



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

Descripción de los antecedentes y justificación de la iniciativa normativa.

El concepto de movilidad sostenible lleva implícito la necesidad de un planteamiento integrado y multimodal que responda adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía en materia de transporte de pasajeros y mercancías y que, a su vez, contribuya a reducir o minimizar el impacto de carácter ambiental y social que se deriva del modelo de transporte actual, hecho que requiere la contribución de las administraciones públicas y de la sociedad vasca en su conjunto.

Lograr un transporte sostenible significa que las personas usuarias sean parte vertebradora del mismo, debiendo las administraciones competentes promover alternativas de transporte a los hábitos actuales de la ciudadanía que sean menos contaminantes, accesibles y que promuevan la cohesión territorial de forma integrada.

Entre los objetivos que persigue la presente ley están los de dotar a las administraciones de herramientas de planificación en materia de movilidad sostenible que, entre otros, reduzcan de forma drástica la contaminación en las ciudades derivada del transporte, al hilo de las políticas europeas, mediante una combinación eficiente de medidas tendentes a reducir las emisiones, la congestión urbana y la mejora del transporte público, todo ello fomentando el uso de energías renovables y asegurando, en todo caso, una red de transportes adecuada a las necesidades de movilidad de la población en su conjunto.

Al hilo de lo establecido en el 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, impulsando la movilidad sostenible que tiene como finalidad absoluta la respuesta desde las administraciones públicas a la problemática social y ambiental derivada de un modelo de transporte que ha demostrado originar impactos de carácter ambiental, con repercusiones sociales, económicas y urbanísticas que actualmente tienen su evidencia ostensible, entre otros, en el consumo de energía de fuentes no renovables, los niveles de inmisión de determinados contaminantes sobre la calidad del aire y su relación con el cambio climático, alteración de índices acústicos o la incidencia de las infraestructuras existentes sobre los núcleos urbanos.

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. A este respecto, el citado documento determina que el transporte representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, hecho relevante a efectos de lograr la neutralidad climática en 2050.

Asimismo, el Pacto Verde Europeo establece la necesidad de impulsar el transporte multimodal, fomentando el transporte por ferrocarril, y promoviendo, en todo caso, una movilidad automatizada y conectada a través de sistemas de gestión inteligente.

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.

Con el fin de establecer el marco normativo común regulador de la movilidad sostenible en Euskadi y en base a lo establecido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco que reconoce en el artículo 10.32 la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de 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 149.1.20 de la Constitución, el presente texto pretende fijar el marco programático en consonancia con las políticas europeas.

El Programa de Gobierno de la XII Legislatura (2020-2024) ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión de 13 de octubre de 2020. Este documento recoge, para el cumplimiento de los objetivos que en él se describen, unas directrices de actuación entre las que se destaca el denominado “Eje I: Prosperidad. El empleo y la reactivación económica”, marco en el cual se recogen una serie de acciones y, en concreto el área de actuación 5 “Infraestructuras y Transporte Sostenible” que incluye el Compromiso 32: “Movilidad Sostenible” en el que se enmarca la iniciativa 1 “aprobar una Ley de Movilidad Sostenible”, como una tarea a desarrollar durante la presente legislatura.

Por su parte, el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión de 10 de noviembre de 2020, incluye el proyecto de ley de movilidad sostenible de Euskadi que ahora se tramita.

Contenido de la regulación propuesta.

El anteproyecto de ley se distribuye en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias y tres disposiciones finales.

El Capítulo I sobre disposiciones generales, determina el objeto, el ámbito de aplicación y los principios y objetivos de la ley, así como la distribución competencial entre las distintas administraciones públicas vascas con competencias en esta materia.

El Capítulo II sobre el fomento de la movilidad sostenible, sienta las bases para el ejercicio de las competencias y la definición de políticas en materia de movilidad sostenible para todas las administraciones, hecho que subraya la transversalidad de la materia regulada, recogiendo menciones expresas a la movilidad activa, el transporte público, el transporte de mercancías por ferrocarril, la educación y accesibilidad.

El Capítulo III sobre instrumentos de planificación de la movilidad sostenible, expone las herramientas de planificación de las distintas administraciones públicas vascas y otros sectores de la sociedad, procediendo a regular de forma concreta la administración

competente, contenido y vigencia de los planes de movilidad estableciéndose, a su vez, la forma de realizar la evaluación y seguimiento de los mismos.

Estos planes se erigen como documento fundamental para la definición de políticas tendentes a la consecución de los objetivos de la ley promoviéndose, en todo caso, la coordinación y cooperación administrativa.

El presente anteproyecto dedica, en su Capítulo IV, una serie de artículos para la promoción y fomento de la información y participación pública, estableciendo una serie de obligaciones para las administraciones en materia de información y difusión de información pública, reconociendo, a su vez, el derecho de la ciudadanía a conocerla y determinando, en aras del principio de transparencia que deben observar las administraciones públicas en su actuación, la participación real y efectiva de la sociedad vasca en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en la planificación de la movilidad sostenible.

El Capítulo V trata sobre los instrumentos de gestión de la movilidad, recogiendo menciones expresas al sistema tarifario, a la necesaria interoperabilidad de los títulos de transporte público, la financiación de las políticas de movilidad y fiscalidad del transporte y los planes de servicios y las infraestructuras del transporte.

Por último, el texto normativo finaliza con tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la ley.

La Disposición Adicional Primera incluye la creación de la Agencia de Seguridad Ferroviaria de Euskadi, que se configura como ente público de derecho privado de los previstos en el artículo 15 del DL 1/1997, de 11 de noviembre, adscrito al Departamento competente en materia de transporte. La citada agencia actuará con total autonomía jurídica respecto de las entidades gestoras de las infraestructuras y operadoras del servicio del transporte ferroviario en el desempeño de sus funciones, que serán las de velar por el mantenimiento general de la seguridad en la circulación, mediante la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los diferentes actores en esta materia y la definición de los objetivos de seguridad. Las demás funciones, su estructura organizativa y financiación se determinarán reglamentariamente. Se toma como referencia respecto a la creación de esta agencia, lo dispuesto en la Directiva (UE) 2016/798, de 11 de mayo, sobre seguridad ferroviaria y en el ámbito estatal la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Euskadi, según lo establecido en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en los ferrocarriles, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 149.1. 21º de la Constitución, sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. En la actualidad, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco desarrolla dichas competencias ferroviarias al amparo de la normativa autonómica conformada por el Decreto 105/1982, de 24 de mayo, por el que se acuerda la creación de la Sociedad Pública Euskotrenbideak-Ferrocarriles Vascos, S.A., la Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea y mediante el Decreto 29/2016, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación y Señales para las infraestructuras ferroviarias de competencia de la Comunidad

Autónoma del País Vasco y encomendadas al ente público «Red Ferroviaria Vasca/Euskal Trenbide Sarea».

El marco normativo actual requiere a estos efectos, por un lado, del conveniente desarrollo legislativo que adecúe y actualice la normativa europea anteriormente citada al ámbito autonómico, especialmente en lo que se refiere a seguridad ferroviaria y asegure, a su vez, la aplicabilidad de la mencionada legislación, hecho por el cual se crea la Agencia de Seguridad Ferroviaria de Euskadi, como ente público de derecho privado, ya que esta forma permite el ejercicio de potestades administrativas con plena sujeción al ordenamiento jurídico y dotando de seguridad jurídica plena todos los actos que se realicen en ese ámbito. La creación de la citada Agencia no va a interferir en las funciones que la Ley 6/2004, de 21 de mayo, atribuye al ente público Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, en relación con la gestión de los sistemas de seguridad y regulación del tráfico.

Conviene señalar que ya han sido traspasados a la Comunidad Autónoma de Euskadi determinados tramos de la red ferroviaria que antes era de titularidad estatal, y se prevé el traspaso de tramos adicionales que pasarán a ser de titularidad autonómica, por lo que, en aras de evitar cualquier incidente o accidente, se considera de interés general el dotar al sistema ferroviario autonómico vasco de un eficaz y eficiente mecanismo de prevención, pero también de supervisión, investigación y continua corrección, y de establecer objetivos directos de manera que la seguridad quede garantizada en la red ferroviaria vasca.

La Agencia de Seguridad Ferroviaria de Euskadi pretende velar por la seguridad del sistema de transporte ferroviario de competencia del Gobierno Vasco, con la caución de tratarse de un organismo independiente y en consonancia con las normativas vigentes a nivel europeo y estatal. El blindaje de un entorno de certidumbre y seguridad en las líneas ferroviarias, implementando las condiciones de eficacia y eficiencia del sistema y la transparencia en la investigación de los accidentes, contribuirá a su vez a la implementación y la competitividad del ferrocarril como modo de transporte de bajas emisiones. Ello disminuirá la huella de carbono actual generada por el tráfico vehicular, potenciando la cohesión social y la coherencia en la movilidad de la comunidad vasca, resiliente y dinámica, englobada en el sistema de transportes, más seguro, sostenible y conectado, en respuesta a los nuevos hábitos y exigencias de la movilidad sostenible.

El criterio de su inclusión en la ley de movilidad sostenible responde a la aplicación y asimilación como propios de los objetivos y principios ordenadores establecidos en la Estrategia de Movilidad para 2030 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, específicamente con la seguridad como garante de la eficacia y la eficiencia de un sistema de transportes ferroviario conectado y sostenible. De este modo, su introducción en esta normativa acelera el proceso de transformación del transporte público ferroviario, en particular, y de la movilidad en general, a una más sostenible, cohesionando las necesidades actuales de la sociedad con la vertebración y cohesión con su territorio.

La Disposición Adicional Segunda establece que el contenido de los planes de transporte regulados por la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de transporte de viajeros por carretera podrán integrarse en los planes de movilidad regulados en la presente ley. A tal efecto podemos señalar hasta la fecha las administraciones competentes no han

procedido a aprobar los planes de transporte de viajeros por carretera a que se refiere dicha ley y su reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 51/2012, de 3 de abril.

La Disposición Transitoria Segunda establece un plazo máximo de dos años para que los títulos de transporte público no ocasionales existentes a la entrada en vigor de la presente ley, deberán ser plenamente interoperables en todos los modos de transporte de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A este respecto podemos añadir a título informativo que ya se han realizado diversas actuaciones en el marco de la interoperabilidad que pasamos a describir:

En 2014 se elaboró el Masterplan para la interoperabilidad de las tarjetas BAT-BARIK-MUGI, que define y valora las actuaciones que deben llevarse a cabo en el ámbito de los sistemas de transporte público de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa para la consecución de un escenario de interoperabilidad entre los tres sistemas tarifarios integrados actualmente existentes en Euskadi.

Así, se ha continuado con la implantación de los proyectos piloto previstos en el Masterplan, con la puesta en marcha de la interoperabilidad en el Tranvía de Bilbao (julio 2014), el Funicular de La Reineta (noviembre 2014), y en el Tranvía de Vitoria-Gasteiz (abril de 2015), Euskotren-línea general (mayo 2016), Metro Bilbao (junio 2016) y ya en 2017, se materializó la interoperabilidad en los autobuses urbanos de San Sebastián-DBUS (febrero 2017), y la inauguración de la Línea 3 de Metro Bilbao (abril 2017).

Actualmente se está trabajando en la interoperabilidad de TUVISA, Alavabus, Lurraldebus y Metro Bilbao (Mugi), además de mantener los trabajos de coordinación y actualización de los centros de compensación de los tres Territorios Históricos.

Finalmente señalar que el presente texto normativo ha observado, a su vez, las distintas normas de carácter sectorial con implicaciones en materia de movilidad sostenible, así como las herramientas de planificación publicadas por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al objeto de promover la consecución de los objetivos en materia de movilidad sostenible que redunden en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Fundamentos y viabilidad jurídica y material.

Competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco

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

Asimismo el artículo 10.25 de dicho texto legal le reconoce la competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía, el artículo 10.31 de dicho texto legal le reconoce competencia exclusiva en materia de urbanismo y

ordenación del territorio y el artículo 11.1.a) la competencia de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Competencia orgánica:

El Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, atribuye en su artículo 11.1.i) al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes las funciones y áreas de actuación actuaciones en materia de transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Dentro del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece su estructura orgánica y funcional, la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes tiene atribuidas la dirección y coordinación del área de actuación referida a los transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable [art.14.1.c], pudiendo para ello promover proyectos de disposiciones de carácter general [art.7.d], estando entre las atribuciones de la Dirección de Planificación del Transporte la de elaborar y tramitar proyectos de disposiciones de carácter general en las materias de su competencia [art.8.b].

Competencia funcional.

De otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 del arriba citado Decreto 11/2021, de 19 de enero, corresponde al Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 26 y 28 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y cuantas le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación asignadas al Departamento. En concreto el artículo antes citado [art. 26.8] le faculta para proponer para su aprobación por el Gobierno, proyectos de ley en materias propias de su competencia.

Tal y como se ha manifestado anteriormente, y dentro del Departamento, la iniciativa ha de ser atribuida al titular de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes de la cual dependen la Dirección de Planificación del Transporte [art. 14.4], siendo por ello competencia de dicha Dirección la elaboración del proyecto de texto normativo.

Repercusiones en el ordenamiento jurídico.

Este anteproyecto de ley se tramita en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de transportes terrestres, ferrocarriles y de transporte por este medio y asimismo de transporte por cable, recogida en el art.10.32 del EA y pretende establecer los principios y objetivos para lograr el desarrollo integral de una movilidad sostenible y segura, así como ordenar los instrumentos y procedimientos necesarios para lograr dicha movilidad sostenible, con respeto a las distintas normas de carácter sectorial con implicaciones en materia de movilidad sostenible.

Respecto a las repercusiones en el ordenamiento jurídico existente, y en materia de movilidad, destacamos en el ámbito estatal la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y en el ámbito autonómico la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de

viajeros por carretera y en particular la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca y el Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, sobre Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca,

En relación con la Autoridad del Transporte de Euskadi, destacamos la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, que se modifica a efectos de incorporar un nuevo apartado en el artículo 5.1.5. en relación con el informe preceptivo sobre el plan de movilidad sostenible de Euskadi.

En materia de Sistemas de información del Transporte, destacamos en el ámbito europeo el Reglamento Delegado (UE) 2017/1926, de la Comisión, de 31 de mayo de 2017, que complementa la Directiva 2010/40/UE, en lo que se refiere al suministro de información sobre desplazamientos multimodales en toda la Unión.

En materia de seguridad ferroviaria, destacamos en el ámbito europeo la Directiva (UE) 2016/798, de 11 de mayo, sobre Seguridad ferroviaria. En el ámbito estatal la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, y el Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y se aprueba su estatuto. En el ámbito autonómico destacamos el Decreto 105/1982, de 24 de mayo, por el que se acuerda la creación de la sociedad pública “Euskotrenbideak/Ferrocarriles Vascos, S.A.”, modificado por última vez por Decreto 48/2007, de 20 de marzo, la Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea y el Decreto 29/2016, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de circulación y señales para las infraestructuras ferroviarias de competencia de la CAPV.

Incidencia económica y presupuestaria.

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

El Director de Planificación del Transporte
Ivan Pedreira Lanchas
Firmado electrónicamente