



2021 YZT: 29

SARRERA	IRTEERA
zk. 458469	zk. —

Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 90.1 artikuluan xedatutakoarekin bat etorritik, Tokiko Gobernuen Batzordeak Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Lege-aurreproiektuari dagokionez igorritako txostena bidaltzen dizuegu honekin batera.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, adjunto se remite informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales en relación con el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi.

Dagozkion ondorioak izan ditzan jakinarazten da.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

Bilbon, 2021eko uztailaren 29an

Gorka Urtaran Agirre

Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Aitziber Oliban Gutierrez

Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio

Miren Koldobike Olabide Huelga

Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi

Ander Añibarro Maestre

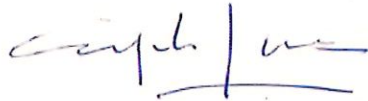
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio

Ager Izagirre Loroño

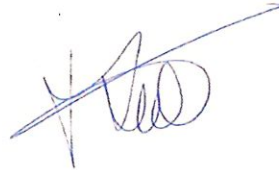
Mungia alkatea/Alcalde de Mungia

Ane Beitia Arriola

Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Eguia Liñero
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz
Orexako alkateordea/Tnte. Alcalde de Orexa



Txelo Auzmendi Jiménez
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Alfonso Gil Invernón
Bilboko alkateordea/Tnte. Alcalde de Bilbao

MIREN JOSUNE IRABIEN MARIGORTA AND.

EUSKO JAURLARITZAKO TOKI
ADMINISTRAZIOEKIKO HARREMANETA-
RAKO ETA ADMINISTRAZIO
ERREGISTROETAKO ZUZENDARIA

DIRECTORA DE RELACIONES CON LAS
ADMINISTRACIONES LOCALES Y
REGISTROS ADMINISTRATIVOS DEL
GOBIERNO VASCO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE
EUSKADI EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE
MOVILIDAD SOSTENIBLE DE EUSKADI, SEGÚN TEXTO DE
JULIO DE 2021.**

21 de julio de 2021

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN	3
II.- ANTECEDENTES	3
III.- INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI	6
IV.- POSIBILIDAD DE MERMA O VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA	9
V.- ANÁLISIS E INFORME SOBRE EL ARTÍCULADO DEL ANTEPROYECTO	21
VI.- INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI	27

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DE EUSKADI, SEGÚN TEXTO DE JULIO 2021.

I

INTRODUCCIÓN

Desde la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, en oficio dirigido a la Directora General de Eudel - Asociación de Municipios Vascos (registro de salida 313098, de 9 de julio de 2021), se le informa de la entrada en la herramienta informática de Tramitagune, concretamente en el buzón de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de la solicitud cursada por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transporte, para la emisión por parte de la mencionada Comisión del informe prevenido en la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi (B.O.P.V. número 70, de 14 de abril de 2016), en relación al texto del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, en su versión de Julio 2021.

Atendiendo, por ello, a la mencionada solicitud se procede a la formulación del presente informe dentro del plazo de quince días hábiles legalmente previsto a tal efecto.

II

ANTECEDENTES

II.1. Los antecedentes correspondientes a la tramitación en curso del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi constan debidamente consignados en el soporte digital (pendrive) que acompaña a la solicitud de informe que hemos referido y a cuyo contenido íntegro nos remitimos, en evitación de innecesarias reiteraciones.

No obstante, y al objeto de enmarcar adecuadamente este informe, se considera oportuno, destacar, de manera resumida, algunos de los documentos de interés y que se indican a continuación:

- Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi de 11 de noviembre de 2020.
- Consulta Pública Previa a la elaboración. Noviembre-Diciembre 2020.
- Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi de 5 de febrero de 2021.
- Texto del Anteproyecto de Ley de fecha 24 de marzo de 2021.
- Memoria justificativa y memoria económica del Anteproyecto suscritas por el Director de Planificación del Transporte el 25 de marzo de 2021.
- Informe previo de impacto en función del género de 25 de marzo de 2021.
- Orden de aprobación previa del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi de 25 de marzo de 2021.
- Informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- Resolución del Director de Planificación del Transporte de 14 de abril de 2021, por la que se somete el Anteproyecto a información pública (B.O.P.V. número 77, de 21 de abril de 2021).
- Informe de normalización lingüística.
- Informe de Emakunde de 29 de abril de 2021.
- Informe favorable, (al no haberse presentado alegaciones por parte de sus miembros), de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, según certificación de 13 de mayo de 2021.

- Proceso participativo con aportaciones escritas de entidades o estamentos públicos y privados incluyendo, entre otros, a ayuntamientos, diputaciones forales, entidades del Gobierno Vasco, el Consorcio de Transportes de Bizkaia, la Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad física de Euskadi y agentes sociales, y entre ellas EUDEL, que presentó un documento de "Consideraciones técnicas sobre el anteproyecto".

- Informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi del Director de Planificación del Transporte.

- Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi.

Se ha remitido una última versión del anteproyecto, con fecha 16 de julio de 2021, tras comprobarse que en el texto que figuraba como documentos 51 y 52 (euskera y castellano) del pendrive remitido junto a la solicitud de informe, y que se entendía como última versión, posterior al informe de respuesta de alegaciones, (y previa a la solicitud de informe a la Comisión de Gobiernos Locales) la redacción del artículo 14 "Planes de Movilidad Urbana", concretamente su párrafo 4 c), relativo a la formulación y aprobación del citado plan, no se había modificado para adecuarse a la aceptación de la alegación de EUDEL y del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, que indicaron que la audiencia de los ayuntamientos, no debería realizarse a través de EUDEL, ya que con dicha previsión no se garantiza el derecho a la participación de los municipios. Se comprueba que esta última versión, remitida el 16 de julio, se ha eliminado la previsión de que la audiencia a los municipios, se haga a través de EUDEL, y se indica "En idéntico periodo, se dará audiencia a las diputaciones forales, a los municipios, y al resto de administraciones que pudieran resultar afectadas por el proyecto de plan, para que en el plazo de un mes aleguen lo que estimen conveniente".

II.2. Por otra parte, y en correspondencia con el ámbito de los gobiernos locales en que se incardina este informe, resulta oportuno destacar que los Ayuntamientos de Donostia-San Sebastián, y de Vitoria-Gasteiz, realizaron sus aportaciones al igual que EUDEL, que formuló por escrito sus alegaciones en texto aprobado por su Comisión Ejecutiva de 20 de junio de 2021.

Como se ha indicado, estas han sido objeto de un Informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora, recibidas durante la fase de instrucción del anteproyecto, suscrito por el Director de Planificación del Transporte.

En el informe se considera que la mayor parte de las alegaciones, presentadas por ambos ayuntamientos y por EUDEL, son alegaciones expositivas, y no se aceptan las modificaciones de redacción de artículos propuestas, con la excepción de la alegación de EUDEL y del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, relativa al artículo 14.4 c) “Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi”, ya mencionada en el apartado II.1 de este informe, y que como se ha indicado, la última versión del anteproyecto (la remitida el 16-7-2021), ya recoge la redacción, en los términos solicitados.

III

LA INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI HA DE PRODUCIRSE COMO ÓRGANO DE ALERTA TEMPRANA (ARTÍCULOS 88.1.a) y 90 DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI).

III.1. En primer lugar, procede analizar la naturaleza de la intervención de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en lo que respecta al Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi.

En el escrito de solicitud del informe cursado a través de la herramienta informática de “Tramitagune” según expone en su oficio la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Gobierno Vasco, se requiere el mismo, conforme se prevé en el artículo 90 de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi (BOPV nº 70, de 14 de abril) (LILE).

En la misma línea se pronuncia el informe jurídico relativo al anteproyecto, de la Asesoría Jurídica, que en su apartado IV “Tramitación posterior”, concluye que atendiendo al rango normativo y la afección de la regulación propuesta a las competencias municipales, procede considerar que el alcance del informe a solicitar a la Comisión de Gobiernos Locales se debe a su función de actuación como órgano de alerta temprana, remitiéndose al Dictamen de la Comisión Jurídico Asesora de Euskadi nº 188/2019, en relación con el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, tramitado en la pasada legislatura, que señalaba que la movilidad sostenible es una materia que no se establece dentro del catálogo de competencias como materia específica con una singularidad propia en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, sino que es una materia compleja que abarca diversos ámbitos funcionales de la actividad pública, donde operan una serie de administraciones públicas con niveles competenciales diferentes, y que concluye que los títulos competenciales principales, son los correspondientes a las materias de transporte, medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo.

III.2. Teniendo en cuenta, lo señalado en el Dictamen nº 188/2019 de la COJUA, la redacción del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, objeto del presente informe, así como lo dispuesto en la normativa vigente, en materia de competencias de las entidades locales, ninguna duda se nos plantea respecto a que la actuación de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi ha de producirse en su función de alerta temprana.

Analizado el expediente, se considera que el anteproyecto que nos ocupa, por tanto, se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 90.1 de la LILE dado que incide de modo significativo sobre competencias propias de los municipios.

Así, si bien la materia objeto del mismo, no tiene una clara delimitación competencial, ya que la normativa vigente no recoge específicamente competencias sobre "movilidad sostenible", es indudable que si analizamos las competencias de los entes locales, afecta a materias de su competencia.

Si analizamos la normativa básica estatal debemos remitirnos al artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y a sus apartados 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, así como a su artículo 26 d), que dispone 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.

Y en cuanto al régimen competencial determinado por la normativa autonómica, la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi, si atendemos a su artículo 17.1, resultan claramente afectadas competencias locales incluidas en su apartado 18 (servicios urbanos de transporte público de personas dentro de los respectivos términos municipales) y apartado 32 (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 necesarios), y también concurren otro tipo de competencias, como las descritas en su apartado 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), y 31 (ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal).

En consecuencia, el objeto de este informe es analizar el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, y se emite de conformidad con lo establecido en los artículos 87.1, 88.1 a) y 90 de la citada LILE, por lo que se circunscribe a analizar el citado Anteproyecto, desde su encaje en el principio de autonomía local y suficiencia financiera de tales entidades como consecuencia de las medidas normativas incorporada en la propuesta normativa. Y por lo tanto, no son objeto del mismo, otras cuestiones de legalidad, que no afecten a la autonomía local y ajena a la Comisión de Gobiernos Locales.

Para ello se atenderá fundamentalmente, a las alegaciones presentadas al Anteproyecto, por dos ayuntamientos y por EUDEL, y a una alegación presentada por la Diputación Foral de Álava, relativa a la redacción del artículo 16 del anteproyecto (procedimiento de elaboración del Plan de Movilidad Urbana,) y al informe de respuesta a las mismas.

III.3. Conforme a lo que acabamos de indicar, el funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en su actuación como alerta temprana se atenderá a lo previsto al efecto en el artículo 90 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, a cuyo tenor

“Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana.

1.- Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si , a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios , el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2.- Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de

Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3.- En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi , deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4.- De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi , valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5.- En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”.

IV

POSIBILIDAD DE MERMA O VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA.

IV.1. Las competencias propias municipales.

Tal y como se ha indicado, el artículo 90.1 de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) para el caso en que, como el presente, la Comisión de Gobiernos Locales actúa como órgano de alerta temprana, establece que su informe preceptivo habrá de concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local y, para el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del mencionado texto legal (listado de competencias propias).

IV.1.1 En este punto, es interesante traer a colación, algunas de las manifestaciones realizadas por el informe jurídico relativo al Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, de la Asesoría Jurídica del Departamento promotor, puesto que sin perjuicio de que posteriormente se analizará la afección del anteproyecto a la autonomía municipal, con remisión expresa a los artículos y previsiones que se consideran discutibles, y la necesidad de la incorporación del oportuno anexo, entendemos interesante, mencionar algunas estimaciones del citado informe jurídico, para posteriormente justificar nuestra disconformidad.

El informe jurídico, realiza un análisis de la normativa sectorial remitiéndose a la normativa básica estatal, Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible, y a la normativa autonómica, Ley 4/2019 de 21 de febrero de sostenibilidad energética de la Comunidad autónoma Vasca, entre otras, señalando, que contempla los planes locales de movilidad y los planes de movilidad de centros de trabajo. Y realiza un resumen de la distribución de competencias entre el Estado, la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, remitiéndose al artículo 17 de la LILE, y al dictamen de nº 188/2019 de la COJUA, en la línea expuesta en el apartado anterior. Y señala que es necesario que el anteproyecto realice una clara delimitación de las competencias que se atribuyen a los entes locales, (atribución que deberá respetar el elenco de competencias propias fijado en la LILE), y que considera que el artículo 6 establece una distribución de competencias entre las distintas administraciones implicadas, con respeto al ámbito competencial de cada una de ellas, en función del ámbito geográfico de actuación y de las competencias en los distintos modos de transporte.

Así, señala que el anteproyecto recoge en su artículo 6 la competencia municipal para la aprobación de los planes de movilidad urbana, pero que la obligatoriedad de su aprobación no viene impuesta por el mismo, sino que se limita a recoger la regulación contenida en la Ley 4/2019 de 21 de febrero de sostenibilidad energética de la CAPV, por lo que entiende que a pesar de la exigencia del art. 18.3 de la LILE, de un anexo específico de dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, en el presente anteproyecto no resulta exigible dicho anexo.

Por otra parte, a lo largo de su texto, reconoce la previsión de algunos trámites adicionales exigidos por el anteproyecto, respecto a la normativa actual vigente, como la exigencia adicional al procedimiento de aprobación de los planes de movilidad urbana, consistente en la inclusión de un informe que justifique su conformidad, con el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi (art 16.4), o la inclusión de un contenido adicional al estudio de movilidad regulado en la Ley de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, (art. 18.3 del anteproyecto), si bien considera que no tienen la relevancia suficiente como para exigir que el anteproyecto incorpore un anexo de financiación, (exigido por el art 18.3 LILE).

Asimismo señala que el art 9.3 recoge la incorporación de sistemas de limitación del acceso a los núcleos urbanos, señalando que estas previsiones ya vienen establecidas en la normativa estatal básica y en la Ley 4/2019 de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética de la CAPV (art 23).

Y, añade que el artículo 19 regula los indicadores de evaluación y seguimiento, exigiendo la evaluación de unos determinados parámetros referentes a los efectos ambientales de la movilidad y al propio sistema de movilidad, e indica que estos criterios se aplican a todos los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible previstos en el Anteproyecto, pero reconoce que puede resultar difícil de cumplir que todos estos instrumentos (los planes de movilidad de centros de trabajo y planes de movilidad urbana de municipios pequeños) recojan estos indicadores. Añadiendo que no existiendo obligaciones de medición de emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación acústica o contaminación atmosférica a estos niveles (los planes de calidad del aire son exigibles para los municipios con población superior a 100.000 habitantes de conformidad con la Ley 34/2007 de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmosfera, aplicándose el mismo umbral por la exigencia de mapas de ruido a tenor de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre del Ruido), difícilmente se dispondrá de datos sobre los cuales puedan fijarse los objetivos que permitan valorar el cumplimiento de los indicadores.

IV.1.2 Para el análisis del anteproyecto tenemos que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, que preceptúa:

“1.- Las competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del Parlamento Vasco, o norma foral, debiéndose evaluar la conveniencia de tal atribución de conformidad con los principios recogidos en el artículo 14.5 de esta ley. En estos procesos se tendrán especialmente en cuenta los principios de proximidad y subsidiariedad, de acuerdo con o lo previsto en la Carta europea de Autonomía Local.

(...)

3.- Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios, así como los desarrollos reglamentarios de aquellas leyes sectoriales o normas forales que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada a ese efecto. (...).”

Del análisis del anteproyecto se desprende que si bien, en puridad no establece una nueva competencia para los municipios, puesto que efectivamente la obligación de aprobación de los planes de movilidad urbana, se recoge en el art. 24 de la Ley 4/2019 de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética, a lo largo de su articulado, **se existen algunas previsiones discutibles, que pueden implicar una merma o vulneración de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de las entidades locales, y se diseñan nuevas obligaciones y responsabilidades para los ayuntamientos. Todo ello sin abordar los mecanismos de financiación que facilitará su cumplimiento, y sin tener en cuenta que para hacer frente a las correspondientes responsabilidades, es necesaria la presencia de equipos técnicos cualificados en sede municipal, lo que no se corresponde con la realidad de los ayuntamientos de menor tamaño.** Nos remitimos a los siguientes apartados, en los que se analizarán los artículos concretos y las previsiones a las que nos referimos, si bien adelantamos, que entre otros, están los artículos 16.4, 18.3, 19, 29.3 y 30.

Atendiendo a estas nuevas obligaciones y responsabilidades, se considera que es preciso completar la previsión contenida en el artículo 18.3 de la LILE, e incorporar a la Memoria económica la justificación previsiones de medios económicos necesarios para asegurar la suficiencia económica de los municipios en este ámbito, ya que el citado precepto dispone que cuando una ley concrete servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias debe contenerse un anexo específico de la dotación de recursos necesarios, y en este caso la memoria económica de este Anteproyecto debería recoger también los recursos que pueden disponer los Ayuntamientos que atendiendo a su ámbito de competencias no pueden adoptar las medidas económicas y fiscales que se proponen en el mismo, sin un previo desarrollo legislativo o foral correspondiente (artículo 28.4 y Disposición Adicional tercera, financiación a través del uso de la fiscalidad y otros instrumentos de política económica).

IV.2. Características constitucionales de la autonomía municipal.

Son ya muy numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional que marcan y establecen los términos en que ha de interpretarse la autonomía municipal de acuerdo e interpretación al artículo 137 del Texto Constitucional. En tal sentido, y por referirnos a una resolución reciente, puede citarse la Sentencia 105/2019 de 19 de septiembre (Recurso de Amparo número 344/2019), en la que se sintetiza esta doctrina señalándose que

“a) La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar.

Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, **graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible** (FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La [STC 41/2016, de 3 de marzo \(RTC 2016, 41\)](#), FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la **intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias** [[STC 154/2015 \(RTC 2015, 154\)](#), FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]”.

Se trataría, por lo tanto, de una valoración a realizar caso por caso, previsión por previsión, para concretar si las determinaciones concretas del anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi inciden o no en la autonomía de los municipios afectados por la misma. Habría que concretar si las citadas determinaciones, obedecen a intereses públicos locales o a los supralocales.

Realizando un repaso de su texto, comprobamos la existencia, al menos de las siguientes previsiones discutibles a ese respecto:

- El artículo 6, en su P 1 recoge la distribución de competencias en materia de planificación de la movilidad sostenible; en su P 2 dispone que el desarrollo y concreción de las medidas de política de movilidad sostenible en cada uno de los modos de transporte corresponderá a las Administraciones Públicas competentes sobre el respectivo modo, y en su párrafo 3, señala “El ejercicio de las competencias se realizará de conformidad a los principios de coordinación, cooperación, colaboración, corresponsabilidad, eficiencia, eficacia y transparencia por y entre las Administraciones Públicas”.

El anteproyecto tanto en este precepto como a lo largo de su articulado, entre otros, art. 4 a) j); art. 9., art. 13., art. 14, plantea la idea de coordinación e intermodalidad en el transporte, pero no llega a diseñar un sistema que concrete las diferentes competencias y aglutine los diferentes niveles institucionales.

Y lo que es más importante no define un sistema de participación activa de los ayuntamientos en los instrumentos de planificación de movilidad, puesto que se limita a citar en el artículo 14.4 la posibilidad de recoger alegaciones en el proceso de elaboración del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, pero no garantiza el principio de autonomía local previsto en el art. 5 de la LILE que dispone que los municipios tendrán derecho a participar activamente en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno y en planes o políticas públicas que vayan a ser puestos en marcha por las instituciones vascas competentes que afecten o puedan hacerlo a la autonomía local.

En este punto debemos poner de manifiesto, que la última versión del anteproyecto ha modificado la redacción del artículo 16.4 "Planes de Movilidad Urbana", como consecuencia de la estimación parcial de una alegación formulada en plazo de audiencia, por la Diputación Foral de Álava. La alegación proponía que se añadiera un nuevo apartado al artículo 16 que dijera "En todo caso, las propuestas elaboradas por los municipios previamente a su aprobación, deberán ser objeto de informe preceptivo emitido por el órgano correspondiente de cada Diputación Foral, al objeto de verificar que el contenido de los Planes de Movilidad Urbana se corresponde con los objetivos y determinaciones de los Planes de Movilidad sostenible de cada Territorio Histórico".

El informe de alegaciones, indica que se acepta parcialmente y se modifica el artículo, y en la última versión del anteproyecto, se ha procedido a añadir al apartado 4 del artículo, un nuevo párrafo.

Así, la redacción de este apartado 4 de la versión inicial del anteproyecto, señalaba "En el procedimiento de elaboración, que se ajustará a lo establecido en la Ley 4/2019, de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, los municipios elaborarán un informe que justifique su conformidad con el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi" y se ha añadido "Asimismo, previamente a su aprobación deberá emitirse informe preceptivo y vinculante por el Departamento de la Diputación Foral competente en materia de transporte, sobre la conformidad con el Plan de Movilidad Sostenible del Territorio Histórico, que se emitirá en el plazo de un mes".

De la lectura del nuevo párrafo añadido, respecto al que ni los ayuntamientos ni EUDEL han podido presentar alegaciones, por haberse incorporado tras el periodo de audiencia, se desprende que se afecta a la autonomía municipal, por exigir además de la elaboración por el propio municipio de un informe que justifique la conformidad del Plan de Movilidad Urbana con el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, un nuevo informe adicional, no solo preceptivo, sino también "vinculante", de la Diputación Foral competente en materia de

transporte, sobre la conformidad con el Plan de Movilidad Sostenible del Territorio Histórico. Sorprende que el nuevo texto, va más allá de la propia alegación de la Diputación Foral de Álava, que solicitaba que se exigiera un informe preceptivo, pero no pedía que fuera vinculante, lo que no resulta justificado, si atendemos, tanto al art. 5 de la LILE, como a la previsión del artículo 80 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que en su P 1 dispone que salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

- Los 7.1 y 24 recogen derechos de las personas y la acción pública, sin precisar quién debe garantizar esos derechos, lo que desde el punto de vista municipal y atendiendo a lo dispuesto en el art. 18 g) de la Ley 7/1985 LBRL, puede derivar en una exigencia de la prestación y establecimiento de servicios públicos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (ayuntamientos de más de 50.000 habitantes), y respecto a ayuntamientos que no tengan la obligación de prestar el servicio público de transporte, los derechos que mencionan los citados artículos pueden reivindicarse en sede municipal en reclamación de difícil gestión administrativa.

- “Las Administraciones Públicas de la Comunidad autónoma del País Vasco fomentarán el uso del transporte público haciendo posible una red intermodal que garantice la movilidad de las personas y mercancías de manera accesible, sostenible, eficaz y eficiente” (art. 9.1) “Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco fomentarán en su respectivo ámbito competencial el uso de los tipos de vehículos menos contaminantes y más sostenibles, priorizando la adquisición de medios de transporte colectivos propulsados por combustibles alternativos en la renovación de las flotas destinadas al transporte público” (art. 9.2) “De acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente, se promoverá a tal efecto la progresiva incorporación de medidas coordinadas tendentes a la disuasión del uso del vehículo motorizado privado, bien mediante la imposición de costes directos, bien incorporando sistemas de limitación del acceso a los núcleos urbanos, con mayor impacto ambiental, debiendo ser proporcionales y justificadas con base a criterios ambientales y de salud” (art. 9.3).

En este punto debemos matizar que si bien es cierto que el artículo 23 de la ley 4/2019 de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética del País Vasco, faculta a los municipios a imponer restricciones a la circulación de vehículos (vehículos que no utilicen combustibles alternativos, o que sobrepasen determinados niveles de emisión), en su artículo 23.1 y les faculta a habilitar carriles alternativos o reservar zonas de estacionamiento para los vehículos que utilicen combustibles alternativos, en su apartado 2, dicho precepto se establece como potestad

municipal, no obliga ni impone a los municipios el fomento de vehículos menos contaminantes ni a fomentar aparcamientos disuasorios.

- “Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco fomentarán el desarrollo y puesta en práctica de políticas en materia de educación y divulgación desde el punto de vista de la movilidad sostenible con el fin de concienciar a la ciudadanía de su necesidad y respeto” (art. 11).

- “Las Administraciones Públicas competentes en materia de transporte garantizarán que todos los medios de transporte y sus infraestructuras cumplan las condiciones de accesibilidad necesarias de manera que sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible, de acuerdo con la normativa vigente” (art. 12).

- “Las determinaciones contenidas en los instrumentos de planificación de la movilidad sostenibles relacionados en el párrafo anterior serán tenidas en cuenta en la elaboración y formulación de los instrumentos de planificación ambiental, territorial, urbanística y de infraestructuras (art 13.3).

El Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, y los Planes de Movilidad Sostenible de los Territorios Históricos, obligan a las administraciones públicas, incidiendo de manera directa en competencias municipales, entre otras, en materia ambiental y urbanística.

- “El planeamiento urbanístico establecerá determinaciones de movilidad sostenible, integrando criterios de movilidad peatonal y ciclista y seguridad vial en el diseño de las calles y espacios públicos así como una adecuada accesibilidad de la ciudadanía al transporte público” (art. 18.1).

- Se diseñan nuevas obligaciones y responsabilidades para los ayuntamientos.

Sin perjuicio de que se analizarán posteriormente, de manera independiente, los diversos artículos del anteproyecto, adelantamos que entre otros son, art 16.4, art 18.3, art 19, art 29.3.

IV.3. Suficiencia financiera como garantía y presupuesto indispensable de la autonomía local.

El Tribunal Constitucional ha establecido igualmente, una clara jurisprudencia que liga la necesaria suficiencia financiera de los entes locales para el ejercicio de sus competencias y responsabilidades, con la autonomía local de manera que sin la primera (suficiencia financiera) no concurriría la segunda (autonomía). En tal sentido, puede verse, entre otras, la Sentencia 134/2011 de 20 de julio (RCT 2011/134) que señala lo siguiente:

“En cuanto a la autonomía financiera de los entes locales, hemos afirmado que es «el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo [RTC 1990, 96], F. 7). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) –hemos afirmado–, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre [RTC 1992, 237], F. 6). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 48/2004, de 25 de marzo [RTC 2004, 48], F. 10). En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en «la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias», lo que conlleva que la «libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto», de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «son transportables al ámbito de la Administración local» (STC 237/1992, F. 6).

En ese contexto resulta muy relevante el contenido de la memoria económica que preceptivamente ha de elaborarse en la tramitación de los anteproyectos legales según dispone el artículo 10 de la Ley 8/2003 de 22 de diciembre del Parlamento Vasco que regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (B.O.P.V. 254, de 30 de diciembre), y que debe de contemplar, entre otras consideraciones, “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones Públicas” (entrecorillado textual).

En el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, que constituye el objeto de este informe, se ha emitido efectivamente una **memoria económica**, suscrita por el Director de Planificación del Transporte, del Departamento promotor de la iniciativa, en la que se incluye un apartado: “Evaluación del coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones Públicas, los particulares y la

economía en general”, y dentro de él se distingue, el punto “Repercusión económica de la iniciativa sobre las Corporaciones Locales”, en el que señala; que la obligación de elaborar, tramitar y aprobar un plan de movilidad urbano deriva de la Ley 4/2019 de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética de la CAPV, y que será en el momento en que cada Corporación Municipal establezca a través del ejercicio de su potestad de planificación de la movilidad las políticas aplicables en su municipio, cuando se puedan concretar de manera precisa los gastos e ingresos que ocasiona (indirectamente) el anteproyecto.

De la lectura de la misma se desprende que ni en la memoria ni en el expediente de elaboración de la propuesta normativa, se han analizado, ni mucho menos cuantificado, los posibles impactos financieros sobre las competencias municipales, cara a su financiación, ya que se limita a una mera mención a la obligación de elaboración, tramitación y aprobación del Plan de movilidad urbano, y a la remisión genérica al momento en que cada corporación municipal establezca a través del ejercicio de su potestad de planificación, las políticas de movilidad aplicables a su municipio, sin ninguna previsión ni cuantificación de posibles gastos e ingresos.

Pero es más, ni siquiera menciona las obligaciones adicionales que se establecen para los municipios, señaladas en el apartado anterior, ni incluye ninguna previsión tampoco respecto del aumento de efectivos de personal necesario para hacer frente a las nuevas obligaciones impuestas por el anteproyecto, ni tampoco para los gastos de funcionamiento que inevitablemente aumentarán también por tal causa en las Corporaciones Locales, ya que la tramitación del plan de movilidad urbana supone de manera indirecta, nuevas implicaciones para los ayuntamientos, que deberán tener en cuenta a la hora de asignar recursos a su cumplimiento, con actuación en ámbitos no solo del transporte, sino también en ámbitos propios como el urbanismo, el medio ambiente o la ordenación del tráfico.

En consecuencia, sin perjuicio de que en este anteproyecto, los impactos financieros puedan ser de menor entidad que en otros sometidos a informe de esta entidad, debe tenerse en cuenta no solo la obligación de elaborar los Planes de movilidad urbana, sino que se observa como mínimo, las siguientes obligaciones que comportarán la necesidad de dedicar más recursos humanos, materiales y económicos, además de la tramitación del Plan de movilidad urbano, ni mencionados ni evaluados en la memoria económica, y que a diferencia de los que considera el informe jurídico del Departamento promotor del anteproyecto, tienen entidad suficiente, como para que sea necesaria la elaboración de un anexo específico de dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera. Entre ellos:

- El artículo 16.4 exige en el procedimiento de elaboración de los Planes de Movilidad Urbana, la elaboración de un informe que justifique su conformidad con el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi.

- El artículo 18.3 establece nuevas obligaciones urbanísticas, ya que exige que el estudio de movilidad recogido en el artículo 7.3 c) de la Ley 4/2019, deba "evaluar adicionalmente, la viabilidad de gestionar de forma sostenible, los desplazamientos de personas y mercancías analizando las posibilidades de transporte público, la capacidad y funcionalidad de la red viaria y los modos de transporte alternativos, proponiendo, en su caso, medidas de ordenación, y planificación del transporte para propiciar la movilidad sostenible en el municipio". Lo que supone una carga adicional en el procedimiento municipal de elaboración de planes urbanísticos, ya que este mandato no es asumido desde la normativa urbanística, (la planificación urbanística no tiene por objeto establecer el modelo de movilidad de las personas y mercancías en el término municipal, art 2 de la Ley 2/2006 LSUPV). Esta obligación complica la tramitación urbanística, con una efectividad cuestionable, en tanto no se proceda a la correspondiente adecuación de las leyes urbanísticas.

- El artículo 19, exige que los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible establezcan fórmulas de evaluación y seguimiento de su ejecución con base en unos indicadores, e impone a las Administraciones Públicas que hayan aprobado un plan de movilidad que elaboren con una periodicidad de dos años un informe relativo a la evaluación y seguimiento de los indicadores en su respectivo ámbito territorial. Lo que supone una obligación nueva que exige un sistema propio o subcontratado para la evaluación y seguimiento de los indicadores de movilidad de todos los instrumentos de planificación de la movilidad.

- El artículo 29.3 establece la obligación (nueva) de comunicar a la Autoridad de Transporte de Euskadi, los Planes de Servicios, una vez hayan sido formalmente aprobados.

- El artículo 30 exige que en el procedimiento de planificación de las infraestructuras que incidan en la movilidad sostenible, se evaluará por la administración promotora el impacto de los nuevos servicios de transporte.

Con independencia de los artículos citados, cabe destacar otras obligaciones previstas en el anteproyecto, que suponen una política de imposición de costes directos, que inciden en la suficiencia financiera de los municipios, que tal y como señala la Disposición Adicional Tercera, deben dotarse, como el resto de administraciones públicas, de acuerdo a sus competencias, de los recursos humanos y materiales suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley. Entre otros el fomento de la movilidad activa (art. 8, que incide en el planeamiento urbanístico), el fomento de combustibles alternativos y aparcamientos disuasorios (art 9) y el fomento de la educación y concienciación en materia de movilidad sostenible (art 11). Así como la previsión de interoperatividad de los títulos de transportes

públicos (art 27). Todo ello sin ninguna previsión de financiación para los municipios, ya que las medidas fiscales y financieras que se establecen en el artículo 28.4 del anteproyecto, son de competencia foral, y por lo tanto los ayuntamientos no podrían contar con la financiación que se deriva de estas medidas de forma autónoma o previa al desarrollo normativo o foral.

Por lo tanto, con independencia de que los impactos financieros, sean más o menos significativos en las Haciendas locales, estos deben cuantificarse, puesto que la práctica totalidad de estas materias y obligaciones constituyen competencias propias de los municipios, recogidas en el artículo 17 de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales (LILE) y, el artículo 18 de la citada Ley, exige su previsión y cuantificación, en caso de que pueda haber atribución de competencias municipales, que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de las citadas competencias propias. Y en el supuesto que nos ocupa, sin embargo carecen de la previsión exigida en el artículo 18.3 del mismo cuerpo legal según la cual el anteproyecto debería **“recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad”**.

En tal sentido, esta Comisión de Gobiernos Locales no puede por menos que recordar y reivindicar el cumplimiento del artículo 111, entre otros, de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales de Euskadi, demandando una financiación incondicionada de los municipios como regla general, especialmente en lo que concierne a las competencias propias. Que el anteproyecto no prevea, en absoluto, la dotación de recursos necesarios dentro de esa financiación incondicionada, puede suponer que en su mayor parte la citada iniciativa se convierta en papel mojado máxime cuando su aplicación descansa especialmente en los municipios que constituyen la administración más cercana a la ciudadanía y la mayor prestadora de los servicios públicos con indudable incidencia en materia de transporte público, ordenación de vías urbanas y accesibilidad y también medio ambiente y urbanismo.

Por último, resulta pertinente recordar, que aun no siendo suficiente, la reciente Ley 4/2019 de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética del País Vasco promovida por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, en su disposición adicional quinta, creó una “herramienta financiera de apoyo a las instituciones locales”, que se obvia totalmente en el anteproyecto objeto del presente informe.

Reiteramos que en los términos planteados y en cumplimiento de las funciones de esta Comisión de Gobiernos Locales previstas en el artículo 90 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, tanto la afección de las competencias propias municipales como la falta de garantía de la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales producen una clara merma o vulneración de la autonomía local.

V

ANÁLISIS E INFORME SOBRE EL ARTÍCULADO DEL ANTEPROYECTO

Sin perjuicio de lo ya expuesto en los apartados precedentes y entrando en el concreto articulado del anteproyecto, se observan las siguientes cuestiones de necesario replanteamiento o reconsideración:

V.1. Exposición de motivos.

La exposición de motivos, no menciona en ningún momento a los municipios, limitándose a resumir la distribución de la Ley, en capítulos, y a hablar genéricamente de administraciones competentes.

Entendemos que la exposición de motivos debería destacar el respeto a la autonomía local y a la suficiencia financiera de los gobiernos locales, y debería atemperarse a las variaciones, que puedan introducirse en el articulado, de acuerdo al presente informe o a cualquier otra actuación que se produzca en su tramitación posterior, como en su caso, en la comisión bilateral prevista en el art. 90.3 de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales o el informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

V.2. Atribución competencial. Posible merma o vulneración de la autonomía local. Falta de concreción de los mandatos y obligaciones.

El artículo 6, en su apartado 1 describe la distribución de competencias entre las administraciones públicas vascas, en materia de planificación de la política de movilidad sostenible (estableciendo que corresponde al Gobierno Vasco la planificación general de la política de movilidad sostenible en el ámbito de la CAPV, a las diputaciones forales el desarrollo del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi en el ámbito interurbano de su respectivo territorio, y a los ayuntamientos la planificación de la política de movilidad urbana). En su apartado 2, hace una genérica referencia al desarrollo y concreción de las medidas de política de movilidad sostenible en cada uno de los modos de transporte, indicando que corresponderá a las administraciones públicas competentes, y en su apartado 3 se remite entre otros, a los principios de coordinación y colaboración.

En primer lugar se debe señalar, que en el Capítulo III, al regular los Instrumentos de planificación de la movilidad sostenible, no aclara los mecanismos de coordinación e intermodalidad entre administraciones, puesto que más allá de considerar en el artículo 14 que el Plan de Movilidad de Euskadi es un instrumento de coordinación e integración intermodal de los medios de transporte, no diseña un sistema de actuación conjunta para aglutinar los diferentes niveles institucionales. Así, si bien en el artículo 16.5 dispone que las diputaciones forales deberán colaborar en la elaboración de los planes de movilidad urbana en los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes, y que los municipios de más de 20.000 habitantes, podrán solicitar la colaboración al órgano competente en la materia de la Diputación Foral, al objeto de hacer efectiva la cooperación interadministrativa en la elaboración de los citados planes, no solo no se refleja en el artículo 6, (donde debería precisarse, al regular el régimen competencial), sino que además no se precisa la atribución de facultades que se incluyen en las funciones de colaboración y cooperación foral, de entre las de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, o ejecutivas (art 15 LILE).

Y además tampoco se define un sistema de participación activa de los Gobiernos Locales en los instrumentos de planificación de movilidad, pese a que vinculan al planeamiento municipal (art 18), limitándose a recoger como participación la audiencia a los municipios en la tramitación del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, en el art. 14.4, lo que podría vulnerar o al menos no respetar debidamente, el principio de autonomía local en la participación activa, recogido en el artículo 5 de la LILE.

Por otra parte, adolece de concreción en cuanto a la competencia en el desarrollo y concreción de las medidas de política de movilidad sostenible respecto a los municipios, que se pone de manifiesto en el capítulo II "Fomento de la movilidad sostenible" en cuyos artículos 8 a 12, cita de modo genérico y abstracto a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En especial en el artículo 9 que establece medidas relevantes (fomento del uso de vehículos menos contaminantes y de combustibles alternativos, aparcamientos disuasorios) pero que quedan difuminadas en la imprecisión de qué administración es competente Y lo mismo cabe señalar respecto al fomento de la educación y concienciación en materia de movilidad sostenible (art 11).

Es más el art. 6.1 c), menciona genéricamente que corresponde a los ayuntamientos la planificación de la política de movilidad urbana a través de los planes de movilidad urbana, con lo que parece que menciona a todos los ayuntamientos, pese a que conforme al art. 24.1 de la Ley 7/2019 de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética del País Vasco, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, no están obligados a aprobar planes de movilidad, por lo que se considera que serían los planes de movilidad de los Territorios Históricos, los que deberían cubrir igualmente la movilidad interurbana del resto del Territorio no cubierto en la obligación de diseñar planes de movilidad municipales (tal y como se recoge en la Ley 4/2019, que dispone que las

diputaciones forales adoptarán planes de movilidad para cubrir la movilidad interurbana del resto del territorio no cubierto).

En consecuencia, entendemos que debería realizarse la correspondiente precisión, tanto en el artículo 6.1 c) como en los artículos 14 "Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi" y 15 "Planes de Movilidad Sostenible de los Territorios Históricos", de manera que se asignen adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada administración y se defina un sistema de participación activa de los Gobiernos Locales en los instrumentos de planificación de movilidad, (más allá de la mera audiencia a los ayuntamientos en el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi), ya que vinculan al planeamiento municipal, para garantizar que no se produce una merma de la autonomía local, garantizándose la participación activa, recogido en el artículo 5 de la LILE.

Y que la remisión genérica a principios de coordinación y colaboración (art. 6.3), pudiera dar lugar a controles genéricos contrarios a la autonomía local, en los términos ya señalados por lo que procede su matización con la inclusión de la salvaguarda de la autonomía local.

El **artículo 7**, no concreta qué administración garantiza los derechos que se reconocen a las personas, pese a que el art. 24 establece una acción pública. Lo que desde el punto de vista municipal crea inseguridad jurídica, ya que puede derivar en una exigencia de la prestación y el establecimiento de servicios públicos, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio para ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, (exigible a través del art. 18 g), en relación con el art. 26.1 d) de la Ley 7/1985 LBRL), y por otra parte, los ayuntamientos no obligados a la prestación del servicio, podrían encontrarse con reivindicaciones en sede municipal de difícil gestión administrativa.

El **artículo 9**, se refiere al fomento del transporte público, pero se remite genéricamente a las administraciones públicas de las Comunidad Autónoma del País Vasco, sin concretar qué administración lo presta, y sin recoger que a tenor del artículo 26.1 d) de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local, el servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros es obligatorio solo para los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, ni prever que el servicio de transporte público interurbano, deberá reforzarse con una organización que incorpore la voluntad y la solicitud de los diferentes municipios que vayan a formar parte de ese servicio generalizado, en la línea que recoge el artículo 2.3 de la LILE, (que exige en el supuesto de que la prestación de servicios públicos locales, se lleve a cabo por entidades locales supramunicipales se tenga en cuenta en todo caso la voluntad y solicitud de los diferentes municipios, que vayan a formar parte de aquella).

Por otra parte, entendemos que procede reforzar el anteproyecto, de manera que se relacione la planificación, tanto en el artículo 15 "Planes de Movilidad Sostenible de los Territorios Históricos" como en el artículo 29 "Planes de Servicios" (que regula la programación de la oferta de servicios de transporte), especialmente respecto de los que prestan las Diputaciones Forales. En concreto la planificación del transporte público foral, que se considera determinante para el diseño de los planes de movilidad urbanos, que por el tamaño de los municipios no tienen competencia para prestar el servicio de transporte colectivo, y se recoja la previsión del artículo 2.3 de la LILE, que establece que los servicios públicos locales también podrán ser prestados por otras entidades locales de acuerdo con lo que se regule por medio de normas forales de los territorios históricos, y que en el supuesto de que la prestación de servicios se llevara a cabo por entidades locales supramunicipales se tendrá en cuenta en todo caso, la voluntad y solicitud de los diferentes municipios que vayan a formar parte de aquellas, con una organización que incorpore la voluntad y la solicitud de los diferentes municipios, que vayan a formar parte de ese servicio generalizado, en cumplimiento del artículo 2.3 de la LILE.

El **artículo 14**, como se ha indicado, ya ha sido modificado en la última versión, y se ha eliminado, la previsión de que la audiencia a los municipios, en la tramitación del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, se realizara a través de EUDEL, (recogida en la primera versión en el apartado 4 c), por lo que ya se garantiza la autonomía municipal.

El **artículo 16** "Planes de Movilidad Urbana", como se ha indicado, en su última versión, tras la estimación parcial de las alegaciones presentadas por la Diputación Foral de Álava, incorpora un párrafo adicional, en su apartado 4, que exige además de la elaboración por el propio municipio de un informe que justifique la conformidad del Plan de Movilidad Urbana con el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, un nuevo informe adicional, no solo preceptivo, sino también "vinculante", de la Diputación Foral competente en materia de transporte, sobre la conformidad con el Plan de Movilidad Sostenible del Territorio Histórico.

Como ya se ha señalado se considera que esa exigencia adicional, y especialmente el carácter vinculante del informe foral, vulnera o merma la autonomía local, por lo que se estima que procede modificar la redacción del citado apartado.

El **artículo 19**, regula los indicadores de evaluación y seguimiento, exigiendo la evaluación de unos determinados parámetros referentes a los efectos ambientales de la movilidad y al propio sistema de movilidad e indica que estos criterios se aplican a todos los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible previstos en el anteproyecto, pero tal y como reconoce el propio informe jurídico obrante en el expediente de tramitación del anteproyecto, puede resultar difícil de cumplir que todos estos instrumentos (los planes de movilidad de centros de trabajo y planes de movilidad urbana de municipios pequeños) recojan estos indicadores, ya que no

existen obligaciones de medición de emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación acústica o contaminación atmosférica a estos niveles, (los planes de calidad del aire son exigibles para los municipios con población superior a 100.000 habitantes de conformidad con la Ley 34/2007 de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmosfera, aplicándose el mismo umbral por la exigencia de mapas de ruido a tenor de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre del Ruido).

Por lo tanto, se están imponiendo unas obligaciones a todos los ayuntamientos obligados a tramitar instrumentos de planificación de la movilidad sostenible, (municipios de más de 5.000 habitantes), de establecer en ellos fórmulas de evaluación y seguimiento y de emitir un informe relativo dicha evaluación y seguimiento, en base a unos indicadores ambientales, difíciles de cumplir por ayuntamientos que pese a estar obligados a disponer de Plan de Movilidad Urbana, no tengan obligaciones de medición de emisiones de gas de efecto invernadero, contaminación acústica o atmosférica, por lo que difícilmente se dispondrá de datos sobre los cuales puedan fijarse los objetivos que permitan valorar el cumplimiento de los indicadores.

En consecuencia, estimamos que procede adecuar la redacción del citado artículo, para asignar adecuadamente las potestades y obligaciones de los ayuntamientos, y no imponer genéricamente en la elaboración de los instrumentos de planificación de movilidad urbana, o en el control periódico de evaluación y seguimiento, unos indicadores referentes a efectos ambientales, que no todos los ayuntamientos están obligados a disponer de ellos.

En vista de todo ello, de conformidad con el artículo 90 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, esta Comisión de Gobiernos Locales, entiende que existen previsiones que merman la autonomía local, y se incurre en falta de concreción de los mandatos y obligaciones, que se imponen a las diferentes administraciones públicas competentes, y no han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material.

V.3. Se imponen obligaciones a los municipios sin recurso financieros ni dotación de medios.

Como se ha indicado el anteproyecto carece de un análisis de la suficiencia financiera de los municipios, y en la memoria económica que acompaña a su tramitación, no contiene previsión alguna respecto al impacto financiero de las medidas previstas en las arcas de las entidades locales, pese a que varios artículos del anteproyecto inciden en competencias municipales, y establecen nuevas obligaciones para los municipios:

- El artículo 16.4 exige en el procedimiento de elaboración de los Planes de Movilidad Urbana, la elaboración de un informe que justifique su conformidad con el Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi.
- El artículo 18.3 establece nuevas obligaciones urbanísticas, en la línea previamente señalada, lo que supone una carga adicional en el procedimiento municipal de elaboración de planes urbanísticos.
- El artículo 19, establece, una obligación nueva que exige un sistema propio o subcontratado para la evaluación y seguimiento de los indicadores de movilidad de todos los instrumentos de planificación de la movilidad.
- El artículo 29.3 establece la obligación (nueva) de comunicar a la Autoridad de Transporte de Euskadi, los Planes de Servicios, una vez hayan sido formalmente aprobados.
- El artículo 30 exige que en el procedimiento de planificación de las infraestructuras que incidan en la movilidad sostenible, se evaluará por la administración promotora el impacto de los nuevos servicios de transporte.

Además de esas obligaciones expresas y concretas, el anteproyecto recoge otros preceptos en los que se imponen genéricamente a las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, obligaciones de fomento que suponen una política de imposición de costes directos que inciden en la suficiencia financiera de los municipios, entre ellos el artículo 8 (fomento de la movilidad activa, que incide en el planeamiento urbanístico) artículo 9 (fomento del uso de vehículos menos contaminantes y de aparcamientos disuasorios), artículo 11 (fomento de la educación y concienciación en materia de movilidad sostenible).

En consecuencia esta Comisión de Gobiernos Locales considera que se deberá incorporar el "anexo específico de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios" (art. 18.3 de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi).

VI

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI

En virtud de lo expuesto, esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, actuando en su condición de órgano de alerta temprana del artículo 88.1 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, acuerda:

Primero.- Informar que el anteproyecto de la Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, versión de 16 de julio, 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 se considera que conforme a la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, el anteproyecto deberá corregirse en los términos expuestos en el apartado V de este documento, y deberá incorporar además un anexo específico de dotación de los recursos necesarios para asegurar la mencionada suficiencia financiera.

Segundo.- A los efectos previstos en los apartados 2 y 3 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, instar al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, promotor de la iniciativa legislativa, para que a la vista del contenido del presente informe, admita íntegramente las modificaciones y propuestas que en el mismo se incluyen o, en su defecto, se proceda a la convocatoria de la comisión bilateral prevista, en el citado artículo, a efectos de alcanzar el pertinente acuerdo en relación al anteproyecto de la Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi.

En Vitoria-Gasteiz, a 22 de julio de 2021.

Gorka Urtaran Agirre
Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Aitziber Oliban Gutierrez
Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio

Miren Koldobike Olabide Huelga
Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi

Ander Añibarro Maestre
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio

Ager Izagirre Loroño
Mungiako alkatea/Alcalde de Mungia

Ane Beitia Arriola
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar

Angela Eguia Liñero
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola

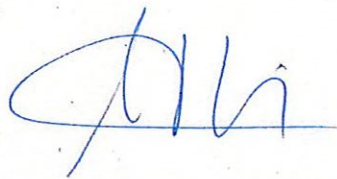
Txomin Sagarzazu Ancisar
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia

Gurutze Etxezabal Iturrioz
Orexako alkateordea/Tnte. Alcalde de Orea

Txelo Auzmendi Jiménez
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Alfonso Gil Invernón
Bilboko alkateordea/Tnte. Alcalde de Bilbao