Euskadi ante este reto.

19. El artículo 8 reseña los compromisos de las administraciones públicas vascas para el fomento de la movilidad activa, promoviendo los desplazamientos a pie y en medios no motorizados, y adecuando los servicios e infraestructura a tal fin, así como el fomento de una movilidad peatonal y ciclable.

20. El artículo 9 aborda los principios relativos al "fomento del transporte público" por parte de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y su estrategia, el uso de vehículos menos contaminantes y más sostenibles y la incorporación de medidas disuasorias de la utilización del vehículo privado,

21. El artículo 10 propugna el compromiso de las administraciones públicas vascas con la priorización del transporte por ferrocarril, su intermodalidad con otros medios de transporte y las plataformas intermodales, así como la inversión en infraestructuras y mejores tecnologías de comunicación.

22. Por su parte, el artículo 11 aborda el fomento de los programas formativos y de sensibilización sobre la movilidad sostenible.

23. Y el articulo 12 subraya la garantía de que todos los medios de transportes y sus infraestructuras cumpla la normativa de accesibilidad facilitando las condiciones necesarias de seguridad y comodidad para todas las personas.

24. El capítulo III, intitulado "Instrumentos de planificación y órganos de gestión", dedica los artículos 13 a 19 a la definición de los mecanismos para ejecutar dichas actuaciones.

25. El artículo 13 regula los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible, definiendo los planes de movilidad sostenible que se concretan en: I) Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi (PMSE), II) Planes de Movilidad Sostenible de

los Territorios Históricos, III) Planes de Movilidad Urbana y IV) Planes de movilidad de los centros de trabajo. Destaca su importancia, derivada de que sus determinaciones serán tenidas en cuenta en la elaboración y formulación de los instrumentos de ordenación y planificación ambiental, urbanísticos y de infraestructuras del territorio a fin de garantizar la ordenación y planificación de la actividad económica general.

26. El artículo 14 establece el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi que constituye el marco estratégico de la política de transporte de personas y mercancías, basada en la coordinación e integración intermodal de los medios existentes. Se configura su forma de elaboración y tramitación, así como los informes requeridos para su aprobación final por el Gobierno Vasco y los contenidos concretos, así como su vigencia, que será de 10 años, estableciéndose sus posibles revisiones.

27. El artículo 15 contempla los Planes de Movilidad Sostenible de los Territorios Históricos que tienen por objeto el desarrollo territorializado del PMSE. A efectos de lograr la coordinación entre los planes, determina una serie de contenidos mínimos necesarios, detalla que para su aprobación será necesario el informe preceptivo y vinculante del departamento competente en materia de transporte de la CAPV y las necesidades de transporte que deberán tener en cuenta a la hora de emitir el mismo; su vigencia será de 10 años, realizándose su seguimiento como mínimo cada 5 años.

28. El artículo 16 aborda los Planes de Movilidad Urbana, que son el instrumento de planificación de la movilidad sostenible de los municipios de Euskadi. El ámbito territorial de los mismos es el del municipio, estando obligados a su elaboración, de conformidad con la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca (LSE), los municipios de más de 5.000 habitantes, debiendo contar con informe preceptivo y vinculante del departamento de la respectiva diputación foral competente en materia de transporte. Se menciona, asimismo, que las diputaciones forales deberán colaborar en la elaboración de los planes con los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes. La vigencia de estos planes será de 5 años.

29. El artículo 17 contempla los planes de movilidad de centros de trabajo, que se ajustarán a lo dispuesto en la LSE y su normativa de desarrollo.

30. El artículo 18 precisa que el planeamiento urbanístico establecerá determinaciones de movilidad sostenible, integrando criterios de movilidad peatonal y ciclista y de seguridad vial en el diseño urbano, así como una adecuada accesibilidad de la ciudadanía al transporte público. Además de

determinar que los municipios garantizarán la coordinación del planeamiento urbanístico con la planificación de la movilidad sostenible prevista en la presente ley.

31. Por su parte, el artículo 19 refiere los indicadores de evaluación y seguimiento a utilizar por los diferentes planes en términos homologables a estándares de la Unión Europea.

32. El capítulo IV, sobre "Información y participación pública en materia de movilidad sostenible", consta de los artículos 20 a 25.

33. El artículo 20 define lo que se considera información pública en materia de movilidad sostenible.

34. El artículo 21 desarrolla el contenido de la difusión de la información pública a la ciudadanía

35. El artículo 22 se dedica a la solicitud de información por parte de la ciudadanía, el acceso a la misma y los motivos de denegación.

36. El artículo 23 regula la participación pública en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en la planificación de la movilidad.

37. El artículo 24 contempla la acción pública para la exigencia a los órganos administrativos el cumplimiento de esta ley y del contenido de los planes de movilidad sostenible previstos en la misma.

38. Y el artículo 25 marca la preceptividad de la utilización de medios electrónicos por las administraciones públicas vascas.

39. El capítulo V, "Instrumentos de gestión de la movilidad", desarrolla sus contenidos a través de los artículos 26 a 30.

40. Así, el artículo 26 propugna el fomento del sistema tarifario único e integrado, que se promoverá por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Autoridad del Transporte de Euskadi.

41. El artículo 27 establece la obligación de interoperabilidad de los títulos de transporte público no ocasional de cualquier medio en el territorio de la CAPV.

42. El artículo 28 determina que la financiación de las políticas de movilidad debe estar basada en la necesidad de su sostenibilidad económica y para ello contempla la posibilidad del uso de medidas fiscales y financieras.

43. El artículo 29 dispone que la programación de la oferta de servicios por cada Administración se realizará mediante planes de servicios, detallando su contenido mínimo.

44. Y el artículo 30 establece que la Administración promotora de las infraestructuras de transporte que incidan en la movilidad deberá incluir una evaluación, motivando su necesidad y sostenibilidad.

45. La disposición adicional primera dispone la posibilidad de que el contenido de los planes de transporte regulados en la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de transporte de viajeros por carretera, podrá integrarse en los planes de movilidad y los planes de servicios regulados en esta ley.

46. La disposición adicional segunda destaca la necesidad de que las administraciones públicas de la CAPV se doten de los medios y materiales suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley.

47. La disposición transitoria primera determina la vigencia del Plan Director de Transporte Sostenible 2030 hasta que no entre en vigor el primer Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, que deberá elaborarse en el plazo de dos años.

48. La disposición transitoria segunda establece la obligación de que, en el plazo máximo de dos años, los títulos de transporte público no ocasionales existentes deberán ser plenamente interoperables en todos los modos de transporte de la CAPV.

49. La disposición final primera modifica la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi (LATE).

50. Por último, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma, que será al día siguiente de su publicación en el BOPV.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

51. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de Ley,

cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

CONSIDERACIONES

I TÍTULO COMPETENCIAL

52. El análisis competencial de la materia que abarca el presente anteproyecto ya fue objeto de estudio en dictámenes precedentes por parte de esta Comisión. Así, tuvo ocasión de pronunciarse sobre el ámbito de la movilidad sostenible en los dictámenes 59/2012 y 188/2019, cuyos contenidos básicamente reflejaremos.

53. Previamente al análisis competencial particularizado, debemos destacar que la movilidad sostenible es una materia que dentro del catálogo de competencias no se establece como materia específica con una singularidad propia en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV). Al contrario, es una materia compleja, que abarca diversos ámbitos funcionales de la actividad pública, donde operan una serie de administraciones públicas con niveles competenciales diferentes.

54. Los títulos competenciales que habilitan el dictado de la norma principalmente son los correspondientes a las materias de transporte, medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo, sin olvidar la relativa a la promoción económica, desarrollo económico y planificación de la actividad económica.

55. En todo caso, en este tipo de supuestos no está de más recordar la propia jurisprudencia constitucional a la hora de abordar este tipo de materias con ámbitos competenciales diversos; "esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales, con distinto objeto jurídico, sobre un mismo espacio físico, obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación e integración, para lo que debe acudirse, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, especialmente necesarias en supuestos como el que nos ocupa, en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias concurrentes, pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas" —Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 40/98 (FJ 30)—.

56. Teniendo en cuenta lo anterior conviene analizar los títulos competenciales que habilitan el dictado de la presente norma.

57. Tal y como señalamos en nuestros dictámenes 59/2012 y 188/2019, el fundamento competencial para el dictado de la presente norma puede encontrarse en los artículos 10.32, 10.34 y 12.9, todos ellos del EAPV.

58. De conformidad con los citados preceptos estatutarios, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en "ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y servicio meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución, centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes" (artículo 10.32).

59. Asimismo, en materia de carreteras y caminos, el EAPV prescribe que "las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3º de este Estatuto" (artículo 10.34).

60. Por último, el artículo 12.9 del EAPV reconoce a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución en "ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el artículo 149.1. 21ª de la CE, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado".

61. Debe de considerarse, igualmente, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), y las competencias que dicha ley reconoce a los órganos forales en materia de carreteras y transportes.

62. Según apuntamos en los referidos dictámenes, conviene precisar que el ámbito concreto en que se ejercerán las competencias, conforme al anteproyecto, se circunscribe a los sistemas de transporte terrestre (artículo 2.1). por lo que, siguiendo a lo que se señalara en el Dictamen 39/2003 en esta misma materia, en relación con el variado elenco de modalidades que cabe reconocer en materia del transporte, entendemos necesario realizar una aproximación sobre el alcance que el anteproyecto pretende activar dentro del margen de competencia que en estas mismas modalidades ostenta la Comunidad Autónoma.

63. Tras realizar el citado análisis, nos detendremos someramente en las competencias de la Administración local en esta misma materia de transportes, para pasar a tratar, por último, también ligeramente, los restantes títulos competenciales puestos en juego por la articulación del anteproyecto.

A) Carreteras

64. En esta materia, si bien no existe atribución expresa al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución (CE), ello no significa que este carezca de competencias para actuar sobre ella, pues, tal como indicó la STC 65/1998 (FJ 8), el título competencial que específicamente le ampara es el previsto en el artículo 149.1. 24ª de la CE, ya que las carreteras son una de las modalidades de obra pública más características.

65. Por ello, prosigue la citada sentencia, la distribución de competencias en esta materia no aparece presidida exclusivamente por el criterio territorial, sino que el reparto competencial se sitúa en términos similares al existente en puertos y aeropuertos.

66. La conclusión es la legitimidad constitucional de la existencia de una Red de carreteras del Estado, red que se relacionaba en el anexo de la Ley 25/1988, de 18 de marzo, de carreteras.

67. Sobre la materia, mediante el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma del País Vasco funciones y servicios en materia de carreteras, las cuales han sido objeto de ampliación mediante el Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, y el Real Decreto 314/2019, de 26 de abril, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras.

68. Perfilado el reparto constitucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de carreteras, la especificidad en este ámbito radica en la distribución de competencias entre las instituciones comunes y los territorios históricos, derivada de las previsiones estatutarias.

69. El artículo 10.34 del EAPV residencia dichas competencias en los territorios históricos. Sobre este régimen peculiar tuvo ocasión de pronunciarse la STC 132/1998, con motivo de la impugnación de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de carreteras del País Vasco.

70. Por la importancia de lo que allí se decía, por la completa explicación que se da y por su relación con lo que más adelante diremos, estimamos conveniente reproducir lo señalado en el fundamento jurídico (FJ) 4º de la citada sentencia.

71. Efectivamente, el citado FJ 4º comienza señalando que "el art. 10.34 del Estatuto de Autonomía del País Vasco dispone que, en materia de carreteras y caminos «además de las

competencias contenidas en el apartado 5, núm. 1.º, del art. 148 de la Constitución, las Diputaciones forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este Estatuto"». A esta peculiaridad se hace también referencia en la disposición adicional tercera de la Ley estatal 25/1988, de carreteras, en la que se establece: "1. La planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los territorios forales con derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor. 2. La construcción en estos territorios de nuevas carreteras que puedan afectar a las facultades que correspondan al Estado, conforme al art. 141.1. 21.ª y 1. 24.ª de la Constitución, requerirá la coordinación y acuerdo con éste".

72. A renglón seguido afirma la sentencia citada que "Este conjunto normativo muestra que la competencia sobre carreteras corresponde a los Territorios Históricos, no a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma. Congruentemente, la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, sobre relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus Territorios Históricos, declara la competencia exclusiva de estos últimos sobre la «planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos»; competencia que es ejercitada «de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos» [art. 7 a).8]".

73. Añade que "Esta distribución competencial explica que la Ley aprobada por el Parlamento vasco no regule en su totalidad el régimen jurídico de las carreteras, como han hecho otras Comunidades Autónomas. La Ley se limita a regular el Plan General de Carreteras del País Vasco, cuya ejecución corresponde a los órganos forales de los Territorios Históricos, bajo la supervisión de la Administración autonómica [arts. 15 y 4 d) de la Ley vasca 2/1989]. La propia Ley explicita que la obligación que recae sobre las Diputaciones forales de articular las medidas presupuestarias y económicas que garanticen el efectivo cumplimiento de los programas de actuaciones obligatorias del Plan se funda en las competencias de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio y sobre la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación de la economía general» (art. 10.25 EAPV, art. 15.3 y Disposición adicional segunda de la Ley vasca 2/1989)".

74. Concluye, por ello, el fundamento jurídico que estamos transcribiendo que "La competencia en materia de carreteras de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma es, pues, distinta de la que corresponde a otras Comunidades Autónomas, precisamente a causa de los derechos históricos de las Diputaciones forales. Derechos que, en materia de carreteras, han sido actualizados por el núm. 34 del art. 10 del EAPV, en relación con su art. 37.1 f), en atención a que el régimen foral se encuentra garantizado por

la Constitución (SSTC 11/1984, y 76/1988). Estas previsiones estatutarias, a su vez, han sido desarrolladas por el art. 7 a).8 de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, sobre relaciones entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos, en los términos expuestos antes".

75. En definitiva, en materia de carreteras estamos ante una expresión de lo que constituye el núcleo intangible de la foralidad, por lo que las instituciones comunes carecen de potestades normativas sobre las mismas. Ahora bien, existen otros títulos competenciales que habilitarían el dictado de una norma que incida sobre las carreteras, como ocurría en la Ley 2/1989, que apelaba a la ordenación del territorio o a la promoción, desarrollo y planificación económica.

76. Desde estos parámetros, habrá de estarse a la concreta regulación que en el texto se haga para reputar si dicha previsión es conforme o no con el reparto competencial.

B) Transportes por carretera

77. El alcance en esta materia ha sido analizado por esta Comisión en el Dictamen 23/2003, en relación con el anteproyecto de Ley de transporte de viajeros por carretera.

78. En concreto, señalábamos que el artículo 10.32 del EAPV y el artículo 149.1.21ª de la CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma, definen el bloque de constitucionalidad en materia de transportes.

79. Dicho esquema de distribución de competencias ha sido objeto de una precisa interpretación a través de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, de las que destacan, por su relevancia, la STC 174/1995 y, sobre todo, la STC 118/1996, esta última en relación con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT).

80. De los criterios contenidos en las indicadas sentencias conviene extractar algunos principios básicos que contribuyen a perfilar los límites de la intervención del Estado y de las comunidades autónomas en dicha materia.

81. En primer lugar, como es lógico, el elemento territorial se presenta como determinante en el sistema de distribución de competencias y marca la línea de actuación Estado-Comunidad Autónoma. En este sentido se expresa con claridad la STC 118/1996, que declara "que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen

o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas"(F.J.1), si bien, se añade, dicha determinación no implica que los actos adoptados por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias carezcan de efectos fuera de su ámbito territorial.

82. En segundo lugar, la consecuencia inmediata que deriva de la consideración del elemento territorial como pieza clave en el esquema de distribución de competencias es que el Estado no está facultado para actuar en el ámbito intracomunitario amparándose en el título de transportes, por lo que cualquier intervención en el mismo se tendrá que fundamentar en otros títulos habilitantes expresamente previstos en la propia CE.

83. Por último, es necesario destacar, desde la perspectiva de la distribución competencial en materia de transportes por carretera, la diferencia existente entre competencias normativas y competencias de ejecución, respecto a la aplicación del factor de la territorialidad. Así lo indica la mencionada sentencia al afirmar que, "si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez («desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta".

84. Delimitado así el ámbito competencial autonómico, queda referirnos al reparto competencial entre las instituciones comunes y los territorios históricos.

85. El artículo 10 de la LTH señala que corresponden a las instituciones comunes las competencias de "legislación, desarrollo normativo, alta inspección, planificación y coordinación en materia de transportes mecánicos por carretera, ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Álava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado".

86. La referencia a los citados convenios ha de entenderse hecha al Convenio de 9 de marzo de 1950 suscrito entre el Estado y Álava, sobre transportes por carretera, cuya vigencia ha sido reconocida por remisiones más o menos expresas contenidas en diferentes normas: así, en el artículo 28 del Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, de transferencias al Consejo General del País Vasco (en la etapa preautonómica), o en la disposición adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable (en adelante, Ley Orgánica 5/1987).

87. Las competencias previstas en la Ley Orgánica 5/1987 en materia de transportes por carretera han sido completadas recientemente mediante el Real Decreto 476/2021, de 29 de junio, en relación con los medios personales, presupuestarios y patrimoniales relacionados con las mismas.

88. Igualmente, el artículo 10 de la LTH tuvo presente lo dispuesto en el artículo 37.2 del EAPV, que constituye una garantía del régimen foral vigente en el momento de la aprobación de la norma estatutaria.

89. En cualquier caso, en la aproximación que estamos realizando, y a la luz de las previsiones normativas expuestas, nos basta señalar que las competencias de los territorios históricos en materia de transportes por carretera son, básicamente, las de ejecución.

90. Esta conclusión deriva de los conceptos utilizados en la propia LTH al relacionar las competencias de los territorios históricos, además de por ámbitos materiales, por funciones que se ejercitan en cada uno de ellos, así como de los términos en que se expresan los decretos de delimitación de competencias (Araba/Álava) y de transferencias (Bizkaia y Gipuzkoa) en materia de transportes por carretera, entre las instituciones comunes y los territorios históricos.

91. Cuanto decimos se refuerza a la vista de las consideraciones efectuadas por la STC 86/1988 sobre el alcance de las competencias forales que, en materia de transportes por carretera, tenía la Diputación Foral de Navarra —con un Convenio similar al de Álava—.

C) Ferrocarriles y transportes por ferrocarril

92. El artículo 10.32 del EAPV del versa sobre la competencia en materia de ferrocarriles y de transportes terrestres. Aquí, debido a la conexión que existe entre la infraestructura y la actividad de transporte que sobre ella se realiza, a diferencia de lo que ocurre con el transporte por carretera, la regulación de ambos aspectos suele hacerse conjuntamente, tal y como señaló la STC 65/1998, FJ 7.B.a.).

93. En cuanto a la distribución competencial, para este tipo de transporte rige, igualmente, el criterio territorial (FJ 1 y FJ 43 de la STC 118/1996), si bien, en materia de ferrocarriles, junto al título competencial de los transportes concurrirá, cualificadamente, el artículo 149.1.24ª de la CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

94. Según la STC 118/1996, "la construcción de ferrocarriles de transporte público entra de lleno en la noción de obra pública, por cuanto es de general uso y aprovechamiento, y está destinada a un servicio público" y añade que "por las características técnicas de los ferrocarriles es claro que, las más de las veces, cabrá considerarlos obras de interés general".

95. Amén de ello, desde las competencias estatales en materia de seguridad pública y medio ambiente podrán imponerse características técnicas, mínimas y uniformes que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviarios.

96. Al contrario de lo relativo al transporte por carretera, en este tipo de transporte y de su infraestructura no existe atribución de competencias a los territorios históricos, consideración que efectuamos ya para el resto de las materias a considerar, con excepción de la relativa a carreteras.

D) Transportes por cable

97. El ámbito competencial a que se refiere el denominado "transporte por cable", teniendo en cuenta la remisión que se contenía en el Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado en materia de transportes, es el relativo "a los medios de transporte que utilicen cables o cables tractor y portador y que no tengan camino terrestre de rodadura", de conformidad con la definición que se contenía en la Ley 4/1964, de 29 de abril, de teleféricos, y se mantiene en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 5/1987.

98. El criterio de reparto competencial es nuevamente el territorial, sin que haya atribución alguna en este tipo de transporte a los territorios históricos, tal como lo hemos indicado anteriormente.

E) Actividades auxiliares y complementarias del transporte

99. El artículo 10.32 del EAPV del atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de centros de contratación y terminales de carga.

100. En relación con esta concreta materia, la STC 37/1981 ya señaló (FJ 1) que la referencia que se contenía en el citado precepto estatutario al artículo 149.1. 20ª de la CE "afecta sólo a los puertos, aeropuertos y servicio meteorológico, que son las únicas materias mencionadas simultáneamente en ambos preceptos". Añadía dicha sentencia que "la atribución de la competencia exclusiva al País Vasco sobre ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable sólo cabe en la medida en que esos ferrocarriles y transportes no transcurran, además de sobre el territorio del País Vasco, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es exclusiva

del Estado (artículo 149.1.21ª de la CE)", y concluía que "ninguna salvedad ni explícita ni implícita, se hace sin embargo en la atribución para la creación y regulación de los Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte, cuyo establecimiento y regulación no forma parte de la ordenación del transporte de que habla el artículo 12.9 del Estatuto de Autonomía, que no puede ni debe ser tenido en cuenta, en consecuencia, para restringir la competencia que el artículo 10.32 atribuye a la CAPV".

101. Este pronunciamiento constitucional se repite en la STC 118/1996 (FJ 39), al analizar un precepto relativo a los centros de información y distribución de cargas que se contenía en la LOTT.

102. Ha de tenerse presente, sin embargo, que la citada afirmación no será aplicable indefectiblemente a todas las actividades auxiliares y complementarias del transporte, porque algunas de ellas pueden considerarse, a efectos competenciales, que siguen a la competencia sustantiva que se tenga en materia de transportes.

103. En este sentido, la citada STC 116/1986 (FJ 39) en relación con las estaciones de transporte señaló que estas "son elementos imprescindibles y complementarios del transporte que por ellas discurre y, por consiguiente, la distribución de competencias respecto a ellas ha de ser la misma que rige los transportes: corresponderá al Estado, si se trata de estaciones relativas a transportes por carretera de ámbito supraautonómico, y a la Generalidad en otro caso".

104. Habrá de tenerse en cuenta, por tanto, de qué actividad auxiliar se trata en cada caso, para determinar el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma.

F) Competencias de los entes locales

105. Teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado 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; g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, transporte colectivo urbano; y ñ) promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

106. Por su parte el artículo 26.d) de la LBRL señala que "en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes deberán prestar en todo caso el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano".

107. En cuanto al régimen competencial determinado por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (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".

108. 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.

G) Otros títulos competenciales

109. Además del ámbito competencial citado, existen otros títulos competenciales que permiten complementar el dictado de la presente norma o que inciden o sirven de cobertura a las modificaciones de las distintas normas de rango de ley de otros sectores normativos que se opera con el anteproyecto.

110. En este sentido, la intervención legislativa por parte del Estado en la materia, avalada por el Tribunal Constitucional, lo ha sido a través del título competencial de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE), permitiéndole fijar criterios ambientales de carácter general, lo que no impedía que se concreten por parte de las comunidades autónomas en el sector de la actividad de transporte.

111. En este ámbito el título correspondiente es el relativo a medio ambiente y ecología, previsto como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en

el artículo 11.1.a) del EAPV, con reflejos también en la competencia de los entes forales [artículo 7.c) 7 de la LTH] y locales [artículo 25.2 f) LBRL].

112. Relacionado con este ámbito competencial y con la complejidad previamente referida, la delimitación del título competencial prevalente a la hora de ostentar la competencia para su regulación fue objeto de controversia, con ocasión de la promulgación de la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES), que incluía una sección dedicada a la movilidad sostenible y que la Generalitat de Cataluña consideró que invadía sus competencias exclusivas en materia de transporte.

113. Al respecto, la STC 174/2013, de 10 de octubre, encuentra fundamento a la intervención estatal en los títulos competenciales relativos a la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE):

> Así, resulta que, atendiendo a su contenido la regulación relativa a los planes de movilidad sostenible se encuadra, conforme a su objeto prioritario, en la materia transportes, de competencia exclusiva autonómica en los casos en que el mismo no supere dicho ámbito territorial (por todas, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 1). Ahora bien, la incuestionable incidencia que el sistema de transportes tiene en el medio ambiente urbano justifica la consideración de los mencionados planes de movilidad sostenible como un conjunto de actuaciones que tienen por objeto la implantación de formas de movilidad más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, de manera que hagan compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando de esa forma una mejor calidad de vida a los ciudadanos. No cabe olvidar que los problemas ambientales típicos que concurren en el medio urbano derivan, principalmente, de factores directamente relacionados con la movilidad dado que la congestión generada por el transporte de personas y mercancías contribuye a su vez de manera decisiva a la contaminación atmosférica y acústica, lo que justifica que el legislador demande una intervención de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia, dirigida a prevenir el deterioro del medio ambiente urbano atribuible a los problemas de movilidad.

114. También puede citarse el título competencial relativo a la ordenación del territorio, recogido en el artículo 10.31 del EAPV, como título competencial que puede coadyuvar al dictado de la presente disposición, y cuyo núcleo fundamental "está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido

planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo" (STC 149/1998).

115. Igualmente entra en juego, como materia autónoma, el título sobre urbanismo, también previsto en el artículo 10.31 del EAPV, con reconocimiento correspondiente de determinada competencia planificadora y de gestión foral en la materia con arreglo al artículo 7.c).6 de la LTH y, por supuesto, de secular atribución local, garantizada por el artículo 25.2.d) de la LBRL.

116. En lo que toca a la modificación de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi, cabe mencionar al artículo 10.2 del EAPV, relativo a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. A este respecto, la STC 50/1999 (FJ 3) precisó que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía que, en tanto competencia exclusiva, tiene como único contenido "la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas".

117. En toda esta materia, relacionada con el transporte en su enfoque más integral, encuentra fundamento la "promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía", recogida como competencia exclusiva en el artículo 10.25 del EAPV.

118. Efectivamente, la STC 118/96 (FJ10 y 11), al enjuiciar los artículos que establecían los principios generales de la ordenación del transporte, recuerda que el transporte es un hecho económico de gran importancia y que resulta legítimo que el Estado establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo, con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico. Por ello, en tanto que se desarrollen los citados criterios, entra en juego el citado artículo 10.25 del EAPV.

II ÁMBITO NORMATIVO

119. El ámbito de la movilidad sostenible es propicio para la existencia de lo que se ha dado en llamar en terminología comunitaria *soft law*, por no consistir en normas de directa aplicación o por resultar ser de valor únicamente indicativo, promulgadas por la ONU, UE o por el Estado y de los que también dispone nuestra comunidad autónoma.

120. Entre ellos debemos destacar la Estrategia de Cambio Climático del País Vasco-KLIMA 2050, que es el instrumento compartido por todos los departamentos del Gobierno Vasco para reforzar las medidas implementadas hasta el momento y adoptar otras nuevas que nos permitan diseñar un futuro de desarrollo humano sostenible.

121. En cuanto a la normativa legal estatal, el antecedente más directo del presente anteproyecto y marco normativo de obligada referencia, por su carácter básico, lo constituye la LES, que dedica el capítulo III de su título III, sobre sostenibilidad ambiental, en sus tres secciones —artículos 93 a 106, agrupados en su sección 1ª, regulación del transporte; sección 2ª, Planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y de los servicios del transporte; y sección 3ª, movilidad sostenible— a tratar del transporte y de la movilidad sostenible.

122. Dicha ley señala el dictado de carácter básico de sus preceptos (disposición final 1ª), amparándose en cuanto a los preceptos de las secciones I y II en el artículo 149.1 13ª de la CE, de bases y coordinación de la planificación económica, y en cuanto a los de la sección III, de forma conjunta, en el artículo 149.1 23ª de la CE, de legislación básica sobre medio ambiente, y artículo 149.1 25ª de la CE, de bases de régimen energético.

123. La sección más específicamente dedicada a la movilidad articula en sus preceptos 99, 100, 101, 102 y 103 aspectos atinentes, respectivamente, a los principios en materia de movilidad sostenible, a los objetivos de la política de movilidad sostenible, a los planes de movilidad sostenible y al fomento y a la elaboración de los mismos.

124. La LES se detiene en exigir que los correspondientes procedimientos de elaboración y revisión de los planes de movilidad garanticen la participación pública, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

125. Por su parte, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (LCAPA), establece la integración de los planes de mejora de la calidad del aire con los planes de movilidad urbana, los cuales, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes. Además, también prevé la posibilidad de que incluyan medidas de control o suspensión de aquellas actividades que sean significativas en la situación de riesgo, incluida la restricción total o parcial del tráfico,

incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

126. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE), en su título IV aborda, en sintonía con la normativa europea, el reto de una movilidad sostenible y sin emisiones, estableciendo una serie de obligaciones para los municipios de más de 50.000 habitantes y para los de más de 20.000 habitantes cuando superen valores límite contaminantes contemplados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

127. Además de las anteriores, por la indudable incidencia en la materia, debemos mencionar la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y la Ley 38/2015 de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

128. En el ámbito autonómico debemos citar la mencionada LSE, que establece los pilares normativos de la sostenibilidad energética en los ámbitos de las administraciones públicas vascas y del sector privado y que contempla diversas medidas relativas a la movilidad, entre otras, las restricciones a la circulación de vehículos y los planes de movilidad obligatorios en municipios de más de 5.000 habitantes y los planes de movilidad de centros de trabajo.

129. En el área del transporte fundamentalmente son de señalar la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de transporte de viajeros por carretera (LTVC), la Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e Interurbano de viajeros en automóviles de turismo (LTPVAT), la Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, así como la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

130. Finalmente, en cuanto al impacto en el territorio y en el medio ambiente, hay que mencionar la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo (LSU), y la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco (LOTPV) y su normativa de desarrollo.

III PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

131. 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.

132. 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.

133. 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".

134. 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)—.

135. 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—.

136. 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.

137. 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.

138. Centrándonos en el anteproyecto objeto del presente dictamen, el expediente de elaboración de la norma documenta, en primer lugar, que mediante la Orden del Consejero de Política Territorial, Vivienda y Transportes de 11 de noviembre de 2020 se sustanció el trámite de consulta previa a la ciudadanía con la información relativa a: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias, siguiendo 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.

139. La consulta se publicitó mediante anuncio en el tablón de anuncios de la Sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

140. Se recibieron alegaciones de una persona particular y del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, que fueron debidamente razonadas en informe de 1 de febrero de 2021.

141. La Orden de 5 de febrero de 2021, de inicio del procedimiento de elaboración de la norma, da cuenta del objeto y finalidad de la regulación, su viabilidad jurídica y material y las repercusiones en el ordenamiento jurídico. Además, detalla los informes y trámites necesarios para su aprobación y el método para la redacción bilingüe del texto normativo, que será el de la traducción.

142. Después de la realización de los trámites precedentes y tras las consideraciones pertinentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LPEDG, el Consejero acordó aprobar, con carácter previo, con fecha 25 de marzo de 2021, el texto inicial bilingüe del anteproyecto de ley y, por consiguiente, la continuidad de los trámites que procedieran para su aprobación.

143. Se procedió al envío al Parlamento Vasco del texto de anteproyecto de ley y la orden de aprobación previa, en aplicación del artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

144. Posteriormente, el texto se puso en conocimiento común al resto de departamentos del Gobierno Vasco a través de *Legesarea*.

145. Conforme al artículo 9 de la LPEDG se ha practicado el trámite de consulta a otras administraciones e instituciones trasladándose el texto a las diputaciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia; la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL); el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de la Dirección General del Transporte Terrestre; la Autoridad Territorial de Transportes de Gipuzkoa, el Consorcio de Transportes de Bizkaia (CTB); Euskal Trenbide Sarea (ETS); Euskotren; y Kontsumobide.

146. Igualmente ha sido consultado específicamente el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

147. También se ha redactado la memoria económica, en versión bilingüe, en la que, de acuerdo con la normativa aplicable, se analiza la incidencia económico presupuestaria de la norma, presentando los objetivos, acciones e indicadores de la norma proyectada. Además, identifica aquellos aspectos que puedan tener incidencia en materias propias de la hacienda general del País Vasco. El análisis señala que la repercusión directa del anteproyecto será, en primer lugar, la precisa para la elaboración del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi y para su ulterior seguimiento, aspecto que ya está presupuestariamente contemplado. Indica que existen partidas específicas, contempladas en los presupuestos generales de la CAPV, para el desarrollo del Sistema de Información del Transporte del País Vasco, el desarrollo de centros telemáticos sobre información de los sistemas de transporte de la CAPV y para el desarrollo de la interoperabilidad de los títulos de transporte público.

148. Realiza las mismas consideraciones respecto a la incidencia en las diputaciones forales, apreciando que será en el momento de ejercitar la potestad de planificación de las políticas aplicables en su territorio histórico cuando se puedan concretar de manera precisa los gastos e ingresos que ocasiona el anteproyecto. Respecto a las corporaciones locales, destaca que únicamente los ayuntamientos con más de 5.000 habitantes tendrán la obligación de redactar un plan de movilidad urbana sostenible y que su incidencia se determinará en el momento de la elaboración. Asimismo, indica que, derivado de la naturaleza de las facultades atribuidas en el anteproyecto a las autoridades territoriales del transporte, estas deberán ser dotadas por las administraciones públicas que las

integren con los medios, tanto económicos como humanos y materiales, precisos para poder ejecutarlas de manera efectiva. Los términos concretos de dicha dotación dependerán de la voluntad de las administraciones públicas que las integren.

149. Obra en el expediente una memoria justificativa bilingüe en la que se analiza la oportunidad de la norma y se concretan las razones que la motivan y los objetivos perseguidos, detallando el contenido del anteproyecto y los fundamentos de su viabilidad jurídica y material.

150. El informe jurídico cumple las exigencias del artículo 7.3 de la LPEDG y abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes, competencia de las diferentes instituciones y el procedimiento necesario para la tramitación del anteproyecto. Igualmente realiza un exhaustivo análisis del contenido del anteproyecto y su contraste con la legalidad vigente, proponiendo diversas alternativas para una mejor incardinación de la norma en el ordenamiento jurídico.

151. Respecto al impacto del anteproyecto de Ley de movilidad sostenible de Euskadi en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, puntualiza que el texto normativo no genera una nueva obligación legal para los centros de trabajo ya que se remite a lo dispuesto en la LSE y a la normativa de desarrollo, constituida actualmente por el Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, sobre sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca.

152. El órgano promotor de la iniciativa ha realizado el informe de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en el que, tras realizar un análisis de la situación de hombres y mujeres en el ámbito del transporte, se destaca que el anteproyecto no introduce discriminación alguna por razón de sexo ya que las actuaciones previstas en la norma vendrán determinadas por criterios objetivos.

153. El Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente ha formulado determinadas observaciones relacionadas con el reflejo en el texto de la sostenibilidad energética.

154. Se han recibido alegaciones por parte de Mercadona, S.A., don Aitzol Egia, Elkartean-Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Euskadi, y Gasteizko Bizikleteroak.

155. La Diputación Foral de Bizkaia desde el Área de Infraestructuras y Desarrollo Territorial ha realizado diversas apreciaciones relacionadas con la necesidad de una mayor precisión conceptual y la competencia foral sobre carreteras. Por su

parte, el departamento competente en materia de sostenibilidad y medio natural ha propuesto una serie de alternativas regulatorias al articulado.

156. El Departamento de Movilidad de la Diputación Foral Álava ha formulado diversas precisiones respecto al texto, destinadas a concretar plazos y tramites de la planificación.

157. El Ayuntamiento de San Sebastián ha trasladado una serie de aspectos relacionados con el reflejo necesario de las infraestructuras de transporte y su destino público o privado. También ha analizado la necesidad de favorecer la intermodalidad, planteando una serie de interrogantes sobre su alcance y los desplazamientos recogidos en el PMSE. Igualmente, pone de manifiesto la falta de clarificación en la toma de decisiones y la necesidad de coordinación entre las medidas de planificación y la necesidad de concreción de los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales que van a ser tenidos en cuenta en la planificación. Finalmente, estima que canalizar la audiencia a los ayuntamientos a través de EUDEL no garantiza la misma.

158. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha realizado algunas precisiones al articulado.

159. El Consorcio de Transportes de Bizkaia reclama un mayor protagonismo de las autoridades territoriales de transporte en la promoción y divulgación de programas formativos y de sensibilización y en la participación en la elaboración del PMSE y en la formulación de las tarifas. Solicita asimismo otorgar el carácter de preceptivos a los informes sobre la planificación de las infraestructuras que no superen el ámbito de los territorios históricos y, finalmente, en tanto no se constituyan las autoridades territoriales del transporte, que sea sustituido por el órgano territorial que realice funciones de coordinación.

160. Por su parte, EUDEL ha realizado diversas observaciones al anteproyecto destacando la necesidad de abordar los mecanismos de financiación para la obligación municipal de confeccionar planes de movilidad urbana, la necesidad de diseñar un sistema de gobernanza en materia de movilidad, no existiendo un sistema de participación activa de los gobiernos locales en los instrumentos de planificación de movilidad. Estima que el modelo de movilidad basado en un servicio público de transporte merecería un mayor desarrollo. Por otra parte, reclama la necesidad de la integración normativa de la movilidad urbana con el cambio climático para ofrecer a los ayuntamientos un contexto de trabajo seguro. En el mismo sentido, las nuevas obligaciones urbanísticas, como la de evaluar adicionalmente la viabilidad de gestionar de forma sostenible los desplazamientos de personas y mercancías, suponen una carga más en el procedimiento municipal de elaboración de los planes urbanísticos si este

mandato no es asumido por la normativa urbanística. La normativa sectorial debe evitar ocasionar interferencias y nuevas obligaciones reguladas en otra normativa sectorial, lo que crea inseguridad jurídica. Además de dichas apreciaciones generales, realiza otro tipo de consideraciones al articulado sobre la incidencia en el ámbito municipal.

161. Dichas alegaciones, indicaciones y propuestas han sido analizadas, elaborándose el informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del anteproyecto de ley, que obra en el expediente. En dicho informe se ha indicado motivadamente si tras su estudio han sido o no estimadas, procediéndose, en este caso, a modificar en consecuencia el texto inicial del anteproyecto de ley.

162. En cuanto a los informes preceptivos, ha informado la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, destacando el cumplimiento de la normativa lingüística en la tramitación del anteproyecto y su ausencia de incidencia en el uso del euskera.

163. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado el informe recogido en el artículo 21 de Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. El informe realiza algunas sugerencias a la exposición de motivos y al articulado relativas a la inclusión de la dimensión relativa a la igualdad de mujeres y hombres y el enfoque de género. Formula la posibilidad de que en la elaboración de los planes contemplados se cuente con la participación de personas expertas en igualdad. Destaca la importancia de los indicadores de evaluación y seguimiento para evaluar la satisfacción de necesidades de movilidad por parte de las mujeres y otros colectivos. Además de considerar interesante incluir en las estadísticas del transporte un nuevo concepto denominado la movilidad del cuidado y disponer de datos desagregados por sexo de acuerdo con la obligación establecía en la LIHM.,

164. Consta la certificación del acuerdo favorable de Kontsumobide, siguiendo lo dispuesto en el artículo 36.1.a) de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

165. La Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, en aplicación del artículo 36 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, ha manifestado la ausencia de alegaciones por parte de sus miembros.

166. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) ha informado el texto de la norma, recordando que su actuación se produce como órgano de alerta temprana, en virtud de los artículos 88.1.a) y 90 de la LILE. La CGLE, tras el

análisis de anteproyecto, ha concluido que recoge previsiones que pueden implicar una merma o vulneración de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de las entidades locales, a la vez que atribuye competencias propias y sobre todo nuevas obligaciones a los municipios, sin asignación adecuada de las facultades o potestades que les corresponden en cada ámbito material, por lo que debería incluir un anexo específico de dotación de los recursos necesarios para asegurar la mencionada suficiencia financiera.

167. El órgano promotor de la iniciativa ha realizado un informe sobre las propuestas de modificación formuladas por la CGLE, motivando de forma adecuada la repuesta a cada una de las alegaciones. Referido concretamente al anexo de financiación requerido, expone que no se encuentra necesario ya que la obligatoriedad de aprobar los instrumentos de planificación no viene impuesta por el anteproyecto, sino que el mismo se limita a recoger la regulación contenida en la LSE y que esta ya prevé un fondo de 100 millones de euros para atender las necesidades de las obligaciones que sus disposiciones establecen.

168. El Consejo Económico y Social emitió su correspondiente informe (con arreglo al artículo 3.1 de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social), señalando la necesidad de coordinación de las iniciativas legislativas, particularmente entre el anteproyecto y la LSE. Realiza una valoración positiva de la iniciativa, si bien estima oportuno incluir algún mecanismo de coordinación y ordenación más concretos para evitar solapamientos y mejorar la necesaria integración normativa y planificadora. Solicitan una regulación más completa de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, así como una de los plazos y de la vigencia de los planes de movilidad urbana y la importancia de contemplar en la ley cuestiones relacionadas con la movilidad de los centros de trabajo. Asimismo, formula una serie de propuestas específicas tendentes a mejorar el contenido de una serie de artículos.

169. Posteriormente, se ha elaborado una segunda memoria sucinta que, además de incluir los contenidos anteriores, incorpora las respuestas otorgadas a los informes recibidos con posterioridad, justificando la admisión o no de las sugerencias recibidas.

170. Como resultado de lo anterior se elaboró una nueva versión del anteproyecto.

171. La CGLE, tras analizar el nuevo texto, formuló una nueva redacción de las conclusiones y propuestas al anteproyecto.

172. A la vista de las conclusiones del informe de la CGLE y como consecuencia de la no admisión íntegra de las modificaciones propuestas, se procedió a la

convocatoria de la comisión bilateral prevista en el artículo 90 de la LILE. De esa reunión se levantó acta en la que cada una de las partes expuso sus diferentes visiones. Posteriormente, el departamento promotor ha analizado en detalle en la memoria sobre el procedimiento las conclusiones y discrepancias con el anteproyecto mostradas en el informe de la CGLE.

173. Figura en el expediente un requerimiento de subsanación realizado por la Oficina de Control Económico (OCE), mostrando la necesidad de incorporar los informes de la comisión bilateral, de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales y de la Dirección de Presupuestos. Por otra parte, en relación con la creación de la Agencia de Seguridad Ferroviaria de Euskadi, requiere la documentación exigida en el artículo 42 del Decreto 464/1995. Derivado de lo anterior, decide suspender el plazo de emisión del informe hasta la recepción de la documentación requerida.

174. Consta el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, en el que realiza una serie de propuestas de mejora respecto al articulado. Por otra parte, propone que sea el propio departamento el que asuma las funciones que motivaban la creación de la Agencia de Seguridad Ferroviaria de Euskadi.

175. El informe de la Dirección de Presupuestos se muestra conforme con el anteproyecto, matizando que los recursos requeridos para la puesta en marcha de la norma se deberán acomodar a lo que se establezca en las leyes de presupuestos de la CAPV.

176. Tras el requerimiento de la OCE se incorporaron al expediente los documentos requeridos. Asimismo, se elaboró una memoria complementaria dando respuesta adecuada a las observaciones de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales y de la Dirección de Presupuestos

177. Figura asimismo el informe de la OCE en ejercicio de las funciones que le atribuyen los artículos 25 a 27 del Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre. El informe considera que no se cumplen las premisas necesarias que justifiquen la creación de la Agencia de Seguridad Ferroviaria de Euskadi. Asimismo, estima que no se han sustanciado adecuadamente las justificaciones que exige la normativa vigente para fundamentar la necesidad de creación de una entidad descentralizada para el cumplimiento de las finalidades públicas pretendidas, por lo que considera que debería evitarse la misma.

178. En otro orden de cosas, formula la necesidad de que se precisen los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo la medida de fomento, siendo aconsejable que la memoria concretase, al menos, los instrumentos para llevar a efecto las previsiones y si supone el mantenimiento de los programas actuales o la creación o sustitución de otro y una estimación de coste adicional para esta Administración. Asimismo, aprecia la conveniencia de que, con carácter general, se precise la necesidad de que los planes incorporen como parte de su contenido, una estimación de los costes de las líneas y actuaciones asociadas a la planificación y las fuentes de financiación. Convendría, así mismo, expresar el modo de interrelación de los distintos planes que se contemplan, especialmente los planes de servicios del transporte, y la manera de cohonestar el horizonte temporal que se prevea para cada uno, que puede ser diferente. Respecto del coste que pudiera derivarse para otras administraciones públicas, los particulares y la economía en general, la memoria económica incorporada al expediente se ocupa de tales aspectos, si bien echa en falta un análisis más detallado sobre la incidencia en los particulares y en los sectores económicos, que se concretará en un momento posterior.

179. Como conclusión se ha elaborado una memoria sucinta de la tramitación final, que incluye la respuesta y las consideraciones efectuadas a todos los informes emitidos en la tramitación del expediente, tal y como requiere el artículo 10.2 de la LPEDG, y que facilita el conocimiento de la tramitación del anteproyecto en un único documento.

180. A la vista de todo lo anterior, debemos considerar que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LPEDG.

IV ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Observaciones generales:

181. El anteproyecto trata de establecer los instrumentos de planificación necesarios para intentar contribuir al establecimiento de un modelo de transporte integrado y multimodal que reduzca el impacto ambiental y social que genera el actual modelo.

182. Se trata de diseñar una movilidad sostenible que permita reducir de una manera importante la congestión y contaminación urbana generada por los medios de transporte que usan combustibles sólidos. El desafío es diseñar una política de transporte que use menos energía y más limpia, diseñar unas infraestructuras más eficientes reduciendo el impacto en el medio ambiente y en los recursos naturales.

183. La iniciativa se enmarca en la estrategia europea que aspira a ser climáticamente neutral para 2050 mediante una economía con cero emisiones de gases de efecto invernadero. Este objetivo es el núcleo del Pacto Verde Europeo donde el transporte alcanza una relevancia notable al representar cerca de un cuarto de las emisiones totales. La estrategia contiene una hoja de ruta guiada por la necesidad de impulsar el transporte multimodal que fomente el transporte ferroviario y promueva una movilidad conectada mediante sistemas de gestión inteligentes.

184. Dentro de las actuaciones previstas en el Pacto Verde Europeo, el 9 de diciembre de 2020 la Comisión Europea ha presentado su "Estrategia de movilidad sostenible e inteligente", sentando las bases para que el sistema de transporte de la Unión Europea pueda conseguir su transformación ecológica y digital y sea más resiliente ante futuras crisis.

185. En este contexto adquiere una relevancia destacada impulsar medidas que configuren un sistema de transporte coordinado y sin duplicidades e ineficiencias en el que cobre importancia principal el transporte ferroviario. Se pretende el impulso coordinado de políticas que aborden los problemas derivados de la utilización de medios de transporte que usen combustibles sólidos.

186. Para ello se regulan los planes y normativas sobre movilidad sostenible, que deberán contemplar medidas tendentes a producir una efectiva reducción de las emisiones contaminantes y otros daños al medioambiente, que contribuyan al cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia.

187. En definitiva, el anteproyecto que se nos presenta a análisis tiene por objeto diseñar el marco normativo común de las políticas de movilidad sostenible en el ámbito de la CAPV mediante el establecimiento de los principios y objetivos de las políticas públicas en materia de movilidad sostenible. En este ámbito la ley pretende ordenar los instrumentos y procedimientos necesarios para lograr una adecuada coordinación entre las diferentes administraciones con competencia en las materias relacionadas con la movilidad.

188. Con carácter previo. cabe señalar que la movilidad sostenible ya fue objeto de sendos anteproyectos de ley en los años 2012 y 2019 que, a pesar de su aprobación por el Consejo de Gobierno, no consiguieron el aval parlamentario, por lo que, una vez finalizadas las legislaturas en que fueron tramitados, ambos decayeron.

189. El ultimo de dichos anteproyectos, no solo abordaba los aspectos relativos con la movilidad sostenible propiamente dicha, sino que también incluía entre su

contenido la regulación del transporte por cable y, de forma indirecta, la modificación de la LATE. El transporte por cable ha sido abordado por el departamento en un anteproyecto independiente, que recientemente ha sido objeto de análisis por esta Comisión.

190. En esta ocasión el texto se limita a regular los aspectos relacionados con los principios y objetivos de la movilidad sostenible, estableciendo los instrumentos de planificación necesarios para alcanzarlos. Se trata de una tarea compleja al entrelazarse un sistema de reparto competencial con diferentes niveles e intensidades y la incardinación del mismo en el resto de políticas sectoriales, fundamentalmente ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y energía, donde existe una serie de instrumentos de planificación.

191. En este sentido, el anteproyecto tiene un carácter marcadamente principialista, limitándose en gran medida a formular objetivos y obligaciones que deberán concretarse posteriormente a través del desarrollo de los diferentes planes previstos.

192. Tal y como hemos señalado, previamente a este texto se han dictado una serie de normas que configuran una serie de obligaciones en el ámbito de la movilidad sostenible.

193. Particular incidencia, se deriva de la existencia de la LSE, que contempla determinadas previsiones en materia de movilidad sostenible. Así, estableció la obligatoriedad de que los municipios de más de 5.000 habitantes dispusieran de planes de movilidad urbana y de que las diputaciones forales adoptaran planes de movilidad para cubrir la movilidad interurbana del resto del territorio no cubierto por aquellos. Además de lo anterior, detallaba sus contenidos y su forma de tramitación, garantizando la participación pública y la posibilidad de que los ayuntamientos establezcan restricciones a la circulación de vehículos. La propia norma determina el contenido, los objetivos, la forma de tramitación y la validez de los planes.

194. También determina la necesidad de la existencia de planes de movilidad de centros de trabajo en los centros donde trabajen más de 100 personas por turno. En ellos se deberán incluir medidas para posibilitar el uso de transportes públicos o de vehículos alternativos de titularidad privada. Así como determinadas obligaciones a los edificios residenciales sobre la instalación de puntos de recarga y aparcamientos para bicicletas.



195. Por otra parte, dispone la obligatoriedad de que los instrumentos de ordenación del territorio, de planeamiento urbanístico y de infraestructuras de transporte incorporen un estudio de sostenibilidad energética.

196. Además de la LSE, la LSU incorpora el concepto de movilidad sostenible, dando especial importancia a los planes especiales de renovación urbana para acometer actuaciones en la materia. Igualmente, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) incluyen una serie de directrices sobre la movilidad sostenible.

197. Tampoco podemos olvidar los planes del transporte por carretera creados por la LTVC y desarrollados por el Decreto 51/2012, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de transporte de viajeros por carretera, que instaura el Plan General de Transportes y los planes forales y locales de transportes y cuyos principios de ordenación coinciden con los de la movilidad sostenible.

198. En cuanto a la legislación estatal, la LCAPA estipula en su artículo 16 que las comunidades autónomas deberán adoptar planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica. Dispone, además, que en estos planes se integrarán planes de movilidad urbana, que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes.

199. Y el apartado 4 del mismo artículo se dedica a la posibilidad de que las entidades locales podrán elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas, que pueden contener medidas y restricciones del tráfico. Y en el caso de los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, la elaboración se constituye en obligatoria para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica.

200. Por su parte, la LES define los planes de movilidad sostenible. Así su artículo 101 refleja que:

> son un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de

esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

201. Este tipo de planes pueden tener un ámbito territorial autonómico, supramunicipal o municipal y se ajustarán a los instrumentos de planificación que les afecten y, en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como con la actual Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada por Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021.

202. En cuanto al contenido, el artículo 101.4 determina que, como mínimo, incluirá el diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr, las medidas a adoptar, los mecanismos de financiación oportunos y los procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión, y un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales. Lo expuesto será igualmente exigible al contenido de esos planes en lo relativo a la seguridad vial.

203. Más recientemente, la LCCTE ha establecido la obligación de que los municipios de más de 50.000 habitantes adopten antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad, incluyendo, al menos, el establecimiento de zonas de bajas emisiones. Lo dispuesto en este apartado será aplicable a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

204. Derivado de esta multiplicidad normativa, convendría realizar un esfuerzo para garantizar el ensamblaje de la planificación prevista en el anteproyecto y sus contenidos con el resto instrumentos planificadores contemplados en la normativa sectorial propia y estatal en los ámbitos de la sostenibilidad energética, ordenación del territorio, transportes e infraestructuras, y la incardinación en su seno de las diferentes obligaciones que se ha establecido para lograr los objetivos de la neutralidad climática. De esta forma se propiciaría un adecuado encaje de los propios instrumentos contemplados en el anteproyecto y sus medidas concretas en el resto de las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico.

205. En esta labor, particular relevancia debería otorgarse a la necesaria unificación en un único texto normativo de los contenidos de la movilidad sostenible en la CAPV, que con el presente anteproyecto se distribuirán en dos leyes diferentes,

lo que dificultará su intelección y aplicación. Dado el carácter de ley especial en la materia, sería deseable la modificación de la LSE para integrar los contenidos referidos en el anteproyecto.

206. En sentido similar, el anteproyecto debería abordar la regulación del estudio de movilidad citado en el artículo 7 de la LSE como parte integrante del estudio de sostenibilidad energética. Así, a pesar de la inclusión en los **artículos 18.3** y **30.2** de contenidos adicionales al mismo, no se contempla de manera expresa su forma de interrelación o integración con los contenidos de los instrumentos de planificación previstos en el anteproyecto.

207. Independientemente de lo anterior, nuestro análisis, siguiendo el itinerario marcado por el anteproyecto, se detendrá en aquellos aspectos que merezcan nuestra consideración.

B) Disposiciones generales

208. Dentro del capítulo I, dedicado a las disposiciones generales de la ley, convendría reformular el ámbito de aplicación de la norma contenido en el **artículo** 2. El texto incluye dentro del mismo a los instrumentos de planificación y gestión y a las políticas que se desarrollen en el ámbito. La definición no aborda el verdadero ámbito funcional y geográfico de la norma, sino que se circunscribe a los elementos que permiten su desarrollo.

209. En este caso, la definición del ámbito de la norma se instala en un espacio superior, abarcando todo el espectro regulador posible, sin que deba limitarse a la concreción de los componentes de su ejecución, más propio del objeto. En este sentido, el ámbito de aplicación se debería corresponder con la movilidad sostenible que se realiza mediante cualquier medio de transporte en el ámbito territorial de la CAPV, lo cual se cohonesta con el fin último de la norma.

210. Se ha incluido acertadamente en el **artículo 3.i)** la obligación de coordinación del resto de la planificación territorial sectorial, lo que de forma indirecta pretende atribuir coherencia normativa entre los instrumentos de planificación contemplados en el anteproyecto y el resto de instrumentos planificadores sectoriales. Si cabe, convendría aludir que todo ello se realizará en el marco de las Directrices de Ordenación del Territorio, que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo, al que en todo caso habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las diferentes

administraciones públicas de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias (*ex* art. 4 LOTPV).

211. El texto, siguiendo la recomendación que hizo esta Comisión en su Dictamen 188/2019, ha incluido un artículo dedicado al reparto competencial (**artículo 6**). El mismo se inserta adecuadamente en el marco competencial mencionado previamente siempre que en el desarrollo de los diferentes instrumentos de planificación se observen lo límites apuntados.

212. Únicamente llama la atención la previsión de atribuir la competencia de asistencia técnica a las diputaciones forales en la elaboración de planes de movilidad urbanas únicamente a los municipios que tengan obligación de elaborarlos, de acuerdo con lo previsto en la normativa de aplicación.

213. La posibilidad de cooperación y asistencia técnica a los municipios por parte de las diputaciones forales es una competencia propia atribuida por la LBRL (art. 36.2 en relación con la disposición adicional 2ª), fundamentalmente destinada a aquellos municipios con menos recursos, pero no solo a ellos. Por ello, no debería limitarse dicha facultad, a los casos en los que sea haya establecido de manera obligatoria, ya que nada obsta a que otro tipo de municipios, de manera voluntaria o por sus especiales circunstancias, consideren apropiado elaborar planes de movilidad urbana. Con la redacción dada al artículo parece que, en ese caso, las diputaciones forales carecerían de la meritada competencia. Por ello, se recomienda redactar el apartado de una manera más genérica, no limitando la competencia a un caso particular.

214. En todo caso, se debería eliminar la precisión establecida en el **artículo 16.5**, que señala que las diputaciones forales deberán colaborar con los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes de manera obligatoria y en los de más de 20.000, a demanda de los municipios. Entendemos que la colaboración, en cualquier caso, se debe producir tras solicitud de la entidad local interesada, sin que quepa imponer una colaboración obligatoria en materias de competencias propias locales.

215. El **artículo 7** contempla los derechos y obligaciones de las personas. La **letra b) del apartado 1** incorpora la obligación de las administraciones públicas de que cualquier persona, independientemente de su punto de residencia, disponga de un servicio de transporte público. La formulación del derecho de un modo absoluto sin parámetro de condición alguno nos sitúa en un escenario indeterminado de difícil intelección y concreción.

216. Es notorio que el derecho al transporte debería fortalecer la cohesión social garantizando un acceso equitativo a los medios de transporte, lo cual se enmarca dentro de los principios de fomento del transporte público contenidos en el anteproyecto y resto de normativa. Ahora bien, de acuerdo a los principios de la movilidad sostenible, se trata de garantizar el acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras y con el mínimo impacto ambiental y social posible. En este sentido, el establecimiento de dicho derecho sin condicionante alguno va más allá de los objetivos de la propia ley, por lo que convendría modular su exigencia en los términos mencionados.

217. No debemos olvidar que, en su caso, tal y como señalan los principios en materia de movilidad sostenible recogidos en la LES, "El establecimiento de nuevos servicios de transporte deberá supeditarse a la existencia de un volumen de demanda acorde con los costes de inversión y mantenimiento, teniendo en cuenta, en todo caso, la existencia de modos alternativos de la debida calidad, precio, seguridad, así como los resultados de su evaluación ambiental".

C) Impulso de la movilidad sostenible

218. El **artículo 8.1** debería reformularse al no ser necesario especificar las competencias que se ostentan para indicar las acciones de fomento que se pretenden realizar, además de complicar el mensaje. También, convendría repensar si el fomento de los desplazamientos, en el caso de los vehículos, únicamente se dirige a los medios no motorizados y no a otros medios que no consuman combustibles fósiles, los cuales, como sistemas de bajo impacto, están siendo objeto de promoción tanto a nivel estatal como europeo.

219. Dentro de las medidas incluidas en el fomento de la movilidad activa, el **artículo 8.3** y **4**, contempla la dotación de aparcamientos para bicicletas en los diferentes edificios. Ahora bien, dado que dentro de la movilidad eléctrica han surgido otro tipo de vehículos de movilidad personal, que cumplen con los objetivos de la movilidad sostenible, quizás convendría abordar asimismo la dotación de aparcamientos para este tipo de vehículos.

220. El **artículo 9.2**, dedicado al fomento del transporte público, debería cohonestar su ultimo inciso con las obligaciones establecidas en el artículo 22 de la LSE para los vehículos de servicio público de transporte por carretera, ya que, mientras el anteproyecto habla de priorizar la adquisición de medios de transporte colectivo propulsados por combustibles alternativos en la renovación de las flotas destinadas al transporte público, el citado artículo 22 detalla que:

> 1.– El servicio público de transporte de viajeros y viajeras por carretera deberá prestarse por vehículos que utilicen combustibles alternativos, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y en lo que reglamentariamente se desarrolle
>
> 2. Los pliegos o instrumentos que se adopten para el otorgamiento o, en su caso, renovación de las licencias o concesiones administrativas correspondientes deberán tener en cuenta que el 100 % de la flota de vehículos renovada habrá de utilizar combustibles alternativos a partir del año 2020.

221. Derivado de la entidad de las medidas previstas en el **artículo 9.3**, y en consonancia con el resto de legislación sobre la materia, parecería más adecuado que la referencia a vehículos motorizados privados fuera completada con la de vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados niveles de emisión, en razón de su tecnología de propulsión.

222. Así, salvo las restricciones ligadas al tráfico y seguridad vial que pueden incluir medidas tendentes a las limitaciones de circulación de cualquier vehículo motorizado, el resto de limitaciones van ligadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y se dirigen a adoptar medidas para limitar la circulación de vehículos que utilicen combustibles sólidos o en función de su nivel de emisiones, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento general de vehículos, pero no vehículos motorizados en general, lo cual, a su vez, se encuentra en sintonía con la estrategia europea de movilidad.

D) Instrumentos de planificación de la movilidad sostenible

223. La actividad planificadora, a través de los instrumentos contemplados en el anteproyecto, se configura como el elemento principal destinado a la consecución de los objetivos que persigue la política de movilidad sostenible.

224. Como cuestión nuclear, tal y como hemos previamente referido, convendría establecer con claridad la interrelación o integración de los diferentes instrumentos planificadores que en la propia materia de movilidad sostenible ya existen con los previstos en el anteproyecto. Sería aconsejable que se unificaran los diferentes planes en la materia mediante la integración de los contenidos del anteproyecto con aquellos que son recogidos en las diferentes leyes o reglamentos. O, en el caso de mantenimiento de instrumentos planificadores diferentes, perfilar claramente el espacio reservado a cada ámbito, diferenciando adecuadamente sus contenidos y, en su caso, estableciendo las interrelaciones necesarias. De lo contrario resultaría un panorama difuso en la aplicación

normativa que dificultaría la claridad normativa y, por consiguiente, la seguridad jurídica.

225. En cuanto a la integración con los instrumentos de ordenación y planificación ambiental, urbanísticos y de infraestructuras propiamente dicha, el **artículo 13.3** del anteproyecto indica que las determinaciones de los instrumentos de esa planificación "serán tenidas en cuenta en la elaboración y formulación" de los mismos.

226. Ya hemos señalado previamente que la inclusión en el **artículo 3.i**) de la obligación de coordinación del resto de la planificación territorial sectorial, unido a esta formulación, otorga de una forma indirecta una eficacia normativa a los instrumentos de planificación contemplados en el anteproyecto, sin bien su intensidad variará en función del reflejo de su contenido en aquellos.

227. Tal y como consideramos en nuestro Dictamen 59/2012, "la incorporación de las determinaciones de la planificación de la movilidad sostenible a los restantes instrumentos planificadores –planes de la ordenación del territorio, de ordenación urbanística, infraestructuras y transporte–, en todo lo relativo a la movilidad, parece ser un propósito del anteproyecto, y esto se podría hacer cumplir por la vía señalada de la confluencia aprobatoria última de la planificación superior en cada sector; pero aun con eso, no es descartable que las determinaciones de la movilidad no se terminaran de recoger, al menos formalmente, en todos los instrumentos de la ordenación".

228. También señalamos que el PMSE ha preferido mantener su naturaleza autónoma, sin calificarse, al menos formalmente, de plan territorial sectorial, categoría a la que, por su incidencia territorial, podría hacerse merecedor con arreglo al artículo 16 de la LOTPV; no optando por seguir la dinámica de la homónima Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, que atribuyen a sus denominadas directrices nacionales de movilidad la naturaleza de plan territorial sectorial (artículo 6.2).

229. En todo caso, la incorporación de las determinaciones de la planificación de la movilidad sostenible a los restantes instrumentos planificadores —planes de la ordenación del territorio, de ordenación urbanística, infraestructuras y transporte— en todo lo relativo a la movilidad, parece ser un propósito del anteproyecto, y esto se puede hacer cumplir por la vía señalada de la confluencia aprobatoria última de la planificación superior en cada sector.

230. No obstante, en el caso de que las determinaciones de la movilidad sostenible no se terminaran de recoger, al menos formalmente, en todos los instrumentos de la ordenación, la aplicabilidad de las mismas se debería lograr necesariamente acudiendo al principio de especialidad, que permite la aplicación con carácter

preferente de las determinaciones de movilidad sostenible respecto de los planes o proyectos de ejecución afectados por ella, al margen de que se hubiesen o no terminado de incorporar a los instrumentos de ordenación respectivos.

231. En definitiva, a pesar del sustancial avance, la obligación de integración de la planificación de la movilidad sostenible con el resto de instrumentos debería ser más contundente y, por ende, clarificadora. Así, se debería indicar que los contenidos de los diferentes instrumentos de planificación sectoriales deberán ajustar sus contenidos a la misma, lo cual permitiría una mayor cohesión y coherencia planificadora de todos los ámbitos sectoriales, más aún teniendo en cuenta que se aprecia una identidad en los órganos encargados de aprobar los planes correspondientes de cada ámbito competencial.

232. En la línea de lo anterior, el **artículo 14** ha perfilado adecuadamente el procedimiento de aprobación del PMSE, que concluye con su aprobación mediante decreto del Gobierno Vasco, lo cual otorga *per s*e fuerza normativa al mismo y que, por tanto, necesariamente deberá ser integrado de forma adecuada en el ordenamiento jurídico, debiendo observar lo dispuesto en el resto de instrumentos planificadores existentes y, estos, deberán ser adecuados a lo establecido en el mismo.

233. En cuanto a los planes de movilidad sostenible de los territorios históricos, el **artículo 15** determina que, además de desarrollar territorialmente los principios y objetivos de la ley, desarrollarán el PMSE.

234. Respecto al procedimiento para su aprobación, recogido en el **artículo 15.1**, una de las funciones que corresponde a la ley, sin invadir las facultades de autoorganización de las administraciones forales, es el establecimiento de los aspectos esenciales que deben observarse en la tramitación de los planes.

235. De acuerdo a ello, debería contemplarse la necesaria participación pública en la fase de elaboración del proyecto conducente a su aprobación, así requerida por la normativa ambiental, de ordenación del territorio y de sostenibilidad energética anteriormente referida. Y especialmente requerida en el artículo 101.5 de la LES, que determina que, en la elaboración y revisión de los planes, se garantizará la participación pública, según lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

236. En todo caso, dada la remisión que el **artículo 15.2** realiza a la aplicabilidad de los términos de la LSE para establecer su ámbito territorial y, teniendo en cuenta,

la redacción del artículo 24 de la LSE y el contenido del anteproyecto, surgen dudas sobre la identidad de ambos planes y, por consiguiente, sobre la aplicabilidad de los contenidos del plan de movilidad urbana a los planes de movilidad sostenible forales.

237. Derivado de su carácter interurbano, pudiera considerarse que tienen un contenido diferente y un carácter autónomo al prescrito en la LSE para los planes de movilidad urbana, no siendo, por tanto, observable, en su caso, incluir el contenido recogido en el artículo 24.2 de la LSE, sino únicamente el derivado del anteproyecto.

238. Quizás convendría aclarar la dicción del artículo 24.1 de la LSE para indicar que el contenido de los planes de movilidad sostenible de los territorios históricos será el establecido en la normativa sobre movilidad sostenible, lo cual simplificaría en gran medida la comprensión organizativa.

239. En caso contrario, los planes forales deberían observar los aspectos esenciales que para su tramitación y vigencia son recogidos en el artículo 24.4 y 5 de la LSE.

240. Dentro del procedimiento, el **apartado** 3 del mismo artículo detalla que deberá emitirse informe preceptivo y vinculante por parte del departamento de la Administración General de la CAPV competente en materia de transporte sobre la conformidad con el PMSE.

241. La consideración como preceptivo y vinculante del informe ha originado una serie de objeciones, referidas a una posible interferencia de las competencias forales.

242. Sobre dicho aspecto, esta Comisión ya ha tenido ocasión de pronunciarse en el Dictamen 39/2003 —referido a la creación de la Autoridad del Transporte de Euskadi—, cuando se preveía la inserción vía informe de una participación consultiva de dicho órgano en los planes de carreteras tanto generales como sectoriales.

243. En aquel dictamen señalamos que, en relación con la ordenación de los transportes, la STC 118/1996 (FJ 22) dijo sobre el informe preceptivo que debía emitir la Comisión Nacional de Transportes Terrestres (artículo 36.5 de la LOTT) que "aunque no sea vinculante (…), el informe preceptivo de un órgano de la Administración del Estado, exigido como requisito previo —como lo hace el artículo 16.1 de la LOTT— para la elaboración y aprobación por la Comunidad Autónoma de sus Planes de transportes supone una mediatización del ejercicio por esta de sus competencias propias y exclusivas, que resulta

contrario al sistema de distribución de competencias en la materia, según la cual la aprobación de los planes corresponde en exclusiva a quienes ostenta la titularidad competencial".

244. Si bien la anterior consideración se realizaba al hilo de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, en aquel momento estimamos que era aplicable al supuesto de distribución de competencias entre las instituciones comunes y los territorios históricos, al ser una materia reservada estatutariamente a estos últimos.

245. Se quiere hacer constar, por otra parte, que los informes que guarden relación con los planes de movilidad foral solo se pueden entender dirigidos a comprobar la adecuación del parámetro que establece para cada caso el anteproyecto, esto es la adecuación al PMSE. En este sentido, tal y como señalamos en nuestro Dictamen 59/2012, resulta reconocible que dichos criterios no resultan del todo determinados y que conceden cierto margen de apreciación; pero es también cierto que el informe exige por su propia naturaleza ser razonado en la utilización de los criterios señalados legalmente que le sirven de referencia, quedándole vedado caer en una instrumentalización desviada de las finalidades para las que figura configurado.

246. Admitida la posibilidad de intervención por parte de la Administración General de la CAPV en la actividad planificadora de las diputaciones forales, merece una consideración especial el carácter vinculante otorgado al informe, frente al carácter general únicamente preceptivo actualmente previsto en la LATE, en la elaboración de los instrumentos de planificación pública de la movilidad.

247. Tal y como citábamos anteriormente, la aprobación de los planes corresponde en exclusiva a quienes ostentan la titularidad competencial. En este sentido, la inclusión de un informe preceptivo sí supone en cierta medida la mediatización del ejercicio de la competencia. Así lo destaca la STC 36/1994 cuando señala que "... en definitiva, pues, si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado".

248. En ese sentido, cabe advertir que establecer un informe vinculante significa que la Administración que solicita el informe y que debe aprobar el plan debe necesariamente seguir el parecer de la entidad que informa. En cierta medida, por tanto, el efecto vinculante que se establece supone una interposición condicionante del ejercicio de las competencias propias.

249. Para justificar su admisión en determinados procedimientos se ha advertido que "esta figura representa una técnica «de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico [aquí, sobre un mismo sujeto], y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse»" (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 38).

250. Siguiendo a lo anterior, la inclusión de un informe preceptivo y vinculante únicamente tendría sentido cuando se traten aspectos que atañen a las facultades o competencias del órgano informante. Por lo que no sería adecuado que en el presente supuesto se otorgara el carácter de vinculante al citado informe.

251. El anteproyecto contempla en su **artículo 16** los planes de movilidad urbana en sintonía con lo establecido en la LSE. En todo caso, convendría especificar en un nuevo apartado que el contenido de los planes de movilidad urbana incluirá aquellas otras obligaciones derivadas de la normativa estatal básica o comunitaria, permitiendo de esta forma la integración de todos los contenidos de obligado cumplimiento en un único instrumento planificador.

252. Por otra parte, el **artículo 16.4** recoge la necesidad de un informe preceptivo y vinculante de las diputaciones forales sobre la conformidad del plan con las previsiones del plan de movilidad sostenible territorial para su aprobación.

253. Tal y como hemos mencionado anteriormente, la inclusión de un informe vinculante en el procedimiento de elaboración de un plan de movilidad urbana debe ser objeto de una interpretación restrictiva cuando se puede condicionar el ejercicio de competencias que pertenecen en exclusiva a las corporaciones locales o afectar a la autonomía local, careciendo en este caso de justificación su característica de vinculante.

254. Respecto a la incardinación de la movilidad sostenible en planeamiento urbanístico, el **artículo 18** establece la obligación de la inclusión de los principios de la movilidad sostenible, en línea con lo preceptuado en las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV.

255. Por su parte, el **apartado 2** formula la necesidad de que los municipios garanticen la coordinación de la normativa de planeamiento urbanístico con la planificación previa en la ley. Si bien, como ya hemos reseñado, ello dependerá, en su caso, de la fuerza obligatoria de las disposiciones en uno y otro ámbito o de la voluntad de las instituciones locales.

256. La irradiación a la planificación urbanística y a los restantes planes del sector correspondiente debería venir garantizada por el otorgamiento de una fuerza normativa vinculante mediante la propia ley, estableciendo una relación jerárquica o de especialidad respecto al resto de instrumentos planificadores. La forma de salvaguardar las posibles contradicciones parciales o totales pudiera ser similar a la establecía por el artículo 17.5 de la LOTPV o, en su defecto, determinando el carácter prioritario aplicativo de sus determinaciones, de manera que se produzca un desplazamiento de las previsiones contrarias a las directrices de la movilidad sostenible.

E) Información y participación pública

257. El **artículo 24** regula la acción pública. Esta actuación no es novedosa en nuestro ordenamiento ya que el artículo 203 de la LSU también contempla la posibilidad de adoptar esta medida, entre otras, cuando existe un incumplimiento injustificado de las órdenes para la ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados o en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo. También se contempla en el artículo 17 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi, e igualmente en el artículo 6 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

258. Tal y como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre de 2018, con ocasión del recurso contra esta última norma: "Cabe entender que, de acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, las Comunidades Autónomas, en las materias de su competencia exclusiva, están autorizadas a regular la acción popular". "A través de esta acción pública administrativa, el legislador vasco permite que cualquier ciudadano pueda denunciar los incumplimientos de la Ley, así como abrir los procedimientos relacionados con la legislación en materia de vivienda a una más amplia participación ciudadana".

259. En este contexto, nada cabe objetar a la viabilidad jurídica de la medida, aunque el análisis del precepto suscita algunas consideraciones

260. En primer lugar, ya hemos puesto de manifiesto nuestras reflexiones respecto a la fuerza normativa de los instrumentos de planificación incluidos en el presente texto, lo cual incidiría en el alcance de la exigibilidad de las obligaciones contraídas.

261. Independientemente de lo anterior, el contenido de los propios planes también suscita determinadas apreciaciones sobre la exigibilidad de su cumplimiento. Por una parte, derivado de su carácter básicamente principialista, los planes de

movilidad contienen principios y objetivos de formulación genérica, cuya exigibilidad inmediata es más difusa. Su concreción posterior en disposiciones particulares, en su caso, podrían ser objeto de reclamación en el supuesto de que no cumplieran los objetivos de la ley o el de los propios planes.

262. Unido a lo anterior, existen una serie de obligaciones propias directamente establecidas en el anteproyecto, sobre las que no se puede dudar de su exigibilidad directa en los términos señalados en el texto.

263. Por otra parte, existen una serie de contenidos que deben ser incluidos en los planes, derivados de la normativa autonómica de sostenibilidad energética o de la normativa básica estatal, cuya exigibilidad se debería circunscribir a lo dispuesto en la normativa de referencia. No parece del todo lógico extender la acción pública a contenidos derivados de otra normativa, sin prevención alguna. Más aún, dichas medidas pueden tener su propio régimen sancionador para los supuestos de incumplimiento, por lo que sería en dicho contexto en el que deberían ser exigibles.

264. Por ello, sería más adecuado que la norma huyera de una formulación genérica y, al igual que la citada Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, circunscribiera la acción pública a las obligaciones concretas establecidas en el anteproyecto, identificándolas particularmente.

F) Instrumento de gestión de la movilidad

265. El **artículo 26** detalla las características de uno de los instrumentos de gestión para la movilidad, cual es el sistema tarifario único. Su **apartado 1** determina que cada autoridad del transporte territorial propondrá, conforme a su instrumento de creación, las tarifas que las personas usuarias deberán pagar por la utilización de los medios e infraestructuras de transporte de su competencia y serán responsables de los correspondientes sistemas operativos de gestión. Por su parte, el **apartado 2** establece que, sin perjuicio de lo anterior, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Autoridad del Transporte de Euskadi promoverán un sistema único e integrado basado en una serie de criterios que desarrolla a continuación.

266. El contenido del artículo se ha adecuado al reparto competencial existente, derivado de la LTVC y LTPVAT y el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, reservando para las autoridades territoriales del transporte una labor de impulso y promoción de dicho sistema tarifario.

267. No obstante, sorprende la posibilidad de que dicha facultad se derive al instrumento de creación de las autoridades del transporte territoriales, sin mayor precisión. Si se quiere salvaguardar el ejercicio de la competencia a la posibilidad de no creación de las autoridades territoriales sería más adecuado que se refiriera a ese régimen transitorio en las disposiciones dispuestas al efecto en la norma.

268. El **artículo 29** determina que las administraciones públicas competentes regularán su oferta de servicios de transporte mediante la aprobación de los planes de servicios, que se aprobarán de acuerdo a la normativa sectorial que resulte de aplicación. Por su parte, el artículo 3 del Decreto 51/2012, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de transporte de viajeros por carretera regula el Plan General de Transporte y los planes de transporte que deberán ser aprobados por cada administración en función de sus competencias y cuyos contenidos guardan cierta similitud con los detallados en el anteproyecto.

269. Al respecto, la **disposición adicional primer**a detalla que los contenidos de dichos planes de transporte podrán integrarse en los planes de movilidad y los planes de servicios regulados en esta ley. Dicha formulación deja en manos de la voluntad del órgano competente la conexión de dichos planes de servicios con los planes de movilidad y los planes de servicios. Se trata de una disposición que introduce un grado de indeterminación no deseable en una norma jurídica.

270. La previsión de certeza jurídica exigida a las leyes obliga a que su contenido provea de soluciones jurídicas que anticipen el resultado, sin que pueda ser admitidas disposiciones alternativas o genéricas. En este sentido, la norma, si se pretende mantener el carácter autónomo de los planes de transportes, debería concretar que, en todo caso, sus contenidos se ajustarán a lo dispuesto en la planificación derivada de la norma.

271. También podría formular una integración como contenido autónomo en la planificación general, lo que podría dar mayor coherencia a la misma. En cualquier caso, deberían evitarse duplicidades innecesarias, buscando la cohesión y coherencia planificadora sectorial.

V OBSERVACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

272. 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.

273. Siguiendo lo expresado en las mismas se formulan las siguientes observaciones a fin de lograr un producto normativo técnicamente más acabado.

274. Se debería repasar a lo largo del texto la utilización de las letras mayúsculas para denominar genéricamente a las administraciones públicas vascas, diputaciones forales y a los instrumentos de la planificación.

275. En el mismo sentido, en el **artículo 5** cada definición, después de los dos puntos, debería comenzar en letra minúscula.

276. La referencia efectuada en el **artículo 15.2** a la Ley 4/2019, de 21 de febrero, debe ser completada incluyendo su denominación completa.

277. La **disposición transitoria segunda**, al contener un mandato no dirigido a la producción de normas jurídicas sino al establecimiento del plazo para su cumplimiento, deberá ser formulada como una disposición adicional.

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 17 de febrero de 2022, 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).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano, Sabino Torre Díez,

Secretario **Presidente**

Firmado electrónicamente